PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE B — N° 15

Le 3 mars 1928

RECUEIL DES AVIS CONSULTATIFS

COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX DE DANTZIG

(RÉCLAMATIONS PÉCUNIAIRES DES FONCTIONNAIRES FERROVIAIRES DANTZIKOIS PASSÉS AU SERVICE POLONAIS CONTRE L'ADMINISTRATION POLONAISE DES CHEMINS DE FER)

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES B.—No. 15

March 3rd, 1928

COLLECTION OF ADVISORY OPINIONS

JURISDICTION OF THE COURTS OF DANZIG

(PECUNIARY CLAIMS OF DANZIG RAILWAY OFFICIALS WHO HAVE PASSED INTO THE POLISH SERVICE, AGAINST THE POLISH RAILWAYS ADMINISTRATION)

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF
1928

LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY
1928

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1928.
Le 3 mars.
Dossier F. c. XVII.
Rôle XIII. 1.

TREIZIÈME SESSION (EXTRAORDINAIRE)

Présents :

MM. ANZILOTTI, *Président,*
HUBER, *ancien Président,*
WEISS, *Vice-Président,*
LODER,
NYHOLM,
ALTAMIRA,
ODA, *Juges,*
YOVANOVITCH,
BEICHMANN,
NEGULESCO,
WANG, *Juges suppléants,*
EHRLICH,
BRUNS, *Juges* ad hoc.

AVIS CONSULTATIF N° 15

COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX DE DANTZIG

(RÉCLAMATIONS PÉCUNIAIRES DES FONCTIONNAIRES FERROVIAIRES DANTZIKOIS PASSÉS AU SERVICE POLONAIS CONTRE L'ADMINISTRATION POLONAISE DES CHEMINS DE FER.)

A la date du 22 septembre 1927, le Conseil de la Société des Nations a adopté une Résolution ainsi conçue :

« Le Conseil de la Société des Nations, saisi par le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig d'un appel contre une Décision donnée le 8 avril 1927 par le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, dans la question de la compétence des tribunaux dantzikois

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

1928.
March 3rd.
File F. c. XVII.
Docket XIII. 1.

THIRTEENTH (EXTRAORDINARY) SESSION

Present:

MM. ANZILOTTI, *President*,
HUBER, *Former President*,
WEISS, *Vice-President*,
LODER,
NYHOLM,
ALTAMIRA,
ODA, } *Judges*,
YOVANOVITCH,
BEICHMANN,
NEGULESCO,
WANG, } *Deputy-Judges*,
EHRLICH,
BRUNS, } *Judges* ad hoc.

ADVISORY OPINION No. 15.

JURISDICTION OF THE COURTS OF DANZIG

(PECUNIARY CLAIMS OF DANZIG RAILWAY OFFICIALS WHO HAVE PASSED INTO THE POLISH SERVICE, AGAINST THE POLISH RAILWAYS ADMINISTRATION.)

On September 22nd, 1927, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution:

> "The Council of the League of Nations, having received from the Government of the Free City of Danzig an appeal against a Decision given on April 8th, 1927, by the High Commissioner of the League of Nations at Danzig as to the jurisdiction of the Danzig Courts in

dans des procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service des chemins de fer polonais contre l'Administration polonaise des chemins de fer, décide de prier la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien lui donner un avis consultatif sur la question suivante :

Attendu que le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig a demandé le 12 janvier 1927 au Haut-Commissaire de donner la décision suivante :

a) que les employés des chemins de fer qui ont passé du service de la Ville libre à celui de la Pologne ont le droit d'intenter des procès ayant pour objet des réclamations de nature pécuniaire, même si ces réclamations sont basées sur l'Accord dantziko-polonais du 22 octobre 1921 (Accord concernant les fonctionnaires, *Beamtenabkommen*) ou sur la déclaration qui a été faite en vertu de l'article premier dudit Accord, et acceptée par l'Administration polonaise des chemins de fer ;

b) les tribunaux dantzikois sont compétents pour prendre connaissance des actions mentionnées sous *a*) ;

c) par conséquent l'Administration polonaise des chemins de fer est obligée d'accepter la juridiction des tribunaux dantzikois dans les litiges de nature comme mentionnés ci-dessus sous *a*), et d'exécuter les jugements prononcés par les tribunaux dantzikois ;

Attendu que le Haut-Commissaire a donné le 8 avril 1927 la Décision ci-annexée, sur la demande précitée du Sénat de Dantzig ;

Attendu que le Gouvernement de Dantzig a fait appel au Conseil de la Société des Nations contre cette Décision, par une note du 12 mai 1927 ;

La Cour estime-t-elle que la Décision donnée par le Haut-Commissaire le 8 avril 1927, comme suite aux requêtes précitées, formulées le 12 janvier 1927 par le Gouvernement dantzikois — pour autant que cette Décision ne donne pas satisfaction à ces requêtes — est fondée en droit ?

Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que tous documents relatifs à la question, à exposer à la Cour l'action du Conseil en la matière, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire, et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

Donnant suite à cette Résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations a adressé à la Cour, le 24 septembre

actions brought against the Polish Railways Administration by Danzig railway officials who have passed into the Polish service, decides to ask the Permanent Court of International Justice to give it an advisory opinion on the following question:

Whereas the Government of the Free City of Danzig requested the High Commissioner on January 12th, 1927, to give the following decision:

(*a*) that railway employees who had passed from the service of the Free City into Polish service, were entitled to bring actions in respect of pecuniary claims, even if these claims were based on the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921 (Agreement concerning officials, *Beamtenabkommen*) or on the declaration made under Article 1 of this Agreement, which was accepted by the Polish Railways Administration;

(*b*) that Danzig Courts were entitled to hear the actions referred to in (*a*);

(*c*) that, consequently, the Polish Railways Administration was bound to accept the jurisdiction of the Danzig Courts in disputes such as those mentioned in (*a*), and to enforce the judgments given by those Courts;

Whereas the High Commissioner on April 8th, 1927, on the above request of the Senate of Danzig, gave the annexed Decision;

Whereas the Government of Danzig has appealed to the Council of the League of Nations against this Decision in a Note dated May 12th, 1927;

Is the Court of opinion that the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927, given as a result of the requests made by the Danzig Government on January 12th, 1927—in so far as his Decision does not comply with those requests—is legally well founded?

The Secretary-General is authorized to submit this application to the Court with all the documents relating to the question; to explain to the Court the action the Council has taken in the matter; to give all the necessary assistance for the examination of the case, and, if necessary, to take steps to be represented before the Court."

In pursuance of this Resolution, the Secretary-General of the League of Nations, on September 24th, 1927, submitted

1927, une Requête pour avis consultatif dans les termes suivants :

« Le Secrétaire général de la Société des Nations,

en exécution de la Résolution du Conseil du 22 septembre 1927 et en vertu de l'autorisation donnée par le Conseil,

a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une requête demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner au Conseil un avis consultatif sur la question qui a été renvoyée à la Cour par la Résolution du 22 septembre 1927.

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

Aux termes de la lettre par laquelle le Secrétaire général de la Société des Nations a transmis à la Cour la Requête reproduite ci-dessus, la Décision du Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig du 8 avril 1927, à laquelle se réfère la Résolution du Conseil du 22 septembre de la même année, doit être considérée comme jointe en annexe à ladite Résolution. Le texte complet de la Décision en question, tel qu'il fut transmis au Greffe, est joint en annexe au présent avis, seul le dispositif en étant reproduit ci-après :

« Toute réclamation pécuniaire, fondée sur une des stipulations constituant le contrat de service des employés dantzikois des chemins de fer polonais, passés au service de l'Administration polonaise en vertu de l'Accord entre Dantzig et la Pologne du 22 octobre 1921, et notamment les réclamations concernant les salaires, les retraites, les traitements de disponibilité ainsi que d'autres allocations découlant du contrat de service, pourront former l'objet d'une action devant les tribunaux dantzikois (sous réserve du cas mentionné à la page 5 [1]) ; les clauses de l'Accord lui-même et les déclarations visées à l'article premier ne rentrent pas parmi les stipulations constituant le contrat de service des employés susdits ; pour cette raison elles ne pourront pas former la base d'une action individuelle à instituer devant les tribunaux ;

dans ces conditions, la question qui m'avait été soumise sous *c*) ne paraît pas se poser. »

[1] Voir page 30.

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 September 22nd, 1927, and in virtue of the authorization given by the Council,
> has the honour to submit to the Permanent Court of International Justice an application requesting the Court, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion to the Council on the question which is referred to the Court by the Resolution of September 22nd, 1927.
>
> 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."

According to the terms of the letter under cover of which the Secretary-General of the League of Nations transmitted to the Court the Request reproduced above, the Decision of the High Commissioner of the League of Nations at Danzig, dated April 8th, 1927, to which the Council's Resolution of September 22nd refers, is to be regarded as annexed to that Resolution. The complete text of the Decision in question as transmitted to the Registry is attached to the present opinion, only the operative portion thereof being reproduced below :

> "Pecuniary claims of any kind, based on one of the provisions which constitute the contract of service for Danzig employees of the Polish Railways who have passed into the service of the Polish Administration under the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921, and in particular claims in connection with salaries, pensions, half-pay, and other grants under the contract, may form the subject of an action in the Danzig Courts (except for the reservation mentioned on pages 5-6 [1]) ; the clauses of the Agreement itself, and the declarations referred to in Article 1 of the Agreement, are not to be regarded as provisions which constitute the contract of service of the above-mentioned employees, and therefore they cannot give ground for a personal action to be brought in the courts ;
>
> under these circumstances, I do not think that the question set out in (*c*) arises."

[1] See page 30.

Conformément à l'article 73, alinéa premier, du Règlement de la Cour, la Requête pour avis a été communiquée aux Membres de la Société des Nations, ainsi qu'aux États admis à ester devant la Cour. En même temps, le Greffier a adressé aux Gouvernements de la Pologne et de la Ville libre de Dantzig, considérés comme susceptibles de fournir des renseignements sur la question au sujet de laquelle l'avis de la Cour est sollicité, une communication spéciale et directe portant que la Cour était disposée à recevoir de leur part des exposés écrits et, le cas échéant, à entendre des exposés oraux faits en leur nom et au cours d'une audience publique tenue à cet effet.

Le délai pour la présentation éventuelle d'exposés écrits, d'abord fixé au 4 novembre 1927, fut, par la suite, à la demande du représentant de la Ville libre de Dantzig, prolongé jusqu'au 5 décembre 1927. A cette dernière date, des Mémoires avaient été déposés, tant au nom du Gouvernement polonais que de la part de celui de la Ville libre de Dantzig. Plus tard, le représentant de la Ville libre devant la Cour ayant demandé s'il était dans les intentions de la Cour de demander aux Gouvernements en question un Contre-Mémoire, le Greffier leur a fait savoir que la Cour ne leur demanderait aucune pièce supplémentaire, mais que, si l'un d'eux ou tous deux attachaient du prix au dépôt de Contre-Mémoires, le délai pour la présentation de ces documents serait fixé au 15 janvier 1928.

