PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE B — N° 11

Le 16 mai 1925

RECUEIL DES AVIS CONSULTATIFS

SERVICE POSTAL POLONAIS A DANTZIG

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES B — No. 11

May 16th, 1925

COLLECTION OF ADVISORY OPINIONS

POLISH POSTAL SERVICE IN DANZIG

Société d'Editions
A. W. Sijthoff
Leyde

A. W. Sijthoff's
Publishing Company
Leyden

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SEPTIÈME SESSION (EXTRAORDINAIRE)

1925.
Le 16 mai.
Dossier F. c. XII.
Rôle VII. 1.

Présents:

MM. HUBER, *Président*,
LODER, *ancien Président*,
WEISS, *Vice-Président*,
Lord FINLAY,
MM. ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
YOVANOVITCH,
BEICHMANN,
NEGULESCO,
WANG.

Juges.

Juges suppléants.

AVIS CONSULTATIF N° 11

SERVICE POSTAL POLONAIS A DANTZIG

I.

A la date du 13 mars 1925 le Conseil de la Société des Nations a adopté une Résolution ainsi conçue :

« Le Conseil de la Société des Nations, conformément aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, signée le 9 novembre 1920, a été saisi par la Pologne d'un appel contre une décision formulée en vertu dudit article par le Haut-Commissaire de la Société des Nations le 2 février 1925.

« Cette décision, dont les termes sont communiqués à la Cour, se rapporte au litige suivant qui a surgi entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SEVENTH (EXTRAORDINARY) SESSION

1925.
May 16th.
File F. c. XII.
Docket VII. 1.

Present:

MM. HUBER, *President,*
LODER, *Former President,*
WEISS, *Vice-President,*
Lord FINLAY,
MM. ALTAMIRA,
ODA,
ANZILOTTI,
YOVANOVITCH, } *Judges.*
BEICHMANN,
NEGULESCO,
WANG. } *Deputy-Judges.*

ADVISORY OPINION No. 11.

POLISH POSTAL SERVICE IN DANZIG.

I.

On March 13th, 1925, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution :

"The Council of the League of Nations has received, in accordance with the terms of Article 39 of the Treaty of Paris between Poland and the Free City of Danzig, signed November 9th, 1920, an appeal by Poland against a decision given under the said article by the High Commissioner of the League of Nations on February 2nd, 1925.

"The said decision, the terms of which are communicated to the Court, deals with the following dispute between Poland and the Free City of Danzig.

« Aux termes de l'article 104, paragraphe 4, du Traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, des articles 29 à 32 (inclus) de la Convention de Paris entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, signée le 9 novembre 1920, des articles 149 à 168 (inclus) et de l'article 240 de l'Accord de Varsovie entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, signé le 24 octobre 1921, la Pologne a le droit « d'installer dans le port de Dantzig un service des postes, télégraphes et téléphones communiquant directement avec la Pologne » (article 29 de la Convention de Paris).

« Aux fins du service mentionné ci-dessus, la Pologne possède des locaux affectés au service des postes sur la Heveliusplatz à Dantzig.

« Le 5 janvier 1925, exerçant les droits qu'elle prétend détenir en vertu des accords internationaux ci-dessus mentionnés, la Pologne a installé des boîtes aux lettres en divers points situés en dehors des locaux de la Heveliusplatz. Ces boîtes aux lettres étaient destinées à recevoir les envois postaux à acheminer sur la Pologne par le service des postes polonais. Le contenu de ces boîtes aux lettres, une fois la levée effectuée, devait être apporté au bureau de la Heveliusplatz par les facteurs appartenant à ce service. La Pologne soutenait également être fondée à distribuer, en dehors des locaux de la Heveliusplatz, les envois postaux transportés, en provenance de la Pologne, par les soins du service des postes polonais. A la suite de ces faits, la Ville libre de Dantzig a prié le Haut-Commissaire de formuler, aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris, une décision déclarant que les droits ainsi revendiqués par la Pologne avaient été écartés en vertu d'une ou de plusieurs décisions émanant du prédécesseur du Haut-Commissaire, le général Haking ; ces décisions, de l'avis de la Ville libre, interdisaient au service polonais de procéder à la levée ou à la distribution d'envois postaux en dehors des locaux de la Heveliusplatz, réservaient l'usage de ce service aux autorités et aux fonctionnaires polonais et en proscrivaient l'utilisation par le public.

« La décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, déclare (paragraphe 6) que, « dégagée de tous ses aspects techniques, la question est de savoir si le rayon d'action du service postal polonais s'étend en dehors des bâtiments attribués audit service ».

"Under the terms of Article 104, paragraph 4, of the Treaty of Versailles, signed June 28th, 1919, Articles 29 to 32 (inclusive) of the Treaty of Paris between Poland and the Free City of Danzig, signed November 9th, 1920, and Articles 149 to 168 (inclusive) and Article 240 of the Agreement of Warsaw between Poland and the Free City of Danzig, signed October 24th, 1921, Poland is entitled "to establish in the Port of Danzig a post, telegraph and telephone service communicating directly with Poland" (Article 29 of the Treaty of Paris).

"For the purpose of the above service Poland possesses postal premises in the Heveliusplatz at Danzig.

"On January 5th, 1925, in exercise of rights which she claims to derive from the above-mentioned international agreements, Poland set up letter-boxes at various points outside the Heveliusplatz premises. These boxes were intended to receive postal matter to be sent to Poland via the Polish postal service. The matter thus posted was to be collected and brought to the Heveliusplatz premises by postmen belonging to that service. Poland also claimed to be entitled to deliver outside the Heveliusplatz premises postal matter brought from Poland by the Polish postal service. The Free City of Danzig thereupon asked the High Commissioner to give a decision, in virtue of Article 39 of the Treaty of Paris, to the effect that the rights thus claimed by Poland were excluded by a decision or decisions given by the High Commissioner's predecessor in office, General Haking, which the Free City considered to preclude the Polish service from collecting or delivering postal matter outside the Heveliusplatz premises and to confine the use of the service to Polish authorities and officials and exclude its use by the public.

"The present High Commissioner's decision of February 2nd, 1925, declares (paragraph 6) that the dispute, "stripped of all its technicalities, is whether the working area of the Polish postal service extends beyond the buildings allotted to that service".

« Le Haut-Commissaire a examiné ces questions à la lumière de certaines décisions ou déclarations de son prédécesseur, le général Haking.

« Il estime que les points actuellement en litige entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig ont été réglés d'une manière définitive par une décision du général Haking du 25 mai 1922, décision dont, à son avis, une décision du général Haking du 23 décembre 1922 et une lettre adressée le 6 janvier 1923 par le général Haking au Commissaire général de la République polonaise à Dantzig, doivent être considérées comme ayant donné une interprétation authentique et démontré l'applicabilité. Il a en conséquence affirmé (paragraphe 18 de la décision du 2 février 1925), en des termes destinés à rendre explicite son application au présent différend, la décision qu'il estime avoir été formulée par le général Haking.

« Le Conseil a l'honneur de prier la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte, de donner un avis consultatif sur les points suivants :

« 1) Existe-t-il, ou non, une décision actuellement en vigueur du général Haking qui tranche les points en litige concernant le service postal polonais, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, et, dans l'affirmative, cette décision exclut-elle un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut-Commissaire ou par le Conseil ?

« 2) Si les questions posées aux paragraphes *a*) et *b*) ci-après n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive de la part du général Haking :

« *a*) Le service postal polonais du port de Dantzig doit-il se borner aux opérations qui peuvent s'effectuer exclusivement à l'intérieur de ses locaux de la Heveliusplatz, ou est-il fondé à installer des boîtes aux lettres et à procéder à la levée et à la distribution des envois postaux en dehors de ces locaux ?

« *b*) L'usage de ce service est-il réservé aux autorités et fonctionnaires polonais, ou ce service peut-il être utilisé par le public ?

"The High Commissioner has examined this question in the light of certain decisions, or pronouncements, of his predecessor, General Haking.

"The High Commissioner considers that the questions now at issue between Poland and the Free City of Danzig are decided finally by a decision given by General Haking on May 25th, 1922, which in his opinion should be regarded as having been authoritatively interpreted and shown to be applicable by a decision given by General Haking on December 23rd, 1922, and a letter addressed by General Haking on January 6th, 1923, to the Commissioner-General of the Polish Republic at Danzig. He has accordingly (paragraph 18 of the decision of February 2nd, 1925) re-affirmed, in language intended to make explicit its application to the present dispute, the decision which he considers General Haking to have given.

"The Council has the honour to request the Permanent Court of International Justice, in conformity with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion upon the following questions :

"(1) Is there in force a decision of General Haking which decides in the manner stated in paragraph 18 of the present High Commissioner's decision of February 2nd, 1925, or otherwise the points at issue regarding the Polish postal service, and, if so, does such decision prevent reconsideration by the High Commissioner or the Council of all or any of the points in question ?

"(2) If the questions set out at (*a*) and (*b*) below have not been finally decided by General Haking :

"(*a*) Is the Polish postal service at the Port of Danzig restricted to operations which can be performed entirely within its premises in the Heveliusplatz, or is it entitled to set up letter-boxes and collect and deliver postal matter outside those premises ?

"(*b*) Is the use of the said service confined to Polish authorities and officials, or can it be used by the public ?

« 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 14 mars 1925, 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 13 mars 1925 et en vertu de l'autorisation donnée par le Conseil,

« a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une Requête demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner au Conseil un avis consultatif sur les questions qui ont été renvoyées à la Cour par la Résolution du 13 mars 1925 (voir texte ci-joint).

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

Conformément à l'article 73 du Règlement de la Cour, la Requête a été communiquée, par les soins du Greffe, aux Membres de la Société des Nations, — par l'intermédiaire de son Secrétaire général, — ainsi qu'aux États mentionnés à l'annexe au Pacte. Elle a été également communiquée au Sénat de la Ville libre de Dantzig, comme étant susceptible de fournir des renseignements sur les questions posées à la Cour.

Le Conseil de la Société des Nations ayant demandé à la Cour de traiter ces questions en session extraordinaire, afin de permettre au Conseil d'examiner l'avis de la Cour lors de sa session de juin, le Président de la Cour a décidé, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 23 du Statut, de convoquer la Cour en session extraordinaire pour le 14 avril 1925.

La Cour, ayant prié les Gouvernements directement intéressés, le Gouvernement polonais et le Sénat de la Ville libre de Dantzig,

"The Secretary-General is authorized to submit this application to the Court, together 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 March 14th, 1925, submitted 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 March 13th, 1925, and in virtue of the authorization given by the Council,

"has the honour to submit to the Permanent Court of International Justice an Application requesting the Court, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion to the Council on the questions which are referred to the Court by the Resolution of March 13th, 1925 (see attached text).

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

In conformity with Article 73 of the Rules of Court, the Request was communicated by the Registry to the Members of the League of Nations, through the Secretary-General of the League, and to the States mentioned in the Annex to the Covenant. It was also communicated to the Senate of the Free City of Danzig as being likely to be able to furnish information on the questions before the Court.

The Council of the League of Nations having requested the Court to deal with these questions at an extraordinary session, in order to enable the Council to consider the Court's opinion at its own session in June, the President of the Court decided, by virtue of the powers conferred upon him by Article 23 of the Court's Statute, to summon an extraordinary session of the Court beginning on April 14th, 1925.