Aucun Contre-Mémoire n'ayant été déposé à cette date, les représentants des Gouvernements intéressés furent informés que la Cour désirait les entendre en leurs exposés oraux.

En conséquence, la Cour, en ses audiences des 7 et 8 février 1928, a entendu les renseignements fournis verbalement et contradictoirement par M. G. Gidel, professeur à la Faculté de droit de Paris, au nom de la Ville libre de Dantzig, et par Me J. Limburg, conseiller d'État et ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats de La Haye, au nom de la Pologne.

Outre les pièces produites par les Gouvernements intéressés, la Cour a eu devant elle un dossier qui lui avait été transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations avec la Requête pour avis du Conseil, certains documents et renseignements complémentaires réunis par les soins du Greffe (voir liste à l'annexe), ainsi que les réponses fournies par les

In conformity with Article 73, paragraph 1, of the Rules of Court, the Request for an opinion was communicated to Members of the League of Nations and to States entitled to appear before the Court. At the same time, the Registrar sent to the Governments of Poland and of the Free City of Danzig, being regarded as likely to be able to furnish information on the question upon which the Court's opinion was asked, a special and direct communication to the effect that the Court was prepared to receive from them written statements and, if necessary, to hear oral statements made on their behalf at a public hearing to be held for the purpose.

The time for the submission of any written statements, which was at first fixed to expire on November 4th, 1927, was afterwards, at the request of the representative of the Free City of Danzig, extended until December 5th, 1927. On the latter date Memorials had been filed on behalf both of the Polish Government and of the Government of the Free City of Danzig. Subsequently, the representative of the Free City before the Court, having asked whether the Court intended to request the Governments in question to present a Counter-Memorial, the Registrar informed them that the Court would not ask them for any further document, but that, should either or both of them wish to submit Counter-Memorials, the time-limit for the filing of such documents would be fixed to expire on January 15th, 1928.

No Counter-Memorials having been filed on that date, the representatives of the interested Governments were informed that the Court wished to hear their oral statements.

Accordingly, the Court, in the course of public sittings held on February 7th and 8th, 1928, heard oral arguments presented by M. G. Gidel, Professor at the Faculty of Law of Paris, on behalf of the Free City of Danzig, and by M. J. Limburg, Counsellor of State and former leader of the Bar at The Hague, on behalf of Poland.

In addition to the documents submitted by the interested Governments, the Court has had before it documents communicated by the Secretary-General of the League of Nations with the Council's request for an opinion, certain additional documents and information collected by the Registry (see annexed list), and also the replies furnished by the representatives of the

représentants des Gouvernements intéressés à des questions qui leur avaient été posées au nom de la Cour.

* * *

Avant d'aborder l'examen de la question énoncée dans la Résolution du Conseil de la Société des Nations du 22 septembre 1927, la Cour estime utile de rappeler dans quelles conditions le Conseil a été amené à lui demander un avis consultatif sur cette question.

*

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 », entre autres, « d'assurer à la Pologne le contrôle et l'administration .... de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre .... ». Cette Convention fut conclue à Paris, le 9 novembre 1920; elle sera dénommée ci-après Convention de Paris. Elle contient, dans ses articles 20 et 21, des dispositions selon lesquelles les voies ferrées dantzikoises seront — sauf celles exceptées déjà par le Traité de Versailles, ainsi que celles desservant spécialement le port — « contrôlées et administrées par la Pologne à son profit et à ses frais ». L'article 22 de la Convention est ainsi conçu :

> « Des accords ultérieurs entre la Pologne et la Ville libre, à conclure dans les quatre mois qui suivront la mise en vigueur du présent Traité, décideront toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'exécution de l'article 21, notamment en ce qui concerne les questions relatives au maintien des fonctionnaires, employés et ouvriers actuellement en service sur les chemins de fer, sur la base du respect des droits acquis, ainsi que les questions relatives aux garanties à assurer réciproquement à l'emploi des langues et des monnaies dantzikoise et polonaise et aux intérêts de la population locale, en tout

interested Governments to questions put to them on behalf of the Court.

* * *

Before undertaking the examination of the question set out in the Resolution of the Council of the League of Nations of September 22nd, 1927, the Court considers that it should recall the circumstances in which the Council was led to ask for an advisory opinion on this question.

*

Under Article 104 of the Treaty of Versailles, "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", amongst others: "to ensure to Poland the control and administration of the .... whole railway system within the Free City, except such street and other railways as serve primarily the needs of the Free City ....". This Convention was concluded in Paris between Poland and the Free City on November 9th, 1920, and is called hereafter the Convention of Paris. It contains, in Articles 20 and 21, provisions to the effect that the Danzig railways—apart from those already excepted by the Treaty of Versailles and those specially serving the port—".... shall be controlled and administered by Poland, which shall receive the profits and defray the expenditure". Article 22 of the Convention is as follows:

> "Subsequent agreements to be concluded between Poland and the Free City within four months after the coming into force of the present Treaty shall settle any questions which may arise from the execution of Article 21, especially questions relating to the retention of officials, employees and workmen at present employed on the railways and to the maintenance of rights acquired by them, and questions relating to the guarantees to be accorded reciprocally for the use of the Danzig and Polish languages and currencies, and for the interests of the local population, in all matters concerning the

ce qui touche à l'administration, à l'exploitation et aux services visés à l'article 21.

A défaut d'accord, la décision sera prise par le Haut-Commissaire de la Société des Nations, conformément à l'article 39. »

Cet article 39 dispose ainsi qu'il 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 nécessaire, renverra l'affaire au Conseil de la Société des Nations.

Les deux Parties conservent la liberté de faire appel au Conseil de la Société des Nations. »

Cet article se fondait sur l'article 103 du Traité de Versailles, ainsi conçu :

« 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.

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.

Le Haut-Commissaire résidera à Dantzig. »

En exécution de l'article 22 de la Convention, furent signés, d'abord, le 20 juillet 1921, un « Accord provisoire relatif aux fonctionnaires » (*provisorisches Beamtenabkommen*), et ensuite, le 22 octobre 1921, un « Accord définitif relatif aux fonctionnaires » (*endgültiges Beamtenabkommen*), dont le texte allemand faisant foi est reproduit à l'annexe, avec la traduction française — au sujet de l'exactitude de laquelle il y a cependant lieu de formuler certaines réserves — de ce texte, qui se trouvait joint à la Requête pour avis.

L'Accord définitif du 22 octobre 1921 fut, en grande partie, basé sur deux Décisions du général Haking, Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, rendues les 15 août et

administration, exploitation and services referred to in Article 21.

Failing such agreement, the decision shall be taken by the High Commissioner of the League of Nations in accordance with Article 39."

Article 39 reads as follows:

"Any differences arising between Poland and the Free City of Danzig in regard to the present Treaty or to any other 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 shall, if he deems it necessary, refer the matter to the Council of the League of Nations.

The two Parties retain the right of appeal to the Council of the League of Nations."

This article was based on Article 103 of the Treaty of Versailles, which runs as follows:

"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.

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.

The High Commissioner shall reside at Danzig."

In pursuance of Article 22 of the Convention were signed first of all, on July 20th, 1921, a "Provisional Agreement in regard to officials" (*provisorisches Beamtenabkommen*), and subsequently, on October 22nd, 1921, a "Definitive Agreement in regard to officials" (*endgültiges Beamtenabkommen*), the authoritative German text of which is reproduced in the annex, together with the French translation—in regard to the accuracy of which some reservations should however be made—of this text, which was attached to the Request for the opinion.

The Definitive Agreement of October 22nd, 1921, was to a large extent based on two Decisions of General Haking, the High Commissioner of the League of Nations at Danzig,

5 septembre de la même année par application du dernier paragraphe de l'article 22 de la Convention de Paris, et en exécution de la clause juridictionnelle inscrite à l'article 39 de la même Convention.

Les Décisions en question, contre lesquelles, par un « Arrangement » en date à Genève du 23 septembre 1921, les deux Gouvernements s'étaient engagés à ne pas faire appel, furent reconnues, dans un aide-mémoire (*Niederschrift*) signé le 1er décembre 1921 par les représentants de la Ville libre et l'Administration des chemins de fer de l'État polonais, comme entrant en pleine vigueur, de même que l'Arrangement du 23 septembre 1921 et l'Accord du 22 octobre de cette année, à cette date du 1er décembre 1921.

Par la suite, et à partir de l'année 1925, des fonctionnaires ferroviaires dantzikois, passés au service de l'Administration polonaise conformément à l'Accord du 22 octobre 1921, ont intenté devant les tribunaux de la Ville libre des procès contre ladite Administration pour des réclamations pécuniaires qu'ils estimaient avoir à l'égard de celle-ci. Un certain nombre d'exemples de ces instances sont venus à la connaissance de la Cour (Flander c. le Fisc polonais, Holz c. le Fisc polonais, Menge c. le Fisc polonais) par la communication du texte des arrêts rendus, ou par la transmission de copies de dossiers relatifs aux divers stades de la procédure. De ces documents il résulte, ainsi que des renseignements fournis à la Cour par les Gouvernements intéressés, que les demandeurs fondaient leurs actions sur les dispositions de l'Accord du 22 octobre 1921, que le Fisc polonais excipait dans toutes ces affaires de l'incompétence des tribunaux de Dantzig pour connaître d'instances de cette nature, et que, néanmoins, ces tribunaux s'étaient déclarés compétents, tant en première instance qu'en appel.

A la date du 11 janvier 1926, le commissaire général de la République polonaise à Dantzig a adressé au Haut-Commissaire de la Société des Nations dans la Ville libre une lettre contenant le passage suivant :

« A l'avenir, le Gouvernement polonais ne prendra point connaissance de procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires et basés sur les stipulations de l'Accord du 22 octobre 1921.

given on August 15th and September 5th of the same year in accordance with the last paragraph of Article 22 of the Convention of Paris, and in pursuance of the jurisdictional clause contained in Article 39 of the same Convention.

The Decisions in question, against which the two Governments, by an "arrangement" made at Geneva on September 23rd, 1921, undertook not to appeal, were recognized in a memorandum (*Niederschrift*) signed on December 1st, 1921, by the representatives of the Free City and of the Polish State Railways Administration, as entering into full effect on that date, together with the Arrangement of September 23rd, 1921, and the Agreement of October 22nd of that year.

Subsequently, from the year 1925 onwards, Danzig railway officials who had passed into the service of the Polish Administration in accordance with the Agreement of October 22nd, 1921, brought actions before the Courts of the Free City against the said Administration for pecuniary claims which they considered that they had against the latter. A certain number of examples of these suits have come to the knowledge of the Court (Flander v. the Polish Treasury; Holz v. the Polish Treasury; Menge v. the Polish Treasury) as the result of the communication of the text of the judgments given, or of the transmission of copies of records concerning the different stages of the proceedings. It appears from these documents as well as from the information given to the Court by the interested Governments, that the claimants based their actions on the provisions of the Agreement of October 22nd, 1921, that the Polish Treasury raised objection in all these cases on the ground that the Danzig Courts had no jurisdiction to entertain such actions, and that, on the other hand, the courts in question declared themselves, both in first instance and on appeal, to have jurisdiction.

On January 11th, 1926, the Commissioner-General of the Polish Republic at Danzig sent to the High Commissioner of the League of Nations in the Free City a letter containing the following passage:

"In the future, the Polish Government will not take cognizance of actions brought by railway officials and based on the provisions of the Agreement of October 22nd, 1921. It will not comply

Il n'exécutera aucun arrêt rendu dans ces procès par les tribunaux dantzikois. Il appartient au Sénat de la Ville libre d'instruire ses ressortissants des moyens dont ils peuvent se servir pour faire valoir leurs intérêts, ainsi que de forcer les tribunaux de la Ville libre à respecter les dispositions des traités en vigueur et les décisions du Haut-Commissaire.

Je transmets copie de cette note au Sénat de la Ville libre.»

Dans sa réponse, datée du 27 mai 1926, le Sénat de la Ville libre, tout en se déclarant prêt à demander au Haut-Commissaire une décision conformément à l'article 39 de la Convention de Paris, sollicita l'intervention du Haut-Commissaire et le pria d'essayer d'obtenir du Gouvernement polonais le retrait de sa déclaration citée ci-dessus.

Selon le Haut-Commissaire, des conférences prolongées s'ensuivirent en vue d'arriver à une solution. Mais, le 12 janvier 1927, le Sénat de Dantzig lui demanda, conformément aux dispositions de l'article 39 de la Convention de Paris, sa décision sur les requêtes, libellées de la manière suivante dans le texte original allemand[1] :

« dass .... a) die aus dem Eisenbahndienst der Freien Stadt Danzig in den Polnischen Eisenbahndienst übernommenen Eisenbahnbeamten befugt sind, vermögensrechtliche Ansprüche aus ihrem Dienstverhältnis im Wege der Klage geltend zu machen, auch wenn die Klagen auf das Danzig-polnische Abkommen vom 22. Oktober 1921 (sogen. Beamtenabkommen) oder auf die gemäss Artikel 1 dieses Abkommens abgegebene und von der polnischen Eisenbahnverwaltung angenommene Erklärung gestützt werden,

b) für Klagen der zu a) bezeichneten Art die Danziger Gerichte zuständig sind, und daher,

c) die polnische Eisenbahnverwaltung verpflichtet ist, in Rechtsstreitigkeiten der zu a) bezeichneten Art vor Danziger Gerichten Recht zu nehmen und die Urteile der Danziger Gerichte auszuführen. »

A la suite d'une procédure consistant en l'échange d'une réplique, le 28 février 1927, par la Ville libre, et d'une duplique, le 23 mars 1927, par la Pologne, le Haut-Commissaire rendit la Décision dont le dispositif est reproduit au début du présent avis.

---

[1] Voir traduction à la page 12.

with any judgment given by Danzig Courts in such cases. It rests with the Senate of the Free City to inform its nationals as to the means of which they may avail themselves for the protection of their interests and to compel the courts of the Free City to respect the provisions of the treaties in force and the decisions of the High Commissioner.

I am sending a copy of this note to the Senate of the Free City [1]."

In its reply, dated May 27th, 1926, the Senate of the Free City, whilst declaring itself prepared to ask the High Commissioner for a decision in accordance with Article 39 of the Convention of Paris, sought the intervention of the High Commissioner and requested him to endeavour to induce the Polish Government to withdraw the declaration set out above.

According to the High Commissioner, prolonged conferences followed with a view to reaching a settlement. On January 12th, 1927, however, the Danzig Senate asked him, in accordance with the terms of Article 39 of the Convention of Paris, for a decision on the requests which were set out as follows in the original German text [2]:

"dass .... a) die aus dem Eisenbahndienst der Freien Stadt Danzig in den Polnischen Eisenbahndienst übernommenen Eisenbahnbeamten befugt sind, vermögensrechtliche Ansprüche aus ihrem Dienstverhältnis im Wege der Klage geltend zu machen, auch wenn die Klagen auf das Danzig-polnische Abkommen vom 22. Oktober 1921 (sogen. Beamtenabkommen) oder auf die gemäss Artikel 1 dieses Abkommens abgegebene und von der polnischen Eisenbahnverwaltung angenommene Erklärung gestützt werden,

b) für Klagen der zu a) bezeichneten Art die Danziger Gerichte zuständig sind, und daher,

c) die polnische Eisenbahnverwaltung verpflichtet ist, in Rechtsstreitigkeiten der zu a) bezeichneten Art vor Danziger Gerichten Recht zu nehmen und die Urteile der Danziger Gerichte auszuführen."

Following upon proceedings consisting in the exchange of a reply, dated February 28th, 1927, presented by the Free City, and a rejoinder, dated March 23rd, 1927, presented by Poland, the High Commissioner gave the Decision the operative part of which is reproduced at the beginning of this opinion.

[1] Translation by the Registry of the French original.
[2] See English and French translations on page 12.

Le 12 mai suivant, le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig, toujours en se prévalant de l'article 39 de la Convention de Paris, interjeta appel devant le Conseil de la Société des Nations contre cette Décision, en demandant qu'elle « soit annulée » et qu'il « soit décidé que »

« les anciens fonctionnaires dantzikois des chemins de fer, passés au service des chemins de fer polonais, sont autorisés à faire valoir contre l'Administration polonaise des chemins de fer, par voie d'actions judiciaires exercées devant les tribunaux civils dantzikois, leurs revendications d'ordre pécuniaire découlant de leurs conditions d'engagement, même si les actions judiciaires sont fondées sur l'Accord dantziko-polonais du 22 octobre 1921 (dit *Beamtenabkommen*) ou sur la déclaration faite conformément à l'article premier de cet Accord et acceptée par l'Administration polonaise des chemins de fer[1] ».

Saisi de cet appel, ainsi que de deux autres pièces écrites émanant de Dantzig et de trois pièces de procédure déposées par la Pologne, de même que de quatre consultations juridiques signées respectivement par les professeurs Kaufmann, Schücking, Cavaglieri et Le Fur, le Conseil, lors de sa quarante-huitième session et sur le rapport de M. Villegas, a adopté la Résolution reproduite au début du présent avis consultatif.

* * *

I.

La Cour doit examiner, en premier lieu, la portée exacte de la question au sujet de laquelle un avis consultatif lui a été demandé. La Résolution du Conseil de la Société des Nations, adoptée le 22 septembre 1927, énonce la question dans les termes suivants :

> « La Cour estime-t-elle que la Décision donnée par le Haut-Commissaire, le 8 avril 1927, comme suite aux requêtes précitées, formulées le 12 janvier 1927 par le Gouvernement dantzikois — pour autant que cette Décision ne donne pas satisfaction à ces requêtes —, est fondée en droit ? »

[1] Traduction française communiquée par le Secrétariat de la Société des Nations.

On May 12th, 1927, the Government of the Free City of Danzig, again relying on Article 39 of the Convention of Paris, lodged an appeal with the Council of the League of Nations against this Decision, asking that the said Decision "should be annulled" and that "it should be decided that"

> "the former Danzig railway officials taken over by the Polish Railway service are authorized to recover pecuniary claims, arising out of their conditions of service, in the Danzig Civil Courts from the Polish Railways Administration, even when these claims are based on the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921 (the so-called *Beamtenabkommen*), or on the declaration made under Article 1 of that Agreement, and accepted by the Polish Railways Administration [1]".

On receipt of this appeal and of two other documents emanating from Danzig, as well as of three documents of procedure filed by Poland and four legal opinions respectively signed by Professors Kaufmann, Schücking, Cavaglieri and Le Fur, the Council at its forty-eighth session, on the report of M. Villegas, adopted the resolution reproduced at the beginning of this advisory opinion.

* * *

I.

The Court has to consider, in the first place, the exact scope of the question submitted to it for an advisory opinion. The Resolution of the Council of the League of Nations, adopted on September 22nd, 1927, states the question in the following terms:

> "Is the Court of opinion that the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927, given as a result of the requests made by the Danzig Government on January 12th, 1927—in so far as his Decision does not comply with those requests—is legally well founded?"

[1] English translation communicated by the Secretariat of the League of Nations.

Il convient de rappeler que les requêtes du Gouvernement dantzikois (d'après le texte de la Décision du Haut-Commissaire qui est annexé à la Résolution du Conseil) dont il est fait mention dans la question ci-dessus, étaient conçues dans les termes suivants : dire

« *a*) que les employés des chemins de fer qui ont passé du service de la Ville libre à celui de la Pologne ont le droit d'intenter des procès ayant pour objet des réclamations de nature pécuniaire, même si ces réclamations sont basées sur l'Accord dantziko-polonais du 22 octobre 1921 (Accord concernant les fonctionnaires, *Beamtenabkommen*) ou sur la déclaration qui a été faite en vertu de l'article premier dudit Accord, et acceptée par l'Administration polonaise des chemins de fer ;

b) les tribunaux dantzikois sont compétents pour prendre connaissance des actions mentionnées sous *a*) ;

c) par conséquent, l'Administration polonaise des chemins de fer est obligée d'accepter la juridiction des tribunaux dantzikois dans les litiges de nature comme mentionnés ci-dessus sous *a*), et d'exécuter les jugements prononcés par les tribunaux dantzikois ».

Le dispositif de la Décision du Haut-Commissaire, datée du 8 avril 1927, est le suivant :

> « Toute réclamation pécuniaire, fondée sur une des stipulations constituant le contrat de service des employés dantzikois des chemins de fer polonais, passés au service de l'Administration polonaise en vertu de l'Accord entre Dantzig et la Pologne du 22 octobre 1921, et notamment les réclamations concernant les salaires, les retraites, les traitements de disponibilité ainsi que d'autres allocations découlant du contrat de service, pourront former l'objet d'une action devant les tribunaux dantzikois (sous réserve du cas mentionné à la page 5 [1]) ; les clauses de l'Accord lui-même et les déclarations visées à l'article premier ne rentrent pas parmi les stipulations constituant le contrat de service des employés susdits ; pour cette raison elles ne pourront pas former la base d'une action individuelle à instituer devant les tribunaux ;
>
> dans ces conditions, la question qui m'avait été soumise sous *c*) ne paraît pas se poser. »

L'examen des pièces de procédure en la présente affaire, ainsi que du texte des exposés oraux faits devant la Cour en audience publique par les représentants des Parties en cause, montre qu'aucun des deux Gouvernements directement intéres-

[1] Voir page 30.