The Court asked the Parties immediately concerned, namely the Polish Government and the Senate of the Free City of Danzig, to

de lui faire savoir s'ils désiraient lui fournir des renseignements, soit de vive voix, soit par écrit, les représentants de ces Gouvernements ont déposé au Greffe le 10 avril — délai fixé — chacun un Mémoire, avec annexes.

Par contre, la Cour, ne se trouvant, au 15 avril, délai fixé à cet effet, en présence d'aucune demande visant à lui faire entendre, en audience publique, des exposés oraux des intéressés sur l'ensemble des questions à elle posées, a décidé de ne point tenir d'audience à cet effet. En revanche, elle a admis la présentation par chacun des intéressés d'une seconde pièce écrite ; profitant de cette autorisation, ceux-ci ont déposé au Greffe le 17 avril, délai fixé, chacun une note avec annexes. Plus tard, des répliques à ces notes ont été déposées avec le consentement de la Cour et, le 4 mai, la Cour se trouvait ainsi en possession de la documentation complète de l'affaire.

Outre les pièces produites par les intéressés, la Cour a eu devant elle un dossier, avec des suppléments [1] transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations, ainsi que certains documents et renseignements complémentaires qu'il a bien voulu fournir à la Cour sur la demande de celle-ci.

I.

Avant de donner l'avis qui lui a été demandé, sur les questions formulées par le Conseil, la Cour doit en premier lieu rappeler dans quelles conditions a surgi la divergence d'opinion qui a motivé cette demande d'avis.

Le Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919 a constitué, dans ses articles 100 à 108, la Ville de Dantzig, avec son territoire, en Ville libre, sous la protection de la Société des Nations ; il en a placé la constitution sous la garantie de la Société. Il a chargé un Haut-Commissaire de la Société des Nations, résidant à Dantzig, de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du Traité de Versailles lui-même ou des arrangements et accords complémentaires.

---

[1] Voir liste à l'annexe, page 42.

inform it whether they desired to furnish information either verbally or in writing, whereupon the representatives of these Parties each filed with the Registry on April 10th—the date prescribed—a Memorandum with annexes.

On the other hand, the Court, not having on April 15th, the time-limit fixed, received any request to the effect that it should hold a public hearing for the submission of oral statements by the interested Parties in regard to the whole question before it, decided that there should be no hearing for this purpose. Permission was, however, given for each of the interested Parties to file a second written document. Availing themselves of this permission, they each filed with the Registry on April 17th, the date fixed, a note with annexed documents. Subsequently, replies to these notes were submitted with the consent of the Court; on May 4th the Court was thus in possession of all the documents in the case.

In addition to the documents submitted by the interested Parties, the Court has had before it a dossier, with additional documents [1] sent by the Secretary-General of the League of Nations and also certain further documents and information which the Secretary-General was good enough to furnish at the request of the Court.

I.

Before giving the opinion for which it has been asked on the questions formulated by the Council, the Court must in the first place trace the origin of the divergence of views which has led to this request for an opinion.

The Peace Treaty signed at Versailles on June 28th, 1919 (Articles 100 to 108) constituted the City of Danzig with its territory as a Free City under the protection of the League of Nations, and placed its constitution under the League's guarantee. A High Commissioner of the League of Nations, residing at Danzig, was entrusted with the duty of dealing in the first instance with all differences arising between Poland and the Free City, in regard to the Treaty of Versailles itself or any arrangements or agreements made thereunder.

---

[1] See list in the Annex, page 42.

Le général R. Haking fut nommé Haut-Commissaire par une Résolution du Conseil en date du 17 décembre 1920. Son mandat, renouvelé entre temps, expira définitivement le 3 février 1923. Le 1er février 1923, le Conseil désigna M. M. S. MacDonnell pour lui succéder.

Parmi les « arrangements et accords complémentaires » visés plus haut, le Traité de Versailles prévoit qu'une convention interviendra entre le Gouvernement polonais et la Ville libre et dont le but serait, entre autres, « d'assurer à la Pologne .... le contrôle et l'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig ».

Selon la réponse, en date du 16 juin 1919, faite par les Puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix (citée d'ailleurs dans le rapport présenté le 17 novembre 1920 au Conseil de la Société des Nations par le représentant du Japon), cette disposition était de celles qui visaient à assurer à la Pologne un libre accès à la mer par le port de Dantzig, son seul débouché sur la Baltique.

La Convention en question fut signée à Paris le 9 novembre 1920. Son chapitre IV, contenant les articles 29-32, traite des droits qui reviennent à la Pologne dans le port de Dantzig en matière postale.

En outre, dans son article 39, la Convention fixe la procédure pour le règlement des différends éventuels entre la Pologne et la Ville libre, prévu par le Traité de Versailles.

Par un accord intervenu entre les Parties le 20 juin 1921 et entériné par le Conseil le jour suivant, le délai d'appel a été fixé à quarante jours à partir de la notification de la décision.

La Convention prévoyait la conclusion ultérieure, entre les Parties contractantes, d'un accord spécial. Cet accord, qui était destiné à compléter ladite Convention et à en régler les détails d'exécution, fut signé à Varsovie le 24 octobre 1921 ; il contient une Section III, consacrée aux questions postales et comprenant vingt articles (149-168).

Il ressort des articles 168, 1), et 240 *d-f* que l'Accord réservait expressément à une solution future, soit par voie d'arrangement bilatéral, soit par voie de décisions aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris, un certain nombre de questions pendantes, relatives aux matières postales.

General Sir R. Haking was appointed High Commissioner by a Resolution of the Council dated December 17th, 1920. His appointment, which was renewed in the meantime, finally expired on February 3rd, 1923. On February 1st, 1923, the Council appointed Mr. M. S. MacDonnell to succeed him.

Amongst the supplementary "arrangements and agreements" above referred to, the Treaty of Versailles provides that a convention should be concluded between the Polish Government and the Free City with the object, amongst others, of ensuring to Poland "the control and administration of postal, telegraphic and telephonic communication between Poland and the Port of Danzig".

According to the reply dated June 16th, 1919, made by the Allied and Associated Powers to the observations of the German delegation on the conditions of peace (which reply was moreover cited in the report made by the Japanese representative on November 17th, 1920, to the Council of the League of Nations), this provision was one of those designed to assure to Poland free access to the sea at the port of Danzig, its only outlet on the Baltic.

The Convention in question was signed at Paris on November 9th, 1920. Chapter IV of the Convention, containing Articles 29-32, deals with the rights accruing to Poland in the port of Danzig as regards postal arrangements.

Furthermore, Article 39 of the Convention lays down the procedure for the settlement of possible differences between Poland and the Free City outlined by the Treaty of Versailles.

By an agreement concluded between the Parties on June 20th, 1921, and confirmed by the Council on the following day, the time allowed for appeal was fixed at forty days from the notification of the decision.

The Convention provided for the subsequent conclusion between the contracting Parties of a further agreement. This agreement, which was designed to complete the said Convention and to settle the details of its execution, was signed at Warsaw on October 24th, 1921; it contains a Section III devoted to postal matters and comprising twenty articles (149-168).

Articles 168, 1), and 240 *d-f* of the Agreement show that a number of outstanding questions regarding postal matters were expressly reserved for future settlement either by mutual arrangement or by means of decisions given in accordance with the terms of Article 39 of the Convention of Paris.

Le Gouvernement polonais a déclaré, sans être contredit, que l'Accord est entré en vigueur le 11 janvier 1922, en vertu d'un échange de notes daté du 31 décembre 1921. De même, dans son rapport au Conseil de la Société des Nations du 12 janvier 1922, le représentant du Japon déclare croire « que .... l'Accord a été ratifié » à ladite date.

En attendant la conclusion des Conventions et Accords visés ci-dessus, les relations postales entre la Pologne et la Ville libre avaient été réglées grâce à certains articles d'un arrangement provisoire, en date du 22 avril 1920.

D'autre part, la Section III de l'Accord de Varsovie fut préparée par des négociations entre les Administrations postales polonaise et dantzikoise, négociations qui paraissent avoir duré du mois d'avril au mois d'août 1921.

Le 15 de ce mois intervint la décision du Haut-Commissaire, relativement à un différend entre la Pologne et la Ville libre, au sujet de la propriété, etc., des voies ferrées situées sur le territoire de cette dernière. Pour les besoins de sa décision, le Haut-Commissaire accepta une ligne rouge tracée par le Conseil du Port sur un plan de la ville de Dantzig, et qui avait pour but d'indiquer que, parmi les voies ferrées, terrains et établissements figurant à l'intérieur de cette ligne, se trouvaient ceux qui « desservent spécialement le port » de Dantzig. Par leur Accord du 23 septembre 1921, les représentants des Parties déclaraient expressément renoncer à interjeter appel contre cette décision, qui a fait l'objet d'une discussion entre les intéressés ; car la Pologne a estimé y trouver une délimitation géographique — la seule existante — du territoire du « port de Dantzig ».

Comme il a été dit plus haut, l'Accord de Varsovie réservait, dans son article 240, un certain nombre de questions pendantes à la décision du Haut-Commissaire. En février 1922, celui-ci fut saisi par la Pologne d'une demande tendant à obtenir sa décision sur quelques-uns des points relatifs au régime postal laissés en suspens. La requête polonaise se réfère, pour définir les questions dont elle sollicite la solution, aux paragraphes *d*) et *f*) de l'article 240 de l'Accord de Varsovie. Dans sa réponse à cette requête, la Ville libre, outre les paragraphes ci-dessus mentionnés, s'occupe du paragraphe *e*) dudit article. Les trois points suivants furent donc soumis au Haut-Commissaire et débattus devant lui :

The Polish Government has stated without contradiction that the Agreement came into force on January 11th, 1922, in virtue of an exchange of Notes dated December 31st, 1921. Similarly, in his report to the Council of the League of Nations dated January 12th, 1922, the Japanese representative states that he understands "that the Agreement was ratified on that date".

Pending the conclusion of the Convention and Agreement referred to above, postal relations between Poland and the Free City had been regulated by certain articles of a provisional arrangement dated April 22nd, 1920.

As regards Section III of the Warsaw Agreement, this was prepared by means of negotiations between the Polish and Danzig postal Administrations which appear to have extended from April to August 1921.

On the 15th of the latter month the High Commissioner gave his decision in a dispute between Poland and the Free City regarding the ownership, etc., of the railways situated in the territory of the latter. For the purposes of his decision the High Commissioner accepted a red line traced by the Harbour Board on a map of the City of Danzig for the purpose of indicating that amongst the railways, sites and establisments marked within this line were to be found those "especially serving the port". By their Agreement of September 23rd, 1921, the representatives of the Parties expressly renounced their right to appeal against this decision, which has been a subject of discussion between the interested Parties ; for Poland regards it as furnishing a geographical definition—the only one in existence—of the area of the "port of Danzig".

As has already been stated, Article 240 of the Warsaw Agreement reserved a certain number of outstanding questions for decision by the High Commissioner. In February 1922, Poland approached the High Commissioner with a view to obtaining his decision upon some of the points left outstanding with regard to the postal régime. The Polish request refers to paragraphs (*d*) and (*f*) of Article 240 of the Warsaw Agreement for the purpose of defining the questions, a settlement of which was desired. In its reply to this request, the Free City alludes to paragraph (*e*) of this article in addition to the paragraphs above mentioned. The three following questions were therefore submitted to the High Commissioner and were argued before him :

1) la portée de l'expression : « communications directes » ;

2) l'extension des installations polonaises en dehors du port de Dantzig ;

3) le droit éventuel pour la Pologne d'obtenir des terrains et bâtiments en dehors du port.

En ce qui concerne ce dernier point, la Pologne avait, par lettre en date du 19 décembre 1921, demandé à la Commission internationale de répartition de lui attribuer, pour son service postal, certains immeubles, parmi lesquels figurait l'hôpital militaire de Heveliusplatz. Par décret du 9 mars 1922, la Commission attribua à la Pologne, entre autres, l'édifice de Heveliusplatz.

Le 8 mars, le Haut-Commissaire écrivit aux deux Parties pour leur suggérer de se mettre d'accord sur les points soumis à sa décision. Dans sa lettre, il déclarait qu'à son avis la Pologne avait le droit d'obtenir sur tout le territoire de la Ville libre les immeubles dont elle pourrait prouver la nécessité en vue du service postal à elle reconnu.

Pareil accord n'étant pas intervenu, le Haut-Commissaire rendit, le 25 mai 1922, une décision sur les points qui lui avaient été soumis. Le dispositif de cette décision est ainsi conçu :

[*Traduction.* [1]]

1) Dantzig doit fournir à la Pologne les moyens d'établir un service des postes, télégraphes et téléphones dans le voisinage du port de Dantzig, si possible dans un bâtiment unique, sinon dans un ou plusieurs bâtiments dans le voisinage immédiat.

2) La Pologne a le droit de prendre à bail ou d'acheter au Gouvernement de Dantzig, à des conditions équitables et dans n'importe quelle partie du territoire de la Ville libre, le terrain ou les bâtiments nécessaires à l'établissement de ses services et aux communications efficaces et appropriées à travers le territoire de Dantzig et à destination d'un endroit à son choix situé sur territoire polonais ou de plusieurs endroits choisis, d'un commun accord, par les Gouvernements polonais et dantzikois ; mais, en présentant des demandes en vertu de ce droit, la Pologne doit démontrer que la location ou l'achat desdits terrains ou bâtiments est « nécessaire » au sens de l'article 30 de la Convention du 9 novembre 1920.

---

[1] La traduction des paragraphes 1 et 3 est empruntée à un document transmis à la Cour par le Secrétaire général de la Société des Nations.

(1) the meaning of the expression "direct communications";
(2) the extension of the Polish service beyond the port of Danzig;

(3) whether Poland had a right to obtain land and buildings outside the port.

As regards the last point, Poland had, in a letter dated December 19th, 1921, asked the International Allocation Commission to allot to her for her postal service certain buildings amongst which was the military hospital in the Heveliusplatz. By a decree dated March 9th, 1922, the Commission allocated to Poland, amongst others, the building in the Heveliusplatz.

On March 8th the High Commissioner wrote to the two Parties suggesting that they should come to an agreement regarding the points submitted to him for decision. In his letter he stated that, in his opinion, Poland was entitled to obtain such buildings throughout the whole territory of the Free City as she could show to be necessary for the conduct of the postal service granted her.

As no agreement was reached, the High Commissioner on May 25th, 1922, gave a decision in regard to the points submitted to him. The operative portion of this decision runs as follows:

> (1) That Danzig must provide Poland with the means of establishing a postal, telegraph and telephone service in the vicinity of the Port of Danzig, if possible in one building, but in any case in one or more adjacent buildings.
>
> (2) That Poland has the right of purchasing or hiring from the Government of Danzig, on equitable terms and anywhere on the territory of the Free City, the necessary land or buildings for the establishment of this service, and for its efficient and convenient communication across Danzig territory to any place in Poland selected by her, or to any places agreed upon between the two Governments of Poland and Danzig, but that when making demands under this right Poland is required to show that the purchase or hire of such land or buildings is "necessary" in accordance with Article 30 of the Convention of November 9th, 1920.

3) Les communications échangées par ce service des postes, télégraphes et téléphones devront s'effectuer directement par une route quelconque choisie par la Pologne ou par des routes convenues entre les deux Gouvernements de la Pologne et de Dantzig, aux termes de l'article 150 de l'Accord du 24 octobre 1921. Ces communications devront s'échanger entre la localité unique choisie sur le territoire dantzikois et la localité unique (ou les localités) choisie(s) sur le territoire polonais. Aucun matériel ni aucun message postal, télégraphique ou téléphonique ne pourra être reçu ou délivré sur cette route (ou sur ces routes) sauf dans le bâtiment décrit au paragraphe 1) ci-dessus.

4) La Pologne peut établir ces communications sous les conditions mentionnées au sous-paragraphe 3 de la façon qu'elle choisit : chemin de fer, air, route ou eau, et peut modifier l'itinéraire choisi, sous réserve pour elle de ne pas employer en même temps plus d'une route, si ce n'est en vertu d'un accord comme il est dit dans le sous-paragraphe 3 ci-dessus.

5) Tout désaccord qui surgirait ultérieurement entre les deux Gouvernements à propos du sous-paragraphe 2 ci-dessus en ce qui concerne le mot « nécessité » pourrait être traité par l'un d'eux selon la procédure prévue à l'article 39 de la Convention du 9 novembre 1920.

Contre cette décision, la Pologne a interjeté appel le 11 août 1922. Cet appel, toutefois, fut retiré à la suite d'un accord intervenu entre les Parties, relativement à l'interprétation donnée le 30 août 1922, par le Haut-Commissaire, de sa décision du 25 mai. Cette interprétation est ainsi conçue :

[*Traduction.*]

« Le Haut-Commissaire, ayant été appelé par les représentants de Dantzig et de la Pologne à donner une interprétation sur certains points de sa décision du 25 mai 1922 concernant un service polonais des postes, télégraphes et téléphones à Dantzig, déclare que le paragraphe 1 de cette décision traite de l'*établissement* du service postal qui devrait occuper un seul emplacement (Heveliusplatz). Si la Pologne estime que l'emplacement est insuffisant, Dantzig sera tenu d'aménager des locaux supplémentaires dans le voisinage immédiat, c'est-à-dire de l'autre côté de la rue ou en surélevant l'édifice existant.

« Le paragraphe 2 traite du *développement* du service postal et donne à la Pologne le droit de traiter de l'achat ou de la loca-

(3) That communication by this postal, telegraphic and telephonic service must go direct by any route selected by Poland or any routes agreed upon between the two Governments of Poland and Danzig under Article 150 of the Convention of October 24th, 1921, from the one place selected in Danzig territory to the one place or places selected in Polish territory, and that no postal, telegraphic or telephonic material or messages can be received or delivered on this route, or these routes, except in the establishment described in (1) above.

(4) That Poland can establish this communication under the conditions mentioned in (3), in any manner she chooses, rail, air, road or water, and can change the route selected provided she does not use two or more alternative routes at the same time, except by agreement as in sub-paragraph (3) above.

(5) Any further disagreement between the two Governments arising out of sub-paragraph (2) above as regards the word "necessary" can be dealt with by either Government under Article 39 of the Convention of November 9th, 1920.

Poland appealed against this decision on August 11th, 1922. The appeal, however, was withdrawn following an agreement between the Parties as to the interpretation given on August 30th, 1922, by the High Commissioner of his decision of May 25th. This interpretation was as follows:

"The High Commissioner, having been invited by the representatives of Danzig and Poland to explain certain points of his decision of May 25th, 1922, concerning the establishment of a Polish post, telegraph and telephone service at Danzig, states that paragraph 1 of this decision deals with the *installation* of the postal service, which is to occupy a single site (Heveliusplatz). If Poland considers this site too small, it shall be incumbent upon Danzig to supply additional premises in the immediate neighbourhood, that is to say on the opposite side of the street or by adding on to the existing building.

"Paragraph 2 deals with the *development* of the postal service and gives Poland the right to negotiate the purchase or hire of

tion de tout autre emplacement situé sur le territoire de la Ville libre ; en conséquence, la question du second édifice rentre dans le paragraphe 2. Dantzig n'accepte pas l'idée d'un second édifice, donc la question rentre dans le paragraphe 5. La Pologne peut faire valoir de très puissants arguments en faveur de la nécessité de ces deux édifices, qui lui ont déjà été attribués pour le service postal par la Commission de répartition des Principales Puissances alliées. Ce fait influencera évidemment le Haut-Commissaire dans la décision qu'il prendra si la question lui est soumise. »

Tandis que la demande qui devait aboutir à la décision du 25 mai 1922 se trouvait encore en suspens devant le Haut-Commissaire, une discussion s'engagea entre les Parties au sujet de la portée de l'article 168 de l'Accord de Varsovie. D'abord oral, le débat se poursuivit par écrit à partir du 23 mai, date à laquelle la Direction polonaise des postes adressa à la Direction dantzikoise un memorandum concernant les points litigieux (memorandum qui n'a cependant pas été communiqué à la Cour). A en juger par la réponse dantzikoise, datée du 2 juin 1922, il semble que les droits que la Pologne revendiquait en vertu dudit article étaient, dans une large mesure, contestés par la Ville libre.

Le 6 octobre, l'Administration polonaise pria l'Administration dantzikoise d'examiner à nouveau, à la lumière de la décision du 25 mai, telle qu'elle avait été interprétée le 30 août, son avis du 2 juin. Le 21 novembre, il fut répondu de la part de Dantzig que les décisions en question n'avaient pas modifié la situation et que les négociations pouvaient utilement se poursuivre sur la base des notes du 23 mai et du 2 juin.

Ce point de vue ne fut pas accepté par la Pologne. Dans sa note du 9 décembre 1922, l'Administration polonaise développe, en effet, la thèse suivante : à son avis, il convient de déduire de la décision du 25 mai, telle qu'elle a été interprétée le 30 août, que le domaine d'activité du service polonais doit embrasser, non pas le « port » tel qu'il est envisagé dans la décision, mais bien toute la ville de Dantzig en tant qu'unité administrative.

Telle était la situation lorsqu'intervint, en date du 23 décembre 1922, une décision du Haut-Commissaire qui refusait à la Pologne le droit d'avoir un bureau de triage des lettres à la gare principale de Dantzig.

any other site within the territory of the Free City. The question of a second building therefore falls under paragraph 2. Danzig rejects the idea of a second building ; consequently the question falls under paragraph 5. Poland can adduce very cogent arguments in favour of the necessity for the two buildings, which have already been allotted to her for the postal service by the Allocation Commission of the Principal Allied Powers. This fact will certainly influence the High Commissioner's decision, should the question be referred to him."

While the request which ultimately gave rise to the decision of May 25th, 1922, was still under consideration by the High Commissioner, a discussion began between the Parties regarding the scope of Article 168 of the Warsaw Agreement. The discussion, which was at first conducted verbally, was carried on by correspondence after May 23rd, the date on which the Polish postal Administration sent to the Danzig Administration a memorandum on the points in dispute (this memorandum, however, has not been communicated to the Court). From Danzig's reply, dated June 2nd, 1922, it appears that the rights which Poland claimed under the article in question were in a large measure disputed by the Free City.

On October 6th, the Polish Administration requested the Danzig Administration to reconsider its opinion of June 2nd, in the light of the decision of May 25th as interpreted on August 30th. On November 21st, Danzig replied that the decision in question had not affected the situation and that negotiations might profitably be continued on the basis of the notes of May 23rd and June 2nd.

This view was not accepted by Poland. The Polish Administration, in a note dated December 9th, 1922, argued that, in its opinion, it was to be deduced from the decision of May 25th as interpreted on August 30th that the sphere of activity of the Polish service should be not merely the "port" in the sense in which the term is used in the decision, but the whole city of Danzig regarded as an administrative unit.