It may be recalled that the requests made by the Danzig Government, referred to in the above-mentioned question, are in the following terms (according to the text of the High Commissioner's Decision annexed to the Council's Resolution):

"(*a*) that railway employees who had passed from the service of the Free City into Polish service, were entitled to bring actions in respect of pecuniary claims, even if these claims were based on the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921 (Agreement concerning officials, *Beamtenabkommen*) or on the declaration made under Article 1 of this Agreement, which was accepted by the Polish Railways Administration;

(*b*) that Danzig Courts were entitled to hear the actions referred to in (*a*);

(*c*) that, consequently, the Polish Railways Administration was bound to accept the jurisdiction of the Danzig Courts in disputes such as those mentioned in (*a*), and to enforce the judgments given by those Courts".

The operative portion of the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927, is as follows:

> "Pecuniary claims of any kind, based on one of the provisions which constitute the contract of service for Danzig employees of the Polish Railways who have passed into the service of the Polish Administration under the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921, and in particular claims in connection with salaries, pensions, half-pay, and other grants under the contract, may form the subject of an action in the Danzig Courts (except for the reservation mentioned on pages 5-6 [1]); the clauses of the Agreement itself, and the declarations referred to in Article 1 of the Agreement, are not to be regarded as provisions which constitute the contract of service of the above-mentioned employees, and therefore they cannot give ground for a personal action to be brought in the courts;
>
> under these circumstances, I do not think that the question set out in (*c*) arises."

An examination of the documents submitted to the Court and of the oral statements made by the representatives of the Parties before the Court at its public sittings, establishes the fact that neither Party has contested that part of the

[1] See page 30.

sés n'a contesté la première partie de la Décision du Haut-Commissaire, qui reconnaît que « toute réclamation pécuniaire, fondée sur une des stipulations constituant le contrat de service des employés dantzikois des chemins de fer polonais, passés au service de l'Administration polonaise en vertu de l'Accord entre Dantzig et la Pologne du 22 octobre 1921, et notamment les réclamations concernant les salaires, les retraites, les traitements de disponibilité ainsi que d'autres allocations découlant du contrat de service, pourront former l'objet d'une action devant les tribunaux dantzikois ». Cette partie de la Décision, ci-après désignée sous le nom de « première partie », peut être considérée comme satisfaisant, dans cette mesure, aux requêtes de la Ville libre ; selon les termes de la Résolution du Conseil, la Cour n'est pas invitée à donner un avis sur le point de savoir si cette partie est ou non fondée en droit.

La Décision dispose en outre que « les clauses de l'Accord lui-même et les déclarations visées à l'article premier ne rentrent pas parmi les stipulations constituant le contrat de service des employés susdits ; pour cette raison, elles ne pourront pas former la base d'une action individuelle à instituer devant les tribunaux ; dans ces conditions, la question soumise sous *c*) ne paraît pas se poser ». Cette partie de la Décision, désignée ci-après sous le nom de « seconde partie », ne satisfait pas aux requêtes de la Ville libre. C'est donc sur cette partie que la Cour est priée de donner un avis établissant si elle est ou non fondée en droit.

Avant d'aborder l'examen de la question qui lui est soumise — telle que cette question a été définie ci-dessus —, la Cour croit, à titre préliminaire, devoir rechercher si son avis ne doit s'appliquer qu'aux « fonctionnaires » des chemins de fer de Dantzig exclusivement ou s'il doit embrasser également le cas des « employés » de chemins de fer de la Ville libre qui ne sont pas des « fonctionnaires ». Il convient d'observer à cet égard que, dans quelques-uns des articles de l'Accord du 22 octobre 1921, qui sera ci-après dénommé *Beamtenabkommen*, il est fait usage du mot *Beamte* (fonctionnaires, par exemple à l'article 4, n° 2) ou du mot *Arbeiter* (ouvriers, par exemple à l'article 2) ; d'autres articles parlent de *Beamte und Arbeiter* (fonctionnaires et ouvriers, par exemple

High Commissioner's Decision according to which "pecuniary claims of any kind based on one of the provisions which constitute the contract of service for Danzig employees of the Polish Railways who have passed into the service of the Polish Administration under the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921, and in particular claims in connection with salaries, pensions, half-pay, and other grants under the contract, may form the subject of an action in the Danzig Courts". This part of the Decision, hereafter called "the first part", may be considered as complying to this extent with Danzig's requests; and by the terms of the Resolution, the Court is not asked for an opinion as to whether it is legally well founded or not.

The Decision further lays down that "the clauses of the Agreement itself, and the declarations referred to in Article 1 of the Agreement, are not to be regarded as provisions which constitute the contract of service of the above-mentioned employees, and therefore they cannot give ground for a personal action to be brought in the courts; under these circumstances, I do not think that the question set out in (*c*) arises". This part of the Decision, hereafter called "the second part", does not comply with Danzig's requests. It is, therefore, on this part that the Court is asked to give its opinion as to whether it is legally well founded or not.

Before entering upon the examination of the question before it, as defined above, the Court deems it necessary to consider, as a preliminary question, whether its opinion should contemplate the Danzig railway "officials" only, or whether it should include in its purview Danzig railway "employees" who are not "officials". It should be noted in this connection that in some of the articles of the Agreement of October 22nd, 1921, hereafter called *Beamtenabkommen*, the word *Beamte* (officials, e.g. Article 4, No. 2), or the word *Arbeiter* (workmen, e.g. Article 2), is used; other articles speak of *Beamte und Arbeiter* (officials and workmen, e.g. Article 3), or *Bedienstete* (employees, e.g. Article 6, [*c*]). This difference in terminology is evidently intended to fix the scope of application of the several provisions

l'article 3) ou de *Bedienstete* (employés, par exemple l'article 6 *c*). Cette différence dans la terminologie est évidemment destinée à délimiter la portée d'application des diverses dispositions en jeu. En revenant maintenant à la Décision du Haut-Commissaire, on peut constater que cette Décision, dans son dispositif, se sert du mot « employés ». Toutefois, tant les requêtes primitivement présentées par la Ville libre dans sa lettre du 12 janvier 1927, et qui provoquèrent ladite Décision, que l'appel introduit par la Ville libre contre la Décision du Haut-Commissaire, ne mentionnent que les *Beamte* (fonctionnaires). La Cour est donc d'avis que la question qui lui a été soumise devrait être interprétée comme ne visant que les « fonctionnaires » exclusivement. Cette interprétation est confirmée par le premier alinéa de la Résolution du Conseil où il est dit : « Le Conseil de la Société des Nations, saisi par le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig d'un appel contre une Décision donnée le 8 avril 1927 par le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, dans la question de la compétence des tribunaux dantzikois dans les procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service des chemins de fer polonais contre l'Administration polonaise des chemins de fer, décide de prier la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien lui donner un avis consultatif sur la question suivante. »

II.

La Ville libre de Dantzig, dans son appel interjeté, le 12 mai 1927, contre la Décision du Haut-Commissaire datée du 8 avril 1927, demande au Conseil d'annuler (*aufheben*) ladite Décision et de décider que :

« les anciens fonctionnaires dantzikois des chemins de fer, passés au service des chemins de fer polonais, sont autorisés à faire valoir contre l'Administration polonaise des chemins de fer, par voie d'actions judiciaires exercées devant les tribunaux civils dantzikois, leurs revendications d'ordre pécuniaire découlant de leurs conditions d'engagement, même si les actions judiciaires sont fondées sur l'Accord dantziko-polonais du 22 octobre 1921 (dit *Beamtenabkommen*) ou sur la déclara-

concerned. Turning now to the Decision of the High Commissioner, we find that the word "employees" is used in its operative portion. However, in view of the fact that the original requests made by Danzig in its letter of January 12th, 1927, which led to the said Decision as well as to the appeal made by Danzig against the Decision, refer only to *Beamte* (officials), the Court is of opinion that the question before it should be construed as referring to "officials" only. This interpretation is borne out by the first paragraph of the Council's Resolution, which says: "The Council of the League of Nations, having received from the Government of the Free City of Danzig an appeal against a Decision given on April 8th, 1927, by the High Commissioner of the League of Nations at Danzig as to the jurisdiction of the Danzig Courts in actions brought against the Polish Railways Administration by Danzig railway officials who have passed into the Polish service, decides to ask the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion on the following question".

II.

The appeal made by Danzig, on May 12th, 1927, against the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927, requests the Council to quash (*aufheben*) the said Decision, and to decide that:

"the former Danzig railway officials taken over by the Polish Railway service are authorized to recover pecuniary claims, arising out of their conditions of service, in the Danzig Civil Courts from the Polish Railways Administration, even when these claims are based on the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921 (the so-called *Beamtenabkommen*), or on the declaration made under Article 1 of that Agreement, and accepted by the Polish Railways Administration [1]".

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

tion faite conformément à l'article premier de cet Accord et acceptée par l'Administration polonaise des chemins de fer [1] ».

A première vue, il semblerait que la première partie de la Décision du 8 avril 1927 fût également comprise dans l'appel de Dantzig. Mais, ainsi qu'il vient d'être dit, et pour tenir compte de l'exposé des motifs de l'appel, cette partie de la Décision ne doit pas être considérée comme ayant été contestée par la Ville libre. En fait, les termes eux-mêmes dont il est fait usage dans l'acte d'appel cité plus haut, « même si (*auch wenn*) ces actions judiciaires sont fondées sur l'Accord dantziko-polonais du 22 octobre 1921 » dit *Beamtenabkommen*, etc., impliquent nécessairement l'existence d'une compétence pour les tribunaux de Dantzig à l'égard de certaines autres revendications pécuniaires, savoir celles qui ne sont pas fondées sur le *Beamtenabkommen*.

La Cour, en examinant la seconde partie de la Décision du Haut-Commissaire, croit devoir prendre pour point de départ la première partie de cette Décision et considérer comme un point définitivement réglé ce qui y est décidé. Ceci n'implique pas l'acceptation par la Cour des motifs donnés par le Haut-Commissaire à l'appui de cette partie de sa Décision.

* * *

La seconde partie de la Décision du Haut-Commissaire dispose que « les clauses de l'Accord lui-même et les déclarations visées à l'article premier ne rentrent pas parmi les stipulations constituant le contrat de service des employés susdits et, pour cette raison, ne pourront pas former la base d'une action individuelle à instituer devant les tribunaux ».