Such was the situation when the High Commissioner, on December 23rd, 1922, delivered a decision denying Poland the right to have a letter-sorting office at the main railway station in Danzig.

Se référant à cette décision, l'Administration dantzikoise répondit, le 29 décembre 1922, qu'elle était bien disposée à continuer les négociations sur l'article 168, mais qu'il conviendrait également de tenir compte, pour les besoins de ces négociations, de la décision du 23 décembre. L'Administration polonaise émit, le 10 janvier 1923, un avis contraire.

Le Sénat de la Ville libre avait, dès le 4 janvier 1923, saisi le Haut-Commissaire d'une demande de décision au sujet des prétentions de la Pologne, exprimées dans la note du 9 décembre 1922, relativement au domaine d'activité du service postal polonais, prétentions considérées par le Sénat comme non fondées.

En transmettant, par une lettre du 6 janvier 1923, au Commissaire général de Pologne à Dantzig, la demande du Sénat en date du 4 du même mois, le Haut-Commissaire déclara qu'aucune décision ne lui paraissait s'imposer, puisqu'il ressortait clairement de la décision déjà formulée que la Pologne n'avait pas le droit d'établir un service postal s'étendant en quoi que ce fût au delà des locaux qui lui étaient attribués.

En réponse à cette lettre, le Haut-Commissaire fut informé le 20 janvier 1923, de la part de la Pologne, que celle-ci considérait la demande dantzikoise comme prématurée, les pourparlers entre les Parties étant à peine engagés. Et, dans une lettre en date du 2 mars 1923, l'Administration des postes polonaise proposa à l'Administration des postes dantzikoise de délimiter en premier lieu le domaine d'activité du bureau de Heveliusplatz, proposition que, toutefois, cette dernière Administration déclina par une lettre en date du 20 mars, estimant qu'elle n'était pas compétente pour s'en occuper en vertu de l'article 168 de l'Accord de Varsovie. Aucune démarche nouvelle ne semble avoir été entreprise en vue de régler ladite question avant le 1er décembre 1924.

La décision du Haut-Commissaire du 23 décembre 1922, mentionnée plus haut, fut formulée à la suite d'un échange de vues, entre la Pologne et Dantzig, concomitant à la discussion sur l'article 168 de l'Accord de Varsovie, dont il vient d'être rendu compte.

L'échange de vues en question visait le point de savoir si la Pologne avait le droit d'installer à la gare centrale de Dantzig un bureau, non seulement de transbordement, mais aussi de triage. La discussion directe entre les Parties n'ayant pas abouti, le Haut-Commissaire semble les avoir invitées à tenir, sous ses auspices, une conférence. A l'issue de celle-ci, qui eut lieu le 23 octobre 1922,

With reference to this decision, the Danzig Administration replied on December 29th, 1922, that they were perfectly prepared to continue negotiations on the subject of Article 168, but that, for the purposes of these negotiations, regard must also be had to the decision of December 23rd. The Polish Administration on January 10th, 1923, expressed the contrary opinion.

The Senate of the Free City had already on January 4th, 1923, made application to the High Commissioner for a decision upon Poland's claims concerning the sphere of activity of the Polish postal service, as set forth in the note of December 9th, 1922, claims which the Senate regarded as unjustified.

The High Commissioner, on January 6th, 1923, transmitted to the Polish Commissioner-General in Danzig the Senate's application of January 4th under cover of a letter in which he said that, in his view, no decision was necessary, since the decision already given made it quite clear that Poland had no right to establish a postal service extending in any respect outside the premises allotted to it.

In reply to this letter the High Commissioner was informed on January 20th, 1923, by Poland that she considered Danzig's application to be premature, since negotiations between the Parties had hardly been begun. And in a letter dated March 2nd, 1923, the Polish postal Administration proposed to the postal Administration of Danzig that they should in the first place settle the limits of the area of operation of the office at Heveliusplatz, a proposition which, however, the latter Administration, in a letter of March 20th, declined to accept, not considering itself competent to deal with it under Article 168 of the Warsaw Agreement. No further steps seem to have been taken to settle the question before December 1st, 1924.

The High Commissioner's decision of December 23rd, 1922, above referred to, followed an exchange of views between Poland and Danzig which took place concurrently with the discussion above described regarding Article 168 of the Warsaw Agreement.

The exchange of views above mentioned related to the question whether Poland was entitled to establish at the Danzig main railway station not only a transshipment office but also a sorting office. As direct discussion of the matter between the Parties led to no result, the High Commissioner appears to have invited them to hold a conference under his auspices. Following this conference, which took

le Sénat de Dantzig reçut, le 20 novembre, un exposé du point de vue polonais, qui est présumé compatible avec la décision du Haut-Commissaire du 25 mai 1922. La réponse dantzikoise à cette note, réponse datée du 12 décembre 1922, voit dans la demande polonaise relative au bureau de triage le désir de fournir au public la possibilité d'expédier des lettres du bureau polonais de la gare, c'est-à-dire d'étendre le domaine d'activité du service postal polonais. Cet aspect des débats qui aboutirent à la décision du 23 décembre 1922 les relie à la discussion au sujet de l'article 168 de l'Accord de Varsovie.

La Cour n'a pas été mise en possession des documents par lesquels les Parties ont pu expressément solliciter la décision du Haut-Commissaire sur le point dont il s'agit, décision qui fut celle du 23 décembre 1922.

Dans les motifs de la décision sont énoncées des considérations suivant lesquelles l'installation du bureau de triage constituerait une extension du service postal polonais, et que cette extension n'est pas admissible parce que pouvant « causer un grave préjudice à l'Administration des postes de Dantzig et, par suite, à l'État dantzikois »; il y est encore dit que le bureau accordé au service polonais, c'est-à-dire celui de Heveliusplatz, avait pour objet la transmission du courrier des autorités polonaises à Dantzig et le transit du courrier d'outre-mer.

Contre cette décision, la Pologne interjeta appel en date du 20 mars 1923. Aucune décision ne fut cependant prise au sujet de l'appel, un accord étant intervenu entre les Parties le 18 avril 1923, accord qui fut entériné le jour suivant par le Conseil de la Société des Nations.

L'accord en question admet la création d'un bureau de triage polonais à la gare principale, avec certaines restrictions, dont l'une est que ce bureau doit rester inaccessible au public. Cet accord dit expressément qu'il remplace la décision du 23 décembre 1922, mais il stipule en propres termes que « le règlement pratique de la question ne modifie en rien la situation de droit ». La Cour a été mise en possession de nombreux documents destinés à l'aider à se former une opinion sur le sens qu'il convient d'attribuer à ce passage : les Parties à l'accord soutiennent des thèses différentes sur ce point.

Pour des raisons qui sont appréciées différemment de part et d'autre, l'immeuble de Heveliusplatz, attribué à la Pologne le

place on October 23rd, 1922, the Senate of Danzig received on November 20th a statement of the Polish standpoint which was alleged to be compatible with the High Commissioner's decision of May 25th, 1922. Danzig in her reply—dated December 12th, 1922—to this note regards the Polish claim for a sorting office as indicative of a desire to make it possible for the public to despatch letters from the Polish office at the station; that is to say, to extend the sphere of operation of the Polish postal service. This aspect of the debates leading up to the decision of December 23nd, 1922, connects them with the discussion regarding Article 168 of the Warsaw Agreement.

The Court is not in possession of any documents by which the Parties may have expressly sought the High Commissioner's decision on the point at issue, that is to say, the decision of December 23rd, 1922.

In the statement of reasons for the decision are included certain considerations to the effect that the installation of a sorting office would constitute an extension of the Polish postal service and that such an extension is not admissible because "it might cause serious loss to the postal service of Danzig and thence to the State"; it is also said that the office granted to the Polish service, namely that at Heveliusplatz, was intended for the despatch of mails by the Polish authorities in Danzig and oversea mails in transit.

Poland appealed against this decision on March 20th, 1923. No decision was however taken in regard to this appeal as an agreement was concluded between the Parties on April 18th, 1923, and confirmed on the following day by the Council of the League of Nations.

This agreement sanctions the establishment of a Polish sorting office at the main railway station, subject to certain restrictions, one of which is that the office should remain closed to the public. This agreement states in terms that it replaces the decision of December 23rd, 1922, but expressly lays down that "this practical settlement of the question shall in no way affect the position in law". Many documents have been placed before the Court to assist it in forming an opinion as to the meaning to be attached to this passage: the Parties to the agreement maintain different views on the point.

For reasons which are interpreted differently by the two Parties, the Heveliusplatz building, which was allotted to Poland on

9 mars 1922, n'avait, deux ans plus tard, pas encore été occupé par le service postal polonais. Le 1er avril 1924, cependant, un accord relatif à son évacuation fut conclu, et il paraît qu'il avait été effectivement évacué au 1er juillet suivant. La Cour ne possède pas d'informations complètes sur la manière dont a été organisée la poste polonaise à Dantzig entre temps et après la substitution, qui eut lieu le 11 janvier 1922, de l'Accord de Varsovie du 24 octobre 1921 à l'Accord provisoire du 22 avril 1920.

Le 1er décembre 1924, le Président du Sénat de la Ville libre adressa au Commissaire général de Pologne à Dantzig une nouvelle note traitant, entre autres, de l'article 168 de l'Accord de Varsovie.

Dans la note en question il est dit que, suivant les informations de la Ville libre, la Pologne aurait l'intention de mettre en exploitation son service postal, en lui assignant un domaine d'activité qui excèderait ce qui, selon l'avis de Dantzig, constitue les limites imposées à ce service. La Ville libre demande, dans ces conditions, qu'on lui fasse savoir si, du côté polonais, l'intention subsiste de créer un fait accompli, sans recourir au préalable à la procédure arbitrale prévue par les traités. Dantzig appuie son point de vue, relatif à la limitation du service polonais, entre autres sur certain passage emprunté aux motifs de la décision du Haut-Commissaire du 23 décembre 1922, et sur la lettre de celui-ci en date du 6 janvier 1923. Dans sa note du 1er décembre 1924, enfin, le Président du Sénat exprime l'avis de la Ville libre sur la nature de l'article 168 de l'Accord de Varsovie ; selon lui, il ne s'y agirait nullement d'accords déjà conclus en principe et dont seule la rédaction était réservée, mais bien d'une liste de matières dépassant le cadre des droits réciproques reconnus par les traités, et au sujet desquelles les Parties restaient libres de contracter ou de ne pas contracter des engagements. Pour sa part, Dantzig était disposée, soit à entamer des négociations sur la portée de principe de l'article, soit à accepter sur ce point une décision arbitrale.

La réponse du Commissaire général polonais est datée du 3 janvier 1925. Elle porte que la Pologne, ayant pu prendre possession de l'édifice de Heveliusplatz, a l'intention de mettre en exploitation son service postal, qui comprendra des boîtes à lettres et des facteurs. Le rayon d'activité de ce service sera le « port de Dantzig », compris territorialement, et considéré, dans cet ordre d'idées, comme délimité par la ligne rouge mentionnée par le Haut-Com-

March 9th, 1922, had not yet been occupied by the Polish postal service two years later. On April 1st, 1924, however, an agreement regarding its evacuation was concluded, and it appears that it had actually been evacuated by July 1st, 1924. The Court does not possess full information as to the manner in which the Polish post at Danzig was organized in the meantime and after the substitution, on January 11th, 1922, of the Warsaw Agreement of October 24th, 1921, for the provisional Agreement of April 22nd, 1920.

On December 1st, 1924, the President of the Senate of the Free City sent to the Polish Commissioner-General in Danzig a fresh note dealing with, i. a., Article 168 of the Warsaw Agreement.

This note stated that the Free City was informed that Poland intended to set its postal service in operation and to extend the activities of that service beyond the sphere to which, according to the opinion of Danzig, it was to be restricted. The Free City therefore asked to be informed whether Poland's intention was to establish a *fait accompli*, without previously having recourse to the arbitration procedure provided for in the treaties. Danzig claimed that its point of view regarding the restriction of the Polish service was supported amongst other things by a certain passage taken from the statement of reasons given by the High Commissioner in his decision of December 23rd, 1922, and by the High Commissioner's letter of January 6th, 1923. Lastly, in his note of December 1st, 1924, the President of the Senate stated the opinion of the Free City regarding the nature of Article 168 of the Warsaw Agreement; Danzig took the view that it was not a question of a series of agreements already, in principle, concluded and only the precise terms of which remained to be drafted, but rather of a list of points not falling within the framework of reciprocal rights recognized by the treaties, and in regard to which the Parties were free to contract obligations or not, at their discretion. Danzig for her part was prepared either to open negotiations in regard to the general principle underlying the article or to accept an arbitral decision on that question.

The Polish Commissioner General's reply was dated January 3rd, 1925. It was to the effect that Poland, having now been enabled to occupy the building at Heveliusplatz, intended to put its postal service in operation and that this service would include letter-boxes and postmen. The sphere of action of this service would be the "port of Danzig" in the territorial sense of that expression, which would be regarded for the present purpose as bounded by the

missaire dans sa décision du 15 août 1921. En ce qui concerne la décision du 23 décembre 1922, elle est regardée comme non existante, ayant été remplacée par l'Accord du 18 avril 1923. Enfin, dans l'opinion polonaise, l'article 168 de l'Accord de Varsovie contient des solutions qui sont obligatoires pour les Parties.

Le 5 janvier, le service polonais procéda à la pose, dans les rues de Dantzig, de boîtes à lettres portant des inscriptions polonaises. Les incidents, diplomatiques et autres, auxquels cette installation a pu donner lieu, échappent à la compétence de la Cour.

Le jour suivant, 6 janvier (parfois la date du 7 janvier est donnée), le Sénat de la Ville libre saisit le Haut-Commissaire d'une demande motivée tendant à obtenir une décision sur les points suivants : 1) la limitation, par des décisions passées en force de chose jugée, du service postal polonais au seul bureau de Heveliusplatz, à l'exclusion notamment des boîtes à lettres et des facteurs, en dehors de ce bureau ; 2) la limitation de ce service au transport du courrier des autorités polonaises sur le territoire de Dantzig, en provenance ou à destination de ce bureau ; 3) le rétablissement du *statu quo ante* 5 janvier 1925.

Dans son avis motivé sur la demande dantzikoise du 6/7 janvier 1925, le Commissaire général de Pologne prie le Haut-Commissaire de donner sur les deux points suivants une décision affirmative : 1) le droit pour la Pologne d'ouvrir à Heveliusplatz un service complet, y compris l'utilisation de boîtes à lettres et de facteurs, dans le rayon territorial d'activité de ce service ; 2) l'extension de ce rayon au territoire délimité sur le plan annexé à la décision du Haut-Commissaire en date du 15 août 1921.

Il convient de remarquer que le Haut-Commissaire se trouvait ainsi saisi de la question de la définition du port de Dantzig, et, pourvu qu'il adoptât à cet égard une définition territoriale, de celle de la délimitation du port au point de vue postal. Il convient également d'observer que, pour la première fois, il se trouva prié de formuler une décision visant l'interprétation des articles 149-151 de l'Accord de Varsovie.

La décision du Haut-Commissaire fut rendue le 2 février 1925, dans un sens favorable, principalement, aux thèses dantzikoises

Le dispositif de cette décision est ainsi conçu :

red line mentioned by the High Commissioner in his decision of August 15th, 1921. As regards the decision of December 23rd, 1922, Poland considered it as non-existent, having been replaced by the Agreement of April 18th, 1923. Lastly, in Poland's view, Article 168 of the Warsaw Agreement contained solutions which were binding on the Parties.

On January 5th the Polish postal service proceeded to set up in the streets of Danzig a number of letter-boxes bearing Polish inscriptions. The various diplomatic and other incidents which may have followed this step are outside the scope of the Court's jurisdiction.

On the following day, January 6th (sometimes the date January 7th is given), the Senate of the Free City submitted to the High Commissioner a reasoned application for a decision to the following effect: (1) that, by decisions having the force of *res judicata*, the Polish postal service was strictly confined to the one office at Heveliusplatz and, in particular, did not extend to the employment of letter-boxes and postmen outside this office; (2) that this service was restricted to the transport of the mails of the Polish authorities in the territory of Danzig to or from this office; (3) that the *status quo ante* January 5th, 1925, should be restored.

In his reasoned opinion on the application made by Danzig on January 6th/7th, 1925, the Polish Commissioner-General requested the High Commissioner to give a decision to the following effect: (1) that Poland was entitled to inaugurate at Heveliusplatz a complete postal service including the use of letterboxes and postmen within the territorial sphere of action of that service; (2) that the extent of this sphere of action was as indicated on the plan annexed to the High Commissioner's decision of August 15th, 1921.

It should be observed that the High Commissioner thus found himself confronted with the question of the definition of the port of Danzig, and, should he adopt a territorial definition, also with that of the limits of the port from the standpoint of the postal service. It should also he noted that, for the first time, he was asked to give a decision regarding the interpretation of Articles 149-151 of the Warsaw Agreement.

The High Commissioner, on February 2nd, 1925, gave a decision which was in the main favourable to the contentions of Danzig.

The operative portion of the decision is as follows:

a) Le service postal, télégraphique et téléphonique que le Gouvernement polonais a le droit d'établir en vertu des articles 29 et 30 de la Convention de Paris, se limite à *un* seul bureau dans le port de Dantzig. Ce bureau est celui qui est attribué à l'Administration postale polonaise sur l'Helveliusplatz.

b) Les communications, échangées par ce service, en provenance du territoire de la Ville libre et à destination de la Pologne, et vice-versa, doivent partir des bâtiments mentionnés au paragraphe *a*) et être dirigées sur la localité unique (ou les localités) choisie(s) sur le territoire polonais ; aucun matériel, communication ou message postal, télégraphique ou téléphonique, ne pourra être reçu ou délivré sur cet itinéraire, sauf dans le bureau spécifié au paragraphe *a*). Par les mots « reçu » et « délivré », il faut entendre la réception ou la remise, par n'importe quel moyen, et il n'est pas fait de distinction entre les termes postaux techniques de la langue allemande.

c) L'emploi des boîtes aux lettres, en dehors des limites du (ou des) bâtiment(s) spécifié(s) au paragraphe *a*) et d'un service de levée et de distribution au moyen de facteurs, sur une partie quelconque du territoire de la Ville libre, ne saurait être autorisé et est contraire à la décision du 25 mai 1922.

d) Le bureau spécifié au paragraphe *a*) n'est pas destiné à assurer l'expédition de toutes les lettres mises à la poste en un point quelconque du territoire dantzikois à destination de la Pologne ou de l'étranger, soit par des ressortissants polonais, soit par d'autres habitants de la Ville libre ; il a pour objet de permettre aux autorités polonaises, légalement établies en territoire dantzikois, de constituer leurs courriers et de les expédier directement et exclusivement de ce bureau à destination de la Pologne ou de l'étranger ; enfin, il est également destiné à assurer la transmission des courriers directs, expédiés de Pologne, par le port de Dantzig, à destination des pays d'outre-mer et vice-versa.

e) Les paragraphes 1 et 2 de l'Accord du 18 avril 1923, au sujet du bureau de triage, et l'Accord du 29 août 1924, au sujet du bureau de triage dans le port pour les courriers d'outre-mer, ne sont pas modifiés par la présente décision.

Le Gouvernement polonais interjeta appel contre la décision en question, en en demandant l'annulation.

(*a*) The post, telegraph and telephone service which the Polish Government has the right to establish under Articles 29 and 30 of the Treaty of Paris means one office in the Port of Danzig. This office is that allotted to the Polish Postal Administration in the Heveliusplatz.

(*b*) Communications by this service from the territory of the Free City to Poland and vice versa must go from the buildings mentioned in (*a*) to the one place or places selected in Polish territory, and no postal, telegraphic or telephonic messages or communications or matter can be received or delivered on this route except in the establishment mentioned in (*a*). By the words 'received' and 'delivered' is meant reception or delivery by whatever means employed and does not distinguish between German technical postal terms.

(*c*) The use of letter-boxes outside the limits of the building or buildings mentioned in (*a*) and of a collection and delivery service by means of postmen in any part of the territory of the Free City is inadmissible and contrary to the decision of May 25th, 1922.

(*d*) The office mentioned in (*a*) is not intended to deal with all letters posted anywhere in Danzig territory for Poland or abroad whether by Polish nationals or other inhabitants of the Free City, but is intended to enable the Polish authorities legally established in Danzig territory to make up mails and despatch them direct to Poland or abroad from that Post Office and nowhere else, and also to deal with through mails from Poland, via the Port of Danzig to countries beyond the sea and vice versa.

(*e*) Paragraphs (1) and (2) of the Agreement of April 18th, 1923, regarding the sorting office and the Agreement of August 29th, 1924, regarding the sorting office for overseas mails in the harbour remain undisturbed by these decisions.

The Polish Government appealed against this decision, asking for its annulment.

L'appel, daté du 20 février 1925, se fonde, entre autres, sur l'allégation que la décision dont il s'agit reposait sur une interprétation erronée de la décision du 25 mai 1922, et qu'elle était incompatible avec les dispositions de l'Accord de Varsovie. Il se fonde également sur l'absence, dans la décision du 2 février, de la délimitation du port, sollicitée par le Gouvernement polonais, ainsi que sur l'allégation que ladite décision ne pouvait être appliquée dans la pratique.

L'avis du Sénat de la Ville libre sur cet appel porte la date du 2 mars 1925. Il conclut au rejet pur et simple de l'appel.

Une Réplique de la Pologne à cet avis, en date du 9 mars 1925, fut suivie d'une Duplique de Dantzig, en date du 12 mars.

Le jour suivant, 13 mars 1925, le Conseil de la Société des Nations, saisi des documents énumérés ci-dessus et relatifs à l'appel, ainsi que d'un rapport préparé par le représentant de l'Espagne, eut à statuer sur l'affaire dont l'appel polonais l'avait appelé à connaître. Il prit à son sujet, après avoir entendu les Parties, la Résolution, d'une nature interlocutoire, qui se trouve reproduite dans l'introduction au présent avis.

II.

La Requête du Conseil pour avis consultatif contient deux questions.

La première est de savoir s'il existe une décision actuellement en vigueur du général Haking qui tranche les points en litige concernant le service postal polonais, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, et, dans l'affirmative, si cette décision exclut un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut-Commissaire ou par le Conseil. C'est là une question préalable qui concerne la théorie généralement connue sous le nom de théorie de la *chose jugée* ; la seconde question ne se pose que si la réponse de la Cour sur le premier point est négative.