*

La Cour s'occupera, en premier lieu, du point relatif aux actions intentées par les fonctionnaires de Dantzig pour faire valoir leurs revendications pécuniaires fondées sur les disposi-

[1] Traduction communiquée par le Secrétariat de la Société des Nations.

At first sight, it would seem that the first part of the Decision of April 8th, 1927, was also included in Danzig's appeal. But, as has just been said, and in view of the statement of reasons for the appeal, this part of the Decision should not be considered as having been contested by Danzig. Indeed, the very words used in the statement of the appeal quoted above, namely, "even when (*auch wenn*) these claims are based on the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921" (the so-called *Beamtenabkommen*), etc., necessarily imply the existence of the jurisdiction of the Danzig Courts with regard to certain other pecuniary claims, i.e. those which are not based on the *Beamtenabkommen*.

In examining the second part of the High Commissioner's Decision, the Court deems it necessary to take its first part as a starting point, and to consider what is laid down therein as finally settled. This does not imply that the Court accepts the reasons given by the High Commissioner for this part of his Decision.

* * *

The second part of the High Commissioner's Decision lays down that "the clauses of the Agreement itself, and the declarations referred to in Article 1 of the Agreement, are not to be regarded as provisions which constitute the contract of service of the above-mentioned employees, and therefore they cannot give ground for a personal action to be brought in the courts".

*

The Court will first deal with the question relating to actions brought for the recovery of pecuniary claims based upon the Agreement of October 22nd, 1921 (*Beamtenabkommen*),

tions de l'Accord du 22 octobre 1921 (*Beamtenabkommen*); elle examinera ensuite le point relatif aux déclarations...

Les thèses des deux Parties, telles qu'elles ressortent des débats devant la Cour, peuvent être brièvement résumées de la manière suivante :

La Pologne soutient : 1) que le *Beamtenabkommen*, accord international, ne crée de droits et d'obligations qu'entre les Parties contractantes ; 2) que le *Beamtenabkommen*, comme tel, ne peut — ses dispositions n'ayant pas été incorporées dans la législation interne polonaise — créer directement des droits et obligations pour les individus intéressés ; et 3) que si, à un point de vue quelconque, la Pologne n'avait pas rempli les obligations internationales résultant pour elle du *Beamtenabkommen*, elle ne serait responsable qu'envers la Ville libre de Dantzig. En d'autres termes, la Pologne soutient que les relations juridiques entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les anciens fonctionnaires de Dantzig, devenus fonctionnaires polonais, sont réglées exclusivement par le droit interne polonais, qui doit être conforme au *Beamtenabkommen*.

Par contre, Dantzig soutient que le *Beamtenabkommen*, bien qu'il soit, en la forme, un accord international, était destiné, dans l'intention des Parties contractantes, à constituer une partie du « complexe des stipulations qui établit les rapports juridiques entre l'Administration des chemins de fer et les employés » (« contrat de service »), et que c'est le fond, plutôt que la forme, d'un acte qui détermine son caractère juridique.

Le point litigieux revient donc à ceci : Le *Beamtenabkommen*, tel qu'il est, fait-il partie du complexe des dispositions qui régissent les rapports juridiques entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires dantzikois passés à son service (contrat de service) ? La réponse à cette question dépend de l'intention des Parties contractantes. On peut facilement admettre que, selon un principe de droit international bien établi, le *Beamtenabkommen*, accord international, ne peut, comme tel, créer directement des droits et des obligations pour des particuliers. Mais on ne saurait contester que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des Parties contractantes, puisse être l'adoption, par les Parties, de règles déterminées, créant des droits et

and will then pass to the question of the declarations.

The contentions of the two Parties, resulting from their discussion before the Court, may be briefly summarized as follows:

Poland contends: (1) that the *Beamtenabkommen*, being an international agreement, creates rights and obligations between the contracting Parties only; (2) that the *Beamtenabkommen*, as such, and failing its incorporation into Polish national legislation, cannot create direct rights or obligations for the individuals concerned; and (3) that if, in any respect, Poland has not carried out her international obligations arising under the *Beamtenabkommen*, she is responsible only to the Free City of Danzig. In other words, Poland contends that the legal relations between the Polish Railways Administration and the former Danzig officials, who have become Polish officials, are governed solely by Polish national law, which should be in conformity with the *Beamtenabkommen*.

On the other hand, Danzig contends that the *Beamtenabkommen*, though an international agreement in form, was intended by the contracting Parties to constitute part of the "series of provisions which establish the legal relationship between the Railways Administration and its employees" ("contract of service") and that it is the substance rather than the form of the instrument that determines its juridical character.

The point in dispute amounts therefore to this: Does the *Beamtenabkommen*, as it stands, form part of the series of provisions governing the legal relationship between the Polish Railways Administration and the Danzig officials who have passed into its service (contract of service)? The answer to this question depends upon the intention of the contracting Parties. It may be readily admitted that, according to a well established principle of international law, the *Beamtenabkommen*, being an international agreement, cannot, as such, create direct rights and obligations for private individuals. But it cannot be disputed that the very object of an international agreement, according to the intention of the contracting Parties, may be the adoption by the Parties of some

obligations pour des individus, et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux. Que telle ait été l'intention, dans le cas présent, c'est ce que l'on peut établir en se référant aux termes du *Beamtenabkommen*. Le fait que les diverses dispositions ont revêtu la forme d'un *Abkommen* est une preuve complémentaire, mais non une preuve décisive, quant à la nature et à l'effet juridique de l'acte. L'intention des Parties — que l'on doit rechercher dans le contenu de l'Accord, en prenant en considération la manière dont l'Accord a été appliqué — est décisive. Ce principe d'interprétation doit être appliqué par la Cour en la présente espèce.

Le texte et la teneur générale du *Beamtenabkommen* montrent que les dispositions de cet acte sont directement applicables entre les fonctionnaires et l'Administration. Tel est notamment le cas des articles 6, *a* et *b*, 7, 11 et 12, qui sont de nature à engendrer des revendications pécuniaires. D'après son contenu, le *Beamtenabkommen* a pour objet de créer un régime juridique spécial, gouvernant les rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires, employés et ouvriers de la Ville libre passés de façon permanente au service de l'Administration polonaise. Le fait que, dans l'intention des Parties contractantes, ce régime spécial doive être réglé par les dispositions mêmes du *Beamtenabkommen*, ressort, par exemple, d'une analyse de l'article 4 de cet Accord. Cet article (n° 2) dispose que les fonctionnaires dantzikois sont soumis aux lois disciplinaires polonaises. En outre, le n° 5 confère à la Pologne le droit de déroger, dans ses lois disciplinaires, aux dispositions correspondantes du *Beamtenabkommen* (mais sous les réserves visant la composition des chambres disciplinaires et l'usage de la langue allemande). Si la thèse polonaise était fondée, des lois de cette nature, une fois promulguées, seraient immédiatement applicables aux fonctionnaires de Dantzig. Or, le n° 5 prévoit expressément que, dans ce cas, ces dispositions, c'est-à-dire celles du *Beamtenabkommen* qui ont trait à la discipline, « seront modifiées et adaptées à la loi disciplinaire polonaise » (*so werden diese Bestimmungen in Anlehnung an das polnische Disziplinargesetz geändert werden*). La nécessité de cette procédure additionnelle, aux fins de modifier le *Beamtenabkommen*, montre 1° que la loi discipli-

definite rules creating individual rights and obligations and enforceable by the national courts. That there is such an intention in the present case can be established by reference to the terms of the *Beamtenabkommen*. The fact that the various provisions were put in the form of an *Abkommen* is corroborative, but not conclusive evidence as to the character and legal effects of the instrument. The intention of the Parties, which is to be ascertained from the contents of the Agreement, taking into consideration the manner in which the Agreement has been applied, is decisive. This principle of interpretation should be applied by the Court in the present case.

The wording and general tenor of the *Beamtenabkommen* show that its provisions are directly applicable as between the officials and the Administration. This is particularly the case in regard to Articles 6, *litt.* (*a*) and (*b*), 7, 11 and 12, which are of such a nature as to lead possibly to pecuniary claims. According to its contents, the object of the *Beamtenabkommen* is to create a special legal régime governing the relations between the Polish Railways Administration and the Danzig officials, workmen and employees who have passed into the permanent service of the Polish Administration. That this special régime, according to the intention of the contracting Parties, is to be governed by the very provisions of the *Beamtenabkommen*, may be seen for instance from an analysis of Article 4 of the *Beamtenabkommen*. This article (No. 2) stipulates that the Danzig officials are subject to the disciplinary laws of Poland. Further on, No. 5 gives Poland the right to frame her disciplinary laws differently from the corresponding provisions of the *Beamtenabkommen* (subject, however, to the reservations concerning the composition of the disciplinary chambers and the use of the German language). Now, if Poland's contention were justified, such laws, once enacted, would be immediately applicable to the Danzig officials. But No. 5 expressly stipulates that in such a case, "these provisions" (i.e. the provisions of the *Beamtenabkommen* concerning discipline) "shall be amended and brought into harmony with the Polish disciplinary law" (*so werden diese Bestimmungen in Anlehnung an das polnische Disziplinargesetz geändert werden*). The necessity of resorting to

naire polonaise, dans la mesure où elle dérogerait aux dispositions du *Beamtenabkommen*, ne régirait pas de 'plein' droit les rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires de Dantzig, et cela nonobstant le fait que, dans l'intention des Parties, la Pologne a le droit de promulguer ladite loi ; 2° que, dans la mesure où il s'agit de matières dont traitent ses dispositions, le *Beamtenabkommen* constitue un document juridique régissant les rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires dantzikois ; d'où la nécessité, par exemple en matière de discipline, d'amender les dispositions du *Beamtenabkommen* afin de rendre les dispositions de la loi polonaise applicables aux fonctionnaires de Dantzig.

La Pologne, il est vrai, a invoqué à l'appui de sa thèse l'article 9 du *Beamtenabkommen* afin de démontrer que l'*Abkommen* lui-même rend applicable la législation polonaise. L'article est ainsi conçu :

> « *Sämtliche Angelegenheiten der im polnischen Dienst übergetretenen Beamten und Arbeiter regelt die polnische Staatsbahnverwaltung* [1]. »

Selon la Pologne, cet article montre que l'intention des Parties était de laisser à la Pologne le soin d'élaborer tous les règlements visant les fonctionnaires dantzikois des chemins de fer, y compris les règlements fondés sur le *Beamtenabkommen*, à l'égard desquels la Pologne ne serait responsable qu'envers la Ville libre de Dantzig.