La seconde question concerne le fond. Elle comprend deux points :

This appeal, dated February 20th, 1925, is based, amongst other things, on the allegation that the decision in question proceeded on an erroneous construction of the decision of May 25th, 1922, and was inconsistent with the provisions of the Warsaw Agreement. It is also based on the fact that the decision of February 2nd did not fix the bounds of the port, as desired by the Polish Government, and on the assertion that it was impossible to carry out that decision in practice.

The opinion of the Senate of the Free City on this appeal is dated March 2nd, 1925. It was to the effect that the appeal should purely and simply be rejected.

A Polish Reply to this opinion, dated March 9th, 1925, was followed by a Rejoinder from Danzig dated March 12th.

On the following day, March 13th, 1925, the Council of the League of Nations, having before it the documents enumerated above concerning the appeal and a report by the Spanish representative, was called upon to give its decision upon the question referred to it by Poland's appeal. After hearing the statement of the Parties the Council, as a preliminary measure, adopted the Resolution reproduced in the introduction to this opinion.

II.

The Council's Request for an advisory opinion contains two questions.

The first is whether there is in force a decision of General Haking which decides, in the manner stated in paragraph 18 of the present High Commissioner's decision of February 2nd, 1925, or otherwise, the points at issue regarding the Polish postal service, and, if so, whether such decision precludes reconsideration by the High Commissioner or the Council of all or any of the points in question. This is a preliminary question which relates to what is generally known as the doctrine of *res judicata*, and the second question arises only if the answer of the Court to the first is in the negative.

The second question is one on the merits. It contains two points :

« *a*) Le service postal polonais du port de Dantzig doit-il se borner aux opérations qui peuvent s'effectuer exclusivement à l'intérieur de ses locaux de l'Heveliusplatz, ou est-il fondé à installer des boîtes à lettres et à procéder à la levée et à la distribution des envois postaux, en dehors de ces locaux ?

« *b*) L'usage de ce service est-il réservé aux autorités et fonctionnaires polonais, ou ce service peut-il être utilisé par le public ? »

La Cour doit commencer par examiner la portée de la première question. Il convient d'observer que cette question est conçue en termes généraux et qu'elle ne se réfère pas spécifiquement aux points *a*) et *b*) de la seconde question.

Dans une lettre au Haut-Commissaire, en date du 21 janvier 1925, la Pologne a soutenu que le service postal polonais s'étendait à tout le territoire délimité par la ligne rouge dans le plan joint à la décision du Haut-Commissaire, en date du 15 août 1921, et elle a demandé au Haut-Commissaire de rendre une décision dans ce sens. La décision du 2 février 1925 a jugé que les opérations du service postal polonais devaient être limitées au seul bâtiment de Heveliusplatz qui lui avait été attribué à cette fin ; il en résultait qu'une décision quant à la délimitation du port devenait inutile. L'un des motifs de l'appel de la Pologne (20 février 1925) contre cette décision, est que le Haut-Commissaire a omis de donner, comme le demandait la Pologne, une définition du port. Dantzig, dans sa réponse du 2 mars 1925 au recours polonais, a contesté la revendication polonaise en ce qui concerne la définition du port au point de vue du service postal polonais.

Au sujet des limites du port, la question de la *res judicata* ne se pose pas. Bien que la Pologne soutienne que le port de Dantzig doit être délimité au point de vue postal selon la ligne rouge mentionnée dans la décision du Haut-Commissaire en date du 15 août 1921, elle ne prétend pas que ladite décision, dont le caractère définitif n'est contesté par aucun des deux Gouvernements, a fixé les limites du port au point de vue du service postal polonais, tel qu'il a été établi conformément à la Convention de Paris. Le fait que la Pologne envisage la possibilité d'étendre, pour les besoins du service postal, les limites du port au delà de la ligne rouge, constitue une autre preuve de ce qu'à son avis, cette ligne n'a pas été, du point de vue postal, assignée comme

"(*a*) Is the Polish postal service at the port of Danzig restricted to operations which can be performed entirely within its premises in the Heveliusplatz, or is it entitled to set up letter-boxes and collect and deliver postal matter outside those premises ?

"(*b*) Is the use of the said service confined to Polish authorities and officials, or can it be used by the public ?"

The Court has to consider, at the outset, the scope of the first question. It should be observed that this question is couched in general terms, without any specific reference to points (*a*) and (*b*) of the second question.

In a letter to the High Commissioner, dated January 21st, 1925, Poland maintained that the Polish postal service extended over the territory delimited by the red line on the plan annexed to the decision of the High Commissioner of August 15th, 1921, and asked the High Commissioner to decide accordingly. The decision of February 2nd, 1925, was to the effect that the Polish postal operations were limited to the one building at Heveliusplatz assigned to her for the purpose, thus rendering a decision on the delimitation of the port unnecessary. One of the grounds of Poland's appeal (February 20th, 1925) against this decision was that the High Commissioner had failed to give a definition of the port, as requested by Poland. Danzig, in her reply to the Polish appeal, under date of March 2nd, 1925, contested Poland's claim in regard to the definition of the port from the point of view of the Polish postal service.

As regards the limits of the port, no question of *res judicata* arises. Though Poland contends that the port of Danzig should be delimited for postal purposes in accordance with the red line mentioned in the High Commissioner's decision of August 15th, 1921, she does not argue that the said decision, the definitive character of which is not disputed by either Government, has defined the limits of the port from the point of view of the Polish postal service as established under the Paris Convention. The fact that Poland envisages the possibility of an extension of the limits of the port for postal purposes beyond the red line is another proof that, in her opinion, that line has not been fixed by a definitive decision as to the boundary of the port. The Senate of Danzig on their side

limite au port par une décision définitive. Le Sénat de Dantzig, de son côté, nie catégoriquement que la décision du 15 août 1921 présente aucune pertinence à l'égard du service postal.

La Cour partage entièrement ce point de vue. Cette décision, ni dans l'exposé des motifs, ni dans le dispositif, ne porte en quoi que ce soit sur les relations postales, et ceci est très naturel, car les clauses de l'article 104 du Traité de Versailles ont été appliquées d'après des méthodes très différentes, en ce qui concerne les chemins de fer, d'une part, et les communications postales, télégraphiques et téléphoniques, de l'autre. Il convient, en outre, d'observer que la ligne rouge n'a pas été tracée par le Conseil du Port — et acceptée plus tard par le Haut-Commissaire — afin de délimiter un territoire sur lequel le Conseil exerce ses pouvoirs généraux, mais afin de désigner le territoire dans les limites duquel se trouvent les lignes de chemins de fer qui, à certaines exceptions près, sont considérées comme desservant principalement le port. Le fait qu'un chemin de fer dessert principalement le port n'implique pas que ce chemin de fer soit situé sur un territoire qui, dans l'ensemble, est considéré comme appartenant au port. La décision du 15 août 1921 laisse donc entièrement ouverte la question relative aux limites territoriales du port de Dantzig au point de vue postal.

* * *

La Cour doit maintenant rechercher s'il existe une décision actuellement en vigueur du général Haking qui tranche les points *a*) et *b*) de la question 2 selon la manière prévue au paragraphe 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, ou de toute autre manière, et, dans l'affirmative, si cette décision exclut un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut-Commissaire ou par le Conseil de la Société des Nations. La seconde partie de cette question, toutefois, ne demande à être examinée que si la réponse à la première partie est affirmative.

* * *

L'article 103, paragraphe 2, du Traité de Versailles prévoit que « le Haut-Commissaire sera également chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient

categorically deny that the decision of August 15th, 1921, has any bearing on the postal service.

The Court entirely shares this view. That decision neither in its statement of reasons, nor in its operative portion, has any bearing on postal relations, and this is quite natural because the clauses of Article 104 of the Versailles Treaty have been carried out according to very different systems as regards railways on the one hand, and postal, telegraph and telephone communications on the other. It is further to be observed that the red line has been drawn by the Harbour Board—and later on accepted by the High Commissioner—not for the purpose of delimiting an area within which the Board has general powers, but for the purpose of indicating the area within which the railway lines with certain exceptions are to be considered principally to serve the port. The fact that a railway principally serves the port does not imply that it is situated in an area which, as a whole, is to be considered as belonging to the port. The decision of August 15th, 1921, leaves therefore the question as to the territorial limits of the port of Danzig for postal purposes entirely open.

* * *

The Court must now proceed to consider whether there is in force any decision by General Haking which disposes of the points (*a*) and (*b*) in question 2 in the manner stated in paragraph 18 of the present High Commissioner's decision of February 2nd, 1925, or in some other manner, and, if so, whether such decision prevents reconsideration by the High Commissioner or the Council of the League of Nations of all or any of the points at issue. The second part of this question need only be considered if the first part is answered in the affirmative.

* * *

Article 103, paragraph 2, of the Treaty of Versailles provides that

> "the High Commissioner will also be entrusted with the duty of dealing in the first instance with all differences arising

à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent Traité ou des arrangements et accords complémentaires. »

L'intention de cette clause était évidemment de poser un principe général destiné à être développé et complété par des règles ultérieures. Ces règles se trouvent dans l'article 39 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920, qui est ainsi conçu :

« 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. »

La Cour ne doute pas que les principes énoncés dans ses avis nos 8 et 9, quant au caractère définitif des décisions rendues en matière de droit international, ne s'appliquent à toute décision définitive formulée en vertu des dispositions précitées.

Ce point n'est pas contesté par les Parties, bien que la Pologne soutienne qu'il peut se présenter des cas exceptionnels dans lesquels même une décision définitive peut faire l'objet d'un nouvel examen de la part du Haut-Commissaire ou du Conseil de la Société des Nations.

Le point actuellement en litige consiste seulement à savoir s'il existe une décision en vigueur restreignant le service postal polonais dans le port de Dantzig aux opérations qui s'effectuent à l'intérieur de ses locaux de Heveliusplatz et limitant l'usage de ce service aux autorités et bureaux polonais.

Il ressort des pièces soumises à la Cour que les deux Parties fondent principalement leurs thèses sur trois documents, savoir : la décision du 25 mai 1922, le décision du 23 décembre 1922 et la lettre du Haut-Commissaire du 6 janvier 1923.

* * *

La Pologne a interjeté appel devant le Conseil de la Société des Nations contre la décision du général Haking, en date du 25 mai 1922. Le 30 août de la même année, à la suite d'une interprétation donnée par le Haut-Commissaire de certains points de sa décision, l'appel a été retiré. La décision ainsi interprétée est donc devenue définitive,

between Poland and the Free City of Danzig in regard to this Treaty or any arrangements or agreements made thereunder."

This provision was evidently intended to lay down a general principle to be developed and completed by subsequent rules. These rules are to be found in Article 39 of the Paris Convention of November 9th, 1920, which runs 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 deem 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."

The Court has no doubt that the principles laid down in its Opinions Nos. 8 and 9 as to the final character of decisions under international law, apply to any final decision under the aforesaid provisions.

This point is not contested by the Parties, although Poland maintains that there may be exceptional cases in which even a final decision can be reconsidered by the High Commissioner or the Council of the League of Nations.

The point now at issue is only whether there is in force a decision to the effect that the Polish postal service at the port of Danzig is restricted to operations within its premises at Heveliusplatz and that the use of such service is confined to Polish authorities and offices.

It appears from the documents submitted to the Court that both Parties mainly rely in their arguments upon three documents, viz., the decision of May 25th, 1922, the decision of December 23rd, 1922, and the High Commissioner's letter of January 6th, 1923.

* * *

An appeal was brought by Poland before the Council of the League of Nations against the decision of General Haking of May 25th, 1922. On August 30th of the same year, in consequence of the interpretation given by the High Commissioner of certain points of his decision, the appeal was withdrawn. The decision so inter-

elle a acquis force obligatoire et est effectivement en vigueur. Il reste à voir si elle couvre les points actuellement en litige.

La décision avait été formulée à la suite de thèses présentées par les Parties, se référant à l'article 240 de l'Accord de Varsovie du 24 octobre 1921, qui réservait à la décision du Haut-Commissaire, *entre autres*, les points suivants relatifs au service postal polonais :

[*Traduction.* [1]]

« *d*) L'interprétation de l'expression « directement » (*directly* —*unmittelbar*) à l'article 29 de la Convention ;

« *e*) Le point de savoir quelle extension le service postal polonais pourra recevoir en dehors du port de Dantzig (article 29 de la Convention) ;

« *f*) La question de savoir si l'obligation, pour Dantzig, de céder du terrain et des bâtiments, ne s'étend qu'au port ou bien si la Pologne peut réclamer ladite cession en dehors du port (article 30 de la Convention). »

En février 1922, la Pologne a soumis à la décision du Haut-Commissaire les points *d*) et *f*), comportant l'interprétation d'une partie des articles 29 et 30 de la Convention de Paris ; dans sa réponse, en date du 28 février, Dantzig a ajouté le point *e*), soutenant que les installations polonaises en dehors du port devaient se borner à assurer le fonctionnement des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig. Il est évident qu'aucune des questions ainsi soumises au Haut-Commissaire n'a trait aux points actuellement en litige, et il n'y a pas lieu de supposer que la décision eût dû aller au delà de ces questions. Il est vrai, ainsi que Dantzig le fait ressortir dans ses observations soumises le 4 mai 1925 à la Cour, que le Haut-Commissaire, au paragraphe 2 de sa décision, a déclaré que le différend portait sur l'interprétation de la première partie des articles 29 et 30 de la Convention de Paris et, ainsi que le soutient également Dantzig, que l'interprétation donnée par lui dans sa décision a force obligatoire entre les

---

[1] Traduit par les soins du Greffe. Le texte original polonais est reproduit ci-après :

d) w przedmiocie interpretacji pojecia „bezposrednie" — „directement" — „directly" — w zrozumieniu artykulu 29 Konwencji ;

e) w sprawie rozmiaru polskich urzadzén pocztowych poza portem Gdanskim (artykul 29 Konwencji) ;

f) w kwestji, czy zobowiazanie Gdanska do oddania budynków i gruntów dotyczy jedynie portu, czy tez Polsce przysluguje prawo zadania bydynków i gruntów takze poza portem (artykul 30 Konwencji).

preted became therefore final and binding and is actually in force. It remains to be seen whether it covers the points now in dispute.

The decision was given in consequence of submissions made by the Parties under Article 240 of the Warsaw Agreement of October 24th, 1921, which reserved for the decision of the High Commissioner, *inter alia*, the following points relating to the Polish postal service :

[*Translation.* [1]]

"(*d*) The interpretation of the expression 'directly' (*directement — unmittelbar*) in Article 29 of the Convention.

"(*e*) The question of the extent to which the Polish postal service may operate outside the port of Danzig (Article 29 of the Convention).

"(*f*) The question whether Danzig's obligation to provide land and buildings extends only to the port, or whether Poland may also claim to obtain such land and buildings outside the port (Article 30 of the Convention)."

In February 1922, Poland submitted to the High Commissioner for his decision points (*d*) and (*f*), involving an interpretation of part of Articles 29 and 30 of the Paris Convention ; in her reply of February 28th, Danzig added point (*e*), contending that the Polish installations outside the port should be confined to assuring the working of the postal, telegraph and telephone communications between Poland and the port of Danzig. It is obvious that none of the questions thus submitted to the High Commissioner refer to the points now in dispute ; and it is not to be assumed that the decision went beyond those questions. It is true, as Danzig contends in her observations submitted to the Court on May 4th, 1925, that the High Commissioner in paragraph 2 of his decision stated that the point in dispute was the interpretation of the first part of Articles 29 and 30 of the Paris Convention, and, as also contended by Danzig, that the interpretation given by him in his decision is binding as between the Parties. This interpretation, however,

---

[1] Translation prepared by the Registry. The original German text is reproduced hereafter :

d) über die Auslegung des Begriffs „unmittelbar", — „directement" — „directly" — in Artikel 29 der Konvention ;

e) über die Frage, welchen Umfang die polnische Posteinrichtung ausserhalb des Hafens von Danzig annehmen darf (Artikel 29 der Konvention) ;

f) über die Frage, ob sich die Verpflichtung Danzigs zur Hergabe von Gebäuden und Gelände nur auf den Hafen erstreckt, oder ob Polen solches ausserhalb des Hafens verlangen kann (Artikel 30 der Konvention).

Parties. Cette interprétation, toutefois, n'a été donnée que pour certaines questions soumises par les Parties ; elle n'a donc force obligatoire que dans la mesure où lesdites questions sont visées.

Mais Dantzig soutient, en outre, qu'il est à la fois du droit et du devoir du Haut-Commissaire, en tant que fonctionnaire de la Société des Nations, sous la protection de laquelle est placée la Ville libre, d'examiner, de sa propre initiative et indépendamment des Parties, la situation, tant en fait qu'en droit, et de trancher tout différend, manifeste ou latent, dont il peut avoir eu connaissance. Le sens véritable de ses décisions devrait donc être fixé eu égard à ces fonctions du Haut-Commissaire.

La Cour ne peut considérer cette thèse comme bien fondée. Il a déjà été indiqué que le principe général posé à l'article 103, paragraphe 2, du Traité de Versailles — sur lequel Dantzig s'appuie principalement — doit être considéré conjointement avec l'article 39 de la Convention de Paris. Il ressort clairement de ces dispositions que les fonctions du Haut-Commissaire sont d'ordre juridiciaire et se bornent au règlement des questions qui sont soumises par l'une ou l'autre des Parties. Le Haut-Commissaire n'était donc pas compétent pour trancher des questions que les Parties ne lui avaient pas soumises ; et sa décision devrait, si possible, recevoir une interprétation qui la maintienne dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés.

Dans le cas présent, toutefois, il n'est pas nécessaire d'appliquer ce principe. La décision du 25 mai 1922, par ses termes mêmes, ne portait que sur les questions soumises par les Parties. Rien ne spécifiait que le service postal polonais fût limité à ses locaux ou que son utilisation fût restreinte aux autorités et bureaux polonais ; la décision ne parle nulle part de boîtes à lettres et de facteurs. La Cour, toutefois, n'attache pas une importance particulière à ce fait ; car l'exclusion de boîtes à lettres et de facteurs pourrait à la rigueur découler de l'exclusion générale de toutes activités postales en dehors du bâtiment. Mais la Cour estime qu'une question d'ordre général, visant les activités du service postal polonais en dehors de ses locaux, n'a été ni soumise au Haut-Commissaire, ni tranchée par lui.

Quant au *dispositif* de la décision, qui figure au paragraphe 15, seules les clauses 1 et 3 demandent à être examinées ici.

La clause 1 stipule que Dantzig doit fournir à la Pologne les moyens d'établir un service postal dans le voisinage du port de Dantzig,

was given only in regard to certain questions submitted by the Parties and therefore is binding only in so far as the said questions are concerned.

But it is Danzig's further contention that it is both the right and the duty of the High Commissioner, as an official of the League of Nations, under the protection of which the Free City is placed, to examine, on his own initiative and independently of the Parties, the situation both in point of fact and of law, and to decide any dispute, either patent or latent, which may have come to his notice. The true meaning of his decisions should therefore be determined having regard to these functions of the High Commissioner.

The Court cannot regard this contention as well founded. It has already been stated that the general principle laid down in Article 103, paragraph 2, of the Treaty of Versailles—on which Danzig mainly relies—must be taken in connection with Article 39 of the Paris Convention. From these provisions it is quite clear that the functions of the High Commissioner are of a judicial character and are limited to deciding questions submitted by one or other of the Parties. The High Commissioner, therefore, had no authority to decide questions which the Parties had not submitted to him; and his decision should, if possible, be construed as being in conformity with the powers conferred upon him.

In the present case, however, it is not necessary to apply this principle. The decision of May 25th, 1922, by its very terms, was confined to the questions submitted by the Parties. No reference was made to the Polish postal service being confined within its premises or its use being limited to Polish authorities and offices; letter-boxes and postmen are not mentioned in any part of the decision. The Court does not, however, attach particular importance to this fact; for the exclusion of letter-boxes and postmen might possibly follow from the general exclusion of postal activities outside the building. But the Court is of opinion that a general question concerning the activities of the Polish postal service outside its premises was neither submitted to the High Commissioner nor decided by him.

Of the operative portion of the decision (*dispositif*), which is to be found in paragraph 15, only clauses 1 and 3 call for notice in this connection.

Clause 1 is to the effect that Danzig must provide Poland with the means of establishing a postal service in the vicinity of the port

si possible dans un bâtiment unique, mais en tout cas dans un ou plusieurs bâtiments contigus. Ceci n'a, évidemment, rien de commun avec la question de savoir si les activités du service postal doivent être limitées à l'intérieur dudit ou desdits bâtiments. Le Sénat de Dantzig lui-même a, dans une lettre au Haut-Commissaire en date du 19 octobre 1922, exprimé l'avis que, seule, la question du bâtiment (*die Gebaüdefrage*) avait été réglée par cette partie de la décision.

La clause 3 est ainsi conçue :

> « Les communications échangées par ce service des postes, télégraphes et téléphones devront s'effectuer directement par une route quelconque choisie par la Pologne ou par des routes convenues entre les deux Gouvernements de la Pologne et de Dantzig, aux termes de l'article 150 de l'Accord du 24 octobre 1921. Ces communications devront s'échanger entre la localité unique choisie sur le territoire dantzikois et la localité unique (ou les localités) choisie(s) sur le territoire polonais. Aucun matériel ni aucun message postal, télégraphique ou téléphonique ne pourra être reçu ou délivré sur cette route (ou sur ces routes), sauf dans le bâtiment décrit au paragraphe 1 ci-dessus. »

De l'avis de la Cour, cette déclaration vise nettement le point *d*) de l'article 240 de l'Accord de Varsovie, c'est-à-dire le sens du mot « directement » à l'article 29 de la Convention de Paris. Elle ne concerne que la question du transit et interdit de recevoir ou de délivrer tout matériel ou message postal, télégraphique ou téléphonique sur cette route (ou sur ces routes) sur le territoire de la Ville libre, sauf dans le bâtiment postal mentionné à la clause 1.

Il ressort de ces deux clauses que la Pologne ne peut avoir qu'un seul bureau de poste et qu'aucun objet postal ne peut être accepté ou délivré en cours de transit à travers le territoire de Dantzig, ou de transport en provenance ou à destination du port. Cela n'est pas contesté par la Pologne. La question de savoir si le bureau de poste polonais peut étendre ses activités en dehors du bâtiment, installer des boîtes à lettres et lever ou distribuer des envois postaux, ainsi que la question de savoir si ce service postal peut être utilisé par le public, sont, bien entendu, tout à fait différentes. Il convient d'observer, toutefois, que la clause 3 mentionnée ci-dessus, bien que traitant d'un autre point que celui dont s'occupe

of Danzig, if possible in one building, but in any case in one or more adjacent buildings. This obviously has nothing to do with the question whether the activities of the postal service are to be confined to the interior of the said building or buildings. The Senate of Danzig itself has in a letter to the High Commissioner, dated October 19th, 1922, expressed the opinion that by this part of the decision only the question of the building (*die Gebäudefrage*) had been settled.