De l'avis de la Cour, la portée d'application de l'article 9 n'est pas aussi étendue. Le sens de cet article, examiné à la lumière de la teneur générale du *Beamtenabkommen*, et notamment de la Décision du général Haking en date du 5 septembre 1921, devient clair. Cette Décision (n° 12 *a*) dispose que :

> « Dans ces limites [c'est-à-dire : respecter les droits des fonctionnaires, employés et ouvriers de Dantzig au service des chemins de fer et sauvegarder les intérêts de la

[1] *Traduction communiquée par le Secrétariat de la Société des Nations* : « Toutes les questions intéressant les fonctionnaires et ouvriers admis dans le service polonais seront réglées par l'Administration des chemins de fer de l'État polonais. »

this additional procedure of amending the *Beamtenabkommen* shows (1) that the Polish disciplinary law, in so far as it differs from the provisions of the *Beamtenabkommen*, does not *de plano* regulate the legal relations between the Polish Railways Administration and the Danzig officials, and this, in spite of the fact that, according to the intention of the Parties, Poland has the right to pass such laws; and (2) that in so far as the matters regulated by its provisions are concerned, the *Beamtenabkommen* constitutes a legal document governing the relations between the Polish Railways Administration and the Danzig officials; hence the necessity, e.g. in the matter of discipline, of amending the provisions of the *Beamtenabkommen* in order to make the provisions of the Polish law binding on the Danzig officials.

It is true that Article 9 of the *Beamtenabkommen* has been invoked by Poland in order to show that the *Abkommen* itself makes Polish national legislation applicable. The article reads:

> *"Sämtliche Angelegenheiten der im polnischen Dienst übergetretenen Beamten und Arbeiter regelt die polnische Staatsbahnverwaltung* [1]."

In Poland's opinion, this article is a proof that the intention of the Parties was to leave it to Poland to make all the regulations concerning the Danzig Railway officials including regulations based on the *Beamtenabkommen*, for which regulations she would be responsible only to the Free City of Danzig.

In the opinion of the Court, the scope of application of Article 9 is not so wide. The meaning of this article, read in the light of the general tenor of the *Beamtenabkommen*, and especially of General Haking's Decision of September 5th, 1921, becomes apparent. This Decision (No. 12 *a*) lays down that:

> "Within these limits [i.e. the maintenance of the rights of the Danzig officials, employees and workmen engaged in the railway service and the safeguarding of the

[1] *Translation by the Registry:* "All matters affecting officials and workmen transferred to the Polish service shall be dealt with by the Polish State Railways Administration."

population locale], l'Administration des chemins de fer polonais a toute latitude d'édicter des règlements pour ce réseau. »

Il s'ensuit que l'article 9 du *Beamtenabkommen* ne devrait pas être interprété comme faisant dépendre l'applicabilité des dispositions du *Beamtenabkommen* de leur incorporation dans un règlement polonais.

L'argument tiré par la Pologne de l'article 9 du *Beamtenabkommen* ne saurait donc affecter la conclusion à laquelle est arrivée la Cour, savoir que le *Beamtenabkommen* constitue une partie du règlement spécial qui régit les rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires intéressés.

Cette conclusion est corroborée par la circonstance suivante, qui a accompagné l'exécution effective du *Beamtenabkommen*.

Aucune des deux Parties n'a contesté que le *Beamtenabkommen* ait été effectivement mis à exécution conformément à l'intention des Parties contractantes. Le 1er décembre 1921, date du transfert des chemins de fer dantzikois à la Pologne, fut signé, par l'Administration polonaise des chemins de fer et par la Ville libre de Dantzig, un aide-mémoire (*Niederschrift*) dont les passages pertinents sont ainsi conçus :

« Niederschrift betreffend den Uebergang Danziger Bahnen an die Polnische Eisenbahnverwaltung am 1. Dezember 1921.

. . . . . .

Beide Parteien erkennen an, dass mit Wirksamkeit vom 1. Dezember 1921 die Entscheidungen des Oberkommissars vom 15. August 1921 und vom 5. September 1921, ferner die Bestimmungen des Genfer Vertrages vom 23. September 1921 und schliesslich die nachstehend aufgezählten Abkommen zur vollen Geltung gelangen und zwar :

(a) . . . . . .

(b) Ausführungsbestimmungen zur Entscheidung des Oberkommissars vom 15. August 1921 und 5. September 1921 betreffend Uebernahme der Danziger Eisenbahnbeamten und Eisenbahnarbeiter in den dauernden Dienst der polnischen Staatseisenbahnverwaltung, vereinbart zwischen der Polnischen und der Danziger Regierung am 22. Oktober 1921 [1]. »

[1] *Traduction du Greffe :* « Aide-mémoire visant le transfert des chemins de fer de Dantzig à l'Administration polonaise des chemins de fer, à la date du 1er décembre 1921.

. . . . . .

Les deux Parties reconnaissent qu'à dater du 1er décembre 1921 les Déci-

interests of the local population], the passing of the bye-laws for this railway system is a matter entirely for the Polish Railway Administration."

It follows that Article 9 of the *Beamtenabkommen* should not be construed in a manner which would make the applicability of the provisions of the *Beamtenabkommen* depend on their incorporation into a Polish Regulation.

The argument drawn by Poland from Article 9 of the *Beamtenabkommen* cannot therefore affect the conclusion reached by the Court, namely, that the *Beamtenabkommen* constitutes part of the special regulations which govern the relations between the Polish Railways Administration and the officials concerned.

This conclusion is corroborated by the following circumstance attending the actual execution of the *Beamtenabkommen.*

Neither Party has disputed the fact that the *Beamtenabkommen* has been actually put into effect in accordance with the intention of the contracting Parties. On December 1st, 1921, the date of the taking over of the Danzig railways by Poland, a memorandum (*Niederschrift*) was signed by the Polish Railways Administration and the Free City of Danzig, the relevant passages of which read as follows:

"Niederschrift betreffend den Uebergang Danziger Bahnen an die Polnische Eisenbahnverwaltung am 1. Dezember 1921.

. . . . . .

Beide Parteien erkennen an, dass mit Wirksamkeit vom 1. Dezember 1921 die Entscheidungen des Oberkommissars vom 15. August 1921 und vom 5. September 1921, ferner die Bestimmungen des Genfer Vertrages vom 23. September 1921 und schliesslich die nachstehend aufgezählten Abkommen zur vollen Geltung gelangen und zwar:

(a) . . . . . .

(b) Ausführungsbestimmungen zur Entscheidung des Oberkommissars vom 15. August 1921 und 5. September 1921 betreffend Uebernahme der Danziger Eisenbahnbeamten und Eisenbahnarbeiter in den dauernden Dienst der polnischen Staatseisenbahnverwaltung, vereinbart zwischen der Polnischen und der Danziger Regierung am 22. Oktober 1921 [1]."

[1] *Translation by the Registry:* "Memorandum in regard to the transfer of the Danzig railways to the Polish Railways Administration on December 1st, 1921.

. . . . . .

Both Parties recognize that, as from December 1st, 1921, the High Com-

Les *Ausführungsbestimmungen* (clauses d'exécution) mentionnées au paragraphe *b*) ci-dessus sont les clauses du *Beamtenabkommen*.

Ce document ne permet guère de douter que le *Beamtenabkommen* ait été reconnu par les Parties comme ayant acquis pleine force et effet à partir du 1er décembre 1921, date du transfert à la Pologne des chemins de fer de Dantzig.

La Cour arrive donc à la conclusion suivante : les rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires dantzikois, selon l'intention des Parties contractantes, doivent être régis par le *Beamtenabkommen*, dont les dispositions constituent une partie de ce que le Haut-Commissaire a appelé le « contrat de service », et par conséquent, les fonctionnaires dantzikois ont, conformément à la première partie de la Décision, un droit de recours judiciaire contre l'Administration polonaise des chemins de fer pour faire valoir leurs revendications pécuniaires fondées sur le *Beamtenabkommen*.

* * *

La Cour, étant arrivée à la conclusion énoncée ci-dessus, ne juge pas nécessaire d'examiner en détail le sens et la portée juridiques des déclarations mentionnées dans la seconde partie de la Décision du Haut-Commissaire en date du 8 avril 1927. A cet égard, il convient de rappeler brièvement les faits principaux relatifs à ces déclarations.

L'article premier du *Beamtenabkommen* dispose qu'en vue du passage au service des chemins de fer polonais sur le territoire de la Ville libre de Dantzig : 1) tous les fonctionnaires des chemins de fer dont il s'agit devront indiquer s'ils désirent être maintenus dans le service polonais ; 2) que l'expression de cette intention devra revêtir la forme d'une

---

sions du Haut-Commissaire des 15 août et 5 septembre 1921, ainsi que les dispositions de la Convention de Genève du 23 septembre 1921 et enfin les accords énumérés ci-dessous, entreront en plein effet.

a) . . . . . .

b) Les dispositions convenues le 22 octobre 1921 entre les Gouvernements polonais et dantzikois en vue de l'exécution des Décisions du Haut-Commissaire des 15 août et 5 septembre 1921 en ce qui concerne le passage des fonctionnaires et ouvriers des chemins de fer dantzikois au service permanent de l'Administration polonaise des chemins de fer. »

The *Ausführungsbestimmungen* (provisions of execution) mentioned in (*b*) above are the provisions of the *Beamtenabkommen.*

This document leaves little room for doubt that the *Beamtenabkommen* has been recognized by the Parties as having come into full force and effect from December 1st, 1921, the date of the taking over by Poland of the Danzig railways.

The Court therefore arrives at the conclusion that, in the intention of the contracting Parties, the relations between the Polish Railways Administration and the Danzig officials should be governed by the *Beamtenabkommen,* the provisions of which constitute part of what the High Commissioner calls the "contract of service", and that, consequently, the Danzig officials have, in accordance with the first part of the Decision, a right of action against the Polish Railways Administration for the recovery of pecuniary claims based on the *Beamtenabkommen.*

* * *

The Court, having arrived at the above conclusion, deems it unnecessary to consider at length the legal significance and effects of the declarations referred to in the second part of the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927. It is appropriate in this connection to state briefly the main facts relating to these declarations.

Article 1 of the *Beamtenabkommen* stipulates (1) that all the railway officials concerned shall state with regard to their passing into the Polish Railway service whether they desire to be maintained in the service; (2) that the statement shall be in the form of a declaration (*Erklärung*), which must correspond with the tenor of the article, and must have

missioner's Decisions of August 15th and September 5th, 1921, as also the provisions of the Convention of Geneva of September 23rd, 1921, and, finally, the agreements enumerated below, shall enter into full effect.

(*a*) . . . . . .

(*b*) The provisions for the execution of the High Commissioner's Decisions of August 15th and September 5th, 1921, in regard to the transfer of Danzig railway officials and workmen to the permanent service of the Polish State Railways Administration, agreed upon between the Polish and Danzig Governments on October 22nd, 1921."

déclaration (*Erklärung*) qui doit correspondre à la teneur de l'article et se référer au présent règlement (*Verordnung*); 3) que la déclaration ne devra contenir ni addition ni condition supplémentaire; et 4) que toutes les déclarations, dans les huit semaines qui suivront le transfert des chemins de fer dantzikois à la Pologne, devront être transmises à la Direction des chemins de fer de l'État polonais à Dantzig par l'entremise du délégué dantzikois. (Voir la Décision du Haut-Commissaire en date du 15 août 1921.) La formule de la déclaration est la suivante :

« *Erklärung**. — Ich erkläre mich bereit, vom 1. April 1922 angefangen, im polnischen Eisenbahndienst im Gebiete der Freien Stadt Danzig unter den in der am 22. Oktober 1921 zwischen der Danziger und der Polnischen Regierung abgeschlossenen Vereinbarung festgesetzten Bedingungen zu verbleiben.

[Unterschrift.]

* Weitere Zusätze und Bedingungen machen diese Erklärung ungültig [1]. »

Les déclarations ont été transmises dans les délais fixés et de la manière prévue à l'article premier du *Beamtenabkommen;* elles ont été acceptées par la Direction des chemins de fer de l'État polonais à Dantzig. Les Parties ont donné de ces déclarations des interprétations différentes.

Selon la thèse polonaise, l'objet de la déclaration était de préciser que les fonctionnaires entendaient réellement demeurer au service des chemins de fer polonais.

Selon le point de vue de Dantzig, la déclaration, qui se réfère spécifiquement aux conditions stipulées dans le *Beamtenabkommen*, constitue, une fois qu'elle a été dûment signée par le fonctionnaire dantzikois intéressé et acceptée par l'Administration polonaise des chemins de fer, un *accord de volontés* ayant pour effet juridique de rendre les dispositions du *Beamtenabkommen* applicables aux rapports entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires dantzikois.

---

[1] *Traduction communiquée par le Secrétariat de la Société des Nations :* « *Déclaration**.— Je me déclare prêt à rester au service des chemins de fer polonais dans le territoire de la Ville libre de Dantzig, à dater du 1er avril 1922, aux conditions stipulées dans l'Accord conclu le 22 octobre 1921 en les Gouvernements dantzikois et polonais.

[*Signature.*]

* Toute addition ou condition supplémentaire rendra nulle la présente déclaration. »

reference to these regulations (*Verordnung*); (3) that the declaration must not contain any supplementary additions or conditions; and (4) that all the declarations shall, within eight weeks from the taking over of the Danzig railways by Poland, be transmitted to the Directorate of the Polish State Railways of Danzig through the intermediary of the Danzig delegate. (See the High Commissioner's Decision of August 15th, 1921.) The wording of the declaration is as follows:

"*Erklärung**. — Ich erkläre mich bereit, vom 1. April 1922 angefangen, im polnischen Eisenbahndienst im Gebiete der Freien Stadt Danzig unter den in der am 22. Oktober 1921 zwischen der Danziger und der Polnischen Regierung abgeschlossenen Vereinbarung festgesetzten Bedingungen zu verbleiben.

[Unterschrift.]

* Weitere Zusätze und Bedingungen machen diese Erklärung ungültig[1]."

The declarations were transmitted within the time-limit and in the manner prescribed in Article 1 of the *Beamtenabkommen* and were accepted by the Directorate of the Polish State Railways at Danzig. These declarations have been differently interpreted by the Parties.

According to the Polish point of view, the object of the declaration was to make clear the fact that the officials really intended to remain in the Polish Railway service.

According to the Danzig point of view, as the declaration specifically refers to the conditions stipulated in the *Beamtenabkommen*, it constitutes, when duly signed by the Danzig official concerned and accepted by the Polish Railways Administration, an *accord de volontés*, having the legal effect of rendering the provisions of the *Beamtenabkommen* applicable to the relations between the Polish Railways Administration and the Danzig officials.

---

[1] *English translation communicated by the Secretariat of the League of Nations:* "*Declaration**.—I declare that I am prepared to remain, as from April 1st, 1922, in the Polish Railway service in the territory of the Free City of Danzig under the conditions laid down in the Agreement concluded between the Danzig and the Polish Governments on October 22nd, 1921.

[*Signature.*]

* Further additions and conditions render this declaration null and void."

De l'avis de la Cour, les requêtes de Dantzig, qui ont abouti à la Décision du Haut-Commissaire datée du 8 avril 1927, étaient destinées à établir pour les fonctionnaires dantzikois, contre l'Administration polonaise des chemins de fer, un droit de recours judiciaire fondé sur le *Beamtenabkommen* ou sur la déclaration faite en vertu de cet Accord ; elles n'avaient pas pour objet d'obtenir du Haut-Commissaire une décision sur la portée du droit des fonctionnaires en vertu du *Beamtenabkommen* ou de la déclaration. Pour ce motif, la Cour, ayant reconnu aux fonctionnaires dantzikois un droit de recours judiciaire, estime qu'il est sans intérêt pratique, aux fins de l'avis consultatif demandé à la Cour, de chercher à déterminer la nature et les effets juridiques de la déclaration.

* * *

La réponse à la question de savoir si l'Administration polonaise des chemins de fer est tenue d'accepter la juridiction des tribunaux de Dantzig pour connaître des revendications pécuniaires fondées sur le *Beamtenabkommen*, et d'exécuter les jugements rendus par ces tribunaux sur lesdites revendications, peut être déduite de ce qui a été dit ci-dessus, la Cour ayant abouti aux conclusions suivantes :

1) Le Haut-Commissaire, dans la première partie de sa Décision du 8 avril 1927, a reconnu la compétence des tribunaux de Dantzig pour connaître des actions intentées par les fonctionnaires intéressés à l'égard de revendications pécuniaires fondées sur l'une des stipulations du « contrat de service ».

2) La Cour estime que le *Beamtenabkommen* constitue une partie des stipulations du « contrat de service », c'est-à-dire « le complexe des stipulations qui établit les rapports juridiques entre l'Administration des chemins de fer et les employés ».

Des considérations qui précèdent, il résulte que les jugements des tribunaux de Dantzig en matière de revendications d'ordre pécuniaire fondées sur le *Beamtenabkommen* doivent, conformément à la première partie de la Décision du 8 avril 1927, être reconnus et exécutés par l'Administration polonaise des chemins de fer.

In the opinion of the Court, the requests made by Danzig which led to the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927, were intended to establish a right of action on the part of the Danzig officials against the Polish Railways Administration based on the *Beamtenabkommen* or on the declaration made thereunder; they were not intended to obtain a decision by the High Commissioner as to the scope of the right of the officials under the *Beamtenabkommen* or the declaration. For this reason, the Court, having recognized a right of action on the part of the Danzig officials, deems that a determination of the nature and legal effects of the declaration is of no practical value for the purpose for which the Court is asked to give an advisory opinion.

* * *

The answer to the question whether the Polish Railways Administration is bound to accept the jurisdiction of the Danzig Courts to adjudicate upon pecuniary claims based on the *Beamtenabkommen*, and to execute the judgments given by those courts on such claims, can be deduced from what has been said above; for the Court has reached the following conclusions:

(1) The jurisdiction of the Danzig Courts to entertain actions brought by the officials concerned in respect of pecuniary claims based upon one of the stipulations of the "contract of service" has been recognized by the first part of the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927.

(2) The Court is of opinion that the *Beamtenabkommen* constitutes part of the provisions of the "contract of service", that is, "the series of provisions which constitute the legal relationship between the Railways Administration and its employees".

From the foregoing considerations, it follows that judgments given by the Danzig Courts on pecuniary claims based on the *Beamtenabkommen* should, in conformity with the first part of the Decision of April 8th, 1927, be recognized and executed by the Polish Railways Administration.

Cette conclusion n'affecte pas le droit que confère à la Pologne l'article 39 de la Convention de Paris, d'avoir recours, si l'occasion s'en présentait, à la procédure internationale prévue audit article. Une telle occasion pourrait, par exemple, se présenter si une décision des tribunaux dantzikois dépassait les limites de la compétence réservée auxdits tribunaux par les décisions du Haut-Commissaire ou par les dispositions du *Beamtenabkommen*, ou bien si cette décision était, de toute autre manière, contraire soit aux principes généraux du droit international, soit aux dispositions régissant les rapports entre la Pologne et Dantzig, telles que le Traité de Versailles, la Convention de Paris, d'autres conventions ou accords conclus entre les Parties, des décisions du Haut-Commissaire ou du Conseil de la Société des Nations. Si un jugement des tribunaux de Dantzig était contraire à l'une quelconque de ces dispositions, il appartiendrait à la Pologne de prier le Haut-Commissaire, en vertu de l'article 39 de la Convention de Paris, de formuler une décision en l'espèce.

III.

La Cour a, jusqu'à présent, examiné la question qui est à la base du différend actuellement pendant devant le Conseil par rapport à la deuxième partie de la Décision du Haut-Commissaire ; c'est-à-dire qu'elle a recherché si les dispositions du *Beamtenabkommen* font partie du « contrat de service ».

Elle va maintenant examiner la même question par rapport à la demande primitive de Dantzig datée du 12 janvier 1927, c'est-à-dire qu'elle recherchera dans quelle mesure l'obligation existe pour la Pologne de reconnaître la compétence des tribunaux de Dantzig en matière de revendications pécuniaires introduites contre l'Administration polonaise des chemins de fer. Le paragraphe *c* des requêtes de Dantzig énoncées dans la demande ci-dessus mentionnée tire une conclusion logique des paragraphes *a* et *b*, et présente essentiellement la question comme visant la mesure dans laquelle la Pologne est tenue de reconnaître la compétence des tribunaux de Dantzig, à l'égard d'une catégorie d'affaires spécifiée. Le point de

This conclusion does not preclude the right of Poland, under Article 39 of the Convention of Paris, to have recourse, should the occasion arise, to the international procedure provided for in the said article. Such an occasion would arise, for instance, if a decision of the Danzig Courts should go beyond the limits of their jurisdiction as laid down in the decisions of the High Commissioner or the provisions of the *Beamtenabkommen*, or if it should in any other manner be in conflict with the general principles of international law or the rules governing the relations between Poland and Danzig, such as the Treaty of Versailles, the Convention of Paris, other conventions or agreements concluded between the Parties, or decisions of the High Commissioner or of the Council of the League of Nations. If a judgment of the Courts of Danzig were in conflict with any of these rules, it would be possible for Poland to request the High Commissioner under Article 39 of the Convention of Paris to give a decision in the matter.

III.

The Court has so far examined the question underlying the dispute before the Council, with reference to the second part of the High Commissioner's Decision, i.e. the point whether the provisions of the *Beamtenabkommen* form part of the "contract of service".