Clause 3 runs as follows:

> "That communication by this postal, telegraphic and telephonic service must go direct by any route selected by Poland or any routes agreed upon between the two Governments of Poland and Danzig under Article 150 of the Convention of October 24th, 1921, from the one place selected in Danzig territory to the one place or places selected in Polish territory, and that no postal, telegraphic or telephonic material or messages can be received or delivered on this route, or these routes, except in the establishment described in 1 above."

In the opinion of the Court this statement clearly refers to point (*d*) of Article 240 of the Warsaw Agreement, that is, to the meaning of the word "directly" (*directement*) in Article 29 of the Paris Convention. It only concerns the question of transit and forbids the acceptance and delivery of postal, telegraphic or telephonic material or messages on the route or routes through the territory of the Free City, except in the postal establishment referred to in clause 1.

It follows from these two clauses that Poland may have only one Post Office and that no postal matter can be accepted or delivered during the transit through the territory of Danzig or the transport to or from the port. This is not contested by Poland. The question whether the Polish Post Office may extend its activities outside the building and set up letter-boxes and collect or deliver postal matter, as well as the question whether this postal service can be used by the public, are of course quite different questions. It is however to be observed that clause 3 referred to above, although dealing with another point than that which is now before the Court, has an indirect bearing on the latter when

actuellement la Cour, porte indirectement sur ce dernier quand elle exclut la réception directe, dans les voitures postales polonaises, d'envois postaux déposés dans les boîtes à lettres qui sont placées, soit à la gare, soit dans les trains.

Il n'y a rien à ajouter quant à la décision telle qu'elle est rédigée. Dantzig, toutefois, prétend que l'intention réelle du Haut-Commissaire, lorsqu'il a formulé sa décision, était d'empêcher la Pologne d'exercer une activité postale quelconque en dehors du bâtiment qui lui avait été attribué à cet effet. De l'avis de Dantzig, cela ressort clairement de la lettre du Haut-Commissaire en date du 6 janvier 1923, ainsi que d'un projet d'*accord* soumis aux Parties par le Haut-Commissaire le 27 avril 1922, avant qu'il eût formulé sa décision. Les effets juridiques possibles de la lettre du 6 janvier seront examinés plus loin. Il suffit pour le moment de dire que toute opinion personnelle que le général Haking aurait pu exprimer, ou toute proposition qu'il aurait pu faire en qualité de médiateur, ne saurait modifier le sens et la portée de la décision. Une fois qu'une décision a été dûment rendue, seul son contenu fait autorité, quel qu'ait pu être le point de vue de son auteur.

* * *

La décision du 23 décembrre 1922 a trait à un différend portant sur le droit, pour la Pologne, d'établir un bureau de triage à la gare principale de Dantzig ; elle ne reconnaît pas ce droit à la Pologne.

Les deux Parties s'accordent à admettre que rien, dans le dispositif de la décision, ne traite des points actuellement en litige entre la Pologne et Dantzig. Mais, au paragraphe 6 de l'exposé des motifs, le Haut-Commissaire déclare que l'article 29 de la Convention de Paris donne à la Pologne le droit d'établir *un* service postal, ce qui, aux termes de sa décision du 25 mai 1922 et de l'accord ultérieur intervenu entre les deux Gouvernements, signifie un seul bureau de poste dans le port de Dantzig ; le Haut-Commissaire déclare ensuite qu'à son avis « il ne s'ensuit pas que toutes les lettres expédiées de Pologne à des ressortissants polonais résidant à Dantzig, ou que toutes les lettres adressées par ces ressortissants polonais à des destinataires résidant en Pologne ou à l'étranger, doivent passer par ce bureau, mais qu'il a été créé pour permettre aux autorités polonaises légalement établies en territoire dantzikois de réunir leur courrier et de l'expédier direc-

excluding direct reception in the Polish mail coaches of postal matter deposited in letter-boxes placed either on the station premises or on the trains.

So much for the decision taken as it stands. Danzig, however, contends that the real intention of the High Commissioner in giving his decision was that Poland could have no postal activities outside the building assigned for the purpose. In Danzig's opinion this is clearly shown by the letter of the High-Commissioner dated January 6th, 1923, and also by a *projet d'accord* which he submitted to the Parties on April 27th, 1922, before giving his decision. The possible legal effects of the letter of January 6th will be considered further on. For the present it is sufficient to say that any personal opinion which General Haking may have expressed or any proposal he may have made as a mediator cannot alter the meaning and the scope of the decision. Once a decision has been duly given, it is only its contents that are authoritative, whatever may have been the views of its author.

* * *

The decision of December 23rd, 1922, refers to a dispute concerning the right of Poland to establish a letter sorting office (*bureau de triage*) at the main Railway Station of Danzig, and was to the effect that Poland had no such right.

It is conceded on both sides that there is nothing in the operative portion of the decision which deals with the points now in dispute between Poland and Danzig. But in paragraph 6 of the statement of reasons (*motifs*) the High Commissioner says that Article 29 of the Paris Convention gives Poland the right to establish one postal service, which, according to his decision of May 25th, 1922, and the subsequent Agreement between the two Governments, means one Post Office in the port of Danzig; then he goes on to say that in his opinion "this Post Office is not intended to deal with all letters posted in Poland to Polish nationals residing in Danzig, and with all letters sent by these Polish nationals either to Poland or abroad, but that it is intended to enable the Polish authorities, legally established in Danzig territory, to make up mails and despatch them direct to Poland or abroad from that Post Office, and from nowhere else, and also to deal with through mails sent from

tement et exclusivement de ce bureau de poste en Pologne ou à l'étranger, ainsi que pour assurer la transmission de courriers directs expédiés de Pologne, via Dantzig, à destination d'outremer et vice-versa ». C'est sur ce paragraphe que Dantzig fonde sa thèse selon laquelle il existerait une décision restreignant l'usage du service postal polonais aux autorités et bureaux polonais.

Le Gouvernement polonais a interjeté appel contre la décision du 23 décembre 1922. Le 18 avril 1923, un accord a été conclu entre les Parties au sujet de la question tranchée par le Haut-Commissaire : il est dit dans le préambule que les représentants des Parties conviennent « que la décision du Haut-Commissaire, en date du 23 décembre 1922, est remplacée par les dispositions suivantes » ; la clause 3 de l'Accord, toutefois, stipule que « ce règlement pratique de la question ne change en rien la situation de droit ». Il ne ressort pas des documents que l'appel de la Pologne ait été expressément retiré.

Le sens et l'effet de cet accord ont donné lieu à des débats prolongés entre les Parties, ainsi qu'à des déclarations de leur part ; la Pologne soutient que la décision du 23 décembre 1922 a été entièrement remplacée par l'accord et qu'elle est sans effet. D'autre part, Dantzig soutient qu'en vertu de la clause 3, seul le dispositif de la décision a été remplacé.

La Cour ne juge pas nécessaire d'exprimer un avis sur ce point. Selon les termes mêmes de la clause 3 de l'Accord, la réserve faite par les Parties vise *la situation de droit*. La concession maxima que l'on puisse faire, sous ce rapport, à la thèse de Dantzig est que la décision elle-même devrait être considérée comme étant en vigueur, sauf en ce qui concerne le droit, pour la Pologne, d'avoir un bureau de triage des lettres à la gare principale de Dantzig, droit que la Pologne a acquis par l'accord en question. S'il en est ainsi, la décision devrait être considérée telle qu'elle est rédigée ; il est nettement impossible d'interpréter la clause 3 de l'Accord comme ayant trait à une partie spéciale de la décision ou comme s'appropriant une opinion particulière quelconque exprimée dans cette décision. La Cour, par suite, tout en s'abstenant d'exprimer une opinion précise sur la signification de la clause en question, se place, pour les besoins du raisonnement, dans l'hypothèse que Dantzig pourrait invoquer en l'espèce la décision du 23 décembre 1922. Or, il est certain que les motifs contenus dans une décision, tout

Poland via the Port of Danzig to countries beyond the sea and vice versa." On this paragraph Danzig bases her contention that there is a decision to the effect that the use of the Polish postal service is confined to Polish authorities and offices.

An appeal was brought by the Polish Government against the decision of December 23rd, 1922. On April 18th, 1923, an arrangement was made between the Parties on the question decided by the High Commissioner: it is said in the preamble that the representatives of the Parties have agreed "that the decision of the High Commissioner of December 23rd, 1922, is replaced by the following provisions"; clause 3 of the Agreement, however, says that "this practical settlement of the question does not in any way alter the legal position". It does not appear from the documents that the Polish appeal has been expressly withdrawn.

There has been a great deal of discussion between the Parties, and statements have been made as to the meaning and effect of this arrangement. Poland contends that the decision of December 23rd, 1922, has been entirely replaced by the arrangement and is of no effect. On the other hand, it is Danzig's contention that, by virtue of clause 3, only the operative part of the decision has been replaced.

The Court deems it unnecessary to express an opinion on this point. In the very terms of clause 3 of the Agreement, the reservation made by the Parties refers to the "legal situation" (*situation de droit*). The maximum concession which could be made to Danzig's contention in this respect is that the decision itself ought to be considered as being in force, except as concerns Poland's right to have a letter-sorting office at the main Danzig Railway Station, a right which it acquired by the Agreement. If this be so, the decision should be taken as it stands; it is clearly impossible to construe clause 3 of the Agreement as referring to a special part of the decision or as incorporating any particular opinion expressed therein. The Court therefore, whilst abstaining from expressing a definite opinion on the meaning of the clause in question, assumes, for the purpose of argument, that Danzig might invoke, in the present case, the decision of December 23rd, 1922. Now, it is certain that the reasons contained in a decision, at least in so far as they go beyond the scope of the

au moins dans la mesure où ils dépassent la portée du dispositif, n'ont pas force obligatoire entre les Parties intéressées.

Il est parfaitement exact que toutes les parties d'un jugement visant les points en litige s'expliquent et se complètent l'une l'autre et doivent être prises en considération, afin d'établir la portée et le sens précis du dispositif. Ceci est clairement indiqué dans la sentence de la Cour permanente d'Arbitrage, en date du 14 octobre 1902, relative aux Fonds pieux des Californies, décision qui a été à plusieurs reprises invoquée par Dantzig. La Cour est d'accord sur cette déclaration, mais il ne résulte nullement que tout motif donné dans une décision, constitue une décision ; et il faut se souvenir que la Cour d'Arbitrage a appliqué la théorie de la *res judicata* parce qu'il y avait « non seulement identité des Parties en litige, mais également identité de *la matière* .

Or, bien qu'il ne ressorte pas clairement pour quel motif le Haut-Commissaire, dans le paragraphe 6 de sa décision, a exprimé une opinion sur le rayon dans lequel le service postal polonais peut être utilisé, on ne peut douter que ladite opinion ne soit sans pertinence à l'égard du point effectivement réglé par lui et par suite qu'elle ne soit dépourvue de force obligatoire.

Cette conclusion, qui est tirée de la nature même des décisions judiciaires, n'est pas modifiée par la thèse que soutient Dantzig, et selon laquelle la décision du Haut-Commissaire peut être considérée comme un jugement déclaratif (*Feststellungsurteil*). Dans la décision du 23 décembre 1922, aussi bien que dans toute autre décision du Haut-Commissaire, le dispositif se distingue nettement de l'exposé des motifs ; la