The Court now proceeds to examine the same question with reference to the original application of Danzig of January 12th, 1927, i.e. in regard to the extent of Poland's obligation to recognize the jurisdiction of Danzig tribunals for pecuniary claims against the Polish Railway Administration. Paragraph *c* of Danzig's requests, contained in the above-mentioned application, which draws a logical conclusion from paragraphs *a* and *b*, puts the question essentially as one relating to the extent of Poland's obligation to recognize the jurisdiction of the Danzig Courts in a specified category of cases. The question as to what substantive law can be lawfully applied by the Danzig tribunals can only arise after the jurisdiction

savoir quel droit matériel peut légalement être appliqué par les tribunaux de Dantzig ne se présente qu'une fois la compétence établie. La Cour examinera donc la nature et l'étendue de la compétence des tribunaux de Dantzig à l'égard de l'Administration polonaise des chemins de fer.

Le général Haking, Haut-Commissaire, dans sa Décision du 5 septembre 1921, a établi que :

> « Toutes les questions ayant trait à l'administration polonaise des chemins de fer sur le territoire de la Ville libre de Dantzig relèvent des tribunaux civils et criminels de Dantzig. L'Administration polonaise des chemins de fer ne possède pas de droits souverains sur le territoire de la Ville libre et ne peut, par conséquent, pas établir de tribunaux sur le territoire de celle-ci. »

Cette Décision, conçue en termes très compréhensifs, constitue, de l'avis de la Cour, la base juridique de la compétence des tribunaux de Dantzig pour connaître des actions intentées par les fonctionnaires dantzikois contre l'Administration polonaise des chemins de fer. Les jugements qui demeurent dans les limites de compétence ainsi fixées et qui ne sont pas contraires aux autres règles de droit liant Dantzig envers la Pologne au point de vue international, sont juridiquement valides et doivent être reconnus par la Pologne. La reconnaissance et l'exécution des jugements rendus par les tribunaux de Dantzig sont le corollaire de la reconnaissance de leur compétence par la Pologne, conformément à la Décision du général Haking.

Comme l'objet du paragraphe *c*, qui sert de conclusion à la requête de Dantzig, datée du 12 janvier 1927, était d'obtenir que la Pologne reconnût les jugements rendus par les tribunaux de Dantzig dans les actions intentées sur la base du *Beamtenabkommen* ou des déclarations prévues à l'article premier de ce dernier, la question que devait trancher le Haut-Commissaire était en réalité la suivante : les jugements visant les revendications pécuniaires des fonctionnaires des chemins de fer fondées sur le *Beamtenabkommen* ou sur les déclarations rentrent-ils dans le domaine de compétence envisagé dans la Décision du 5 septembre 1921, ou entrent-ils en conflit avec une règle de droit international liant la Ville libre ?

has been established. The Court will therefore investigate the nature and extent of the jurisdiction of the Danzig Courts as regards the Polish Railways Administration.

The High Commissioner, General Haking, in his Decision of September 5th, 1921, lays down that:

> "Everything connected with the Polish Railways Administration within the territory of the Free City is subject to the civil and criminal Courts of Danzig. The Polish Railways Administration has no sovereign rights within the territory of the Free City and therefore can establish no courts of law within its territory."

This Decision, which is couched in quite comprehensive terms, constitutes, in the opinion of the Court, the legal basis of the jurisdiction of the Danzig Courts to entertain actions brought by Danzig railway officials against the Polish Railways Administration. Judgments which are given within the limits of jurisdiction thus determined and which are not in conflict with other rules of law internationally binding upon Danzig in her relations with Poland are lawful, and must be recognized by the latter. The recognition and execution of judgments given by Danzig Courts is the corollary of the recognition of their jurisdiction by Poland in accordance with General Haking's Decision.

Since the object of the concluding paragraph *c* of Danzig's request, dated January 12th, 1927, was to obtain the recognition, by Poland, of the judgments given by the Danzig tribunals on claims based on the *Beamtenabkommen* or on the declaration provided for in Article 1 of the *Beamtenabkommen*, the question to be decided by the High Commissioner was really this: do the judgments on pecuniary claims of railway officials, based on the *Beamtenabkommen* or on the declaration, fall within the jurisdiction contemplated in the Decision of September 5th, 1921, or are they in conflict with any rule of law internationally binding upon Danzig?

Ainsi que l'a déclaré le Haut-Commissaire dans la première partie de la Décision du 8 avril 1927, les revendications pécuniaires des fonctionnaires des chemins de fer relatives à leur « contrat de service » tombent sous la compétence instituée par la Décision du 5 septembre 1921. La compétence implique le pouvoir de décider quel est le droit matériel applicable en l'affaire à laquelle la compétence s'étend. Il appartient donc aux tribunaux de Dantzig de rechercher le droit applicable à une requête introduite par un fonctionnaire de chemins de fer contre l'Administration ferroviaire polonaise. Si ces tribunaux estiment devoir appliquer les dispositions du *Beamtenabkommen*, la question relative à la légalité de cette application est résolue par les dispositions obligatoires au point de vue du droit international entre Dantzig et la Pologne.

Comme le *Beamtenabkommen*, selon son contenu, vise précisément la situation que la Pologne, en vertu du droit international, est tenue d'accorder aux fonctionnaires des chemins de fer de Dantzig passés à son service, et puisque le *Beamtenabkommen* constitue un engagement d'appliquer, entre autres, la Décision du 5 septembre 1921 qui a établi la compétence des tribunaux de Dantzig, l'applicabilité du *Beamtenabkommen* par ces tribunaux doit être considérée comme conforme au droit international, à moins que le contraire ne soit démontré. On aurait pu, au cours de la procédure internationale, faire cette démonstration en prouvant que le *Beamtenabkommen*, en tant qu'accord entre Dantzig et la Pologne, n'était pas, dans l'intention des Parties, destiné à faire partie du « contrat de service » ou, autrement, à être appliqué directement par les tribunaux de Dantzig. La Cour, pour les motifs invoqués ci-dessus, a rejeté une telle interprétation du *Beamtenabkommen*.

La Pologne n'a pas fait valoir d'autres arguments qui, de l'avis de la Cour, puissent interdire aux tribunaux de Dantzig d'appliquer, comme droit matériel, le *Beamtenabkommen* aux revendications pécuniaires introduites par les fonctionnaires des chemins de fer. Si, comme il semble ressortir de quelques-uns des documents soumis à la Cour, et notamment d'une consultation juridique présentée au nom du Gouvernement polonais, la Pologne soutenait que les tribunaux de Dantzig ne peuvent appliquer les dispositions du *Beamtenabkommen* parce qu'elles n'ont pas été dûment insérées dans

As has been stated in the first part of the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927, pecuniary claims of railway officials relating to their "contract of service" fall within the jurisdiction established by the Decision of September 5th, 1921. Jurisdiction implies the right to decide what substantive law is applicable in a given case to which the jurisdiction extends. It is therefore for the Danzig tribunals to examine what law is applicable to a claim brought forward by a railway official against the Polish Railways Administration. If they hold that they have to apply the provisions of the *Beamtenabkommen*, the question whether such application is lawful, is determined by the rules which are internationally binding as between Danzig and Poland.

Since the *Beamtenabkommen*, according to its contents, deals precisely with the régime which Poland is bound under international law to grant to its railway officials taken over from Danzig, and since the *Beamtenabkommen* is an agreement to execute, amongst others, the Decision of September 5th, 1921, which established the jurisdiction of the Danzig tribunals, the applicability of the *Beamtenabkommen* by those tribunals must be considered as being in conformity with international law, unless the contrary is proved. Such proof could have been given in the international proceedings by showing that the *Beamtenabkommen*, as an agreement between Danzig and Poland, was, in the intention of the Parties, not intended to constitute a part of the "contract of service" or otherwise to be applied directly by the Danzig tribunals. The Court, for the reasons given above, has rejected such a construction of the *Beamtenabkommen*.

No other arguments have been adduced by Poland which, in the opinion of the Court, could preclude the Danzig tribunals from applying the *Beamtenabkommen* as substantive law to the pecuniary claims of the Railways officials. If, as seems to appear from some of the documents before the Court and especially from a legal opinion submitted on behalf of the Polish Government, Poland would contend that the Danzig Courts could not apply the provisions of the *Beamtenabkommen* because they were not duly inserted in the Polish national law, the Court would have to observe that, at any rate, Poland could not

le droit national polonais, la Cour devrait faire observer que la Pologne, en tout cas, ne pourrait se prévaloir d'une objection qui, selon l'interprétation donnée par la Cour au *Beamtenabkommen*, équivaudrait pour la Pologne à se fonder sur la non-exécution d'une obligation qui lui a été imposée par un engagement international.

Des considérations qui précèdent, il résulte que la Décision du Haut-Commissaire, datée du 8 avril 1927, n'est pas fondée en droit dans la mesure où elle ne satisfait pas aux requêtes de Dantzig. Cette conclusion, qui ressort d'un examen de la nature et de l'étendue de la compétence instituée par la Décision du 5 septembre 1921, confirme pleinement la conclusion exclusivement fondée sur un examen de la nature et de l'effet juridique du *Beamtenabkommen* par rapport à la première partie de la Décision du Haut-Commissaire, datée du 8 avril 1927.

PAR CES MOTIFS,

La Cour, à l'unanimité,
est d'avis
que la Décision donnée par le Haut-Commissaire le 8 avril 1927 comme suite aux requêtes formulées le 12 janvier 1927 par le Gouvernement dantzikois, pour autant que cette Décision ne donne pas satisfaction à ces requêtes, n'est pas fondée en droit.

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

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le trois mars mil neuf cent vingt-huit, 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*) D. ANZILOTTI.

Le Greffier-adjoint :
(*Signé*) PAUL RUEGGER.

avail herself of an objection which, according to the construction placed upon the *Beamtenabkommen* by the Court, would amount to relying upon the non-fulfilment of an obligation imposed upon her by an international engagement.

From the foregoing considerations, it follows that the Decision of the High Commissioner of April 8th, 1927, is not well founded in law in so far as it does not give satisfaction to the requests which Danzig has made. The conclusion reached upon an examination of the nature and extent of the jurisdiction established by the Decision of September 5th, 1921, fully confirms that which is based exclusively upon an examination of the nature and legal effect of the *Beamtenabkommen* in connection with the first part of the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927.

FOR THESE REASONS,

The Court,
unanimously,
is of opinion that the High Commissioner's Decision of April 8th, 1927, given as a result of the requests made by the Danzig Government on January 12th, 1927—in so far as his Decision does not comply with those requests—is not legally well founded.

Done in English and French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this third day of March, one thousand nine hundred and twenty-eight, 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*) D. ANZILOTTI,
President.

(*Signed*) PAUL RUEGGER,
Deputy-Registrar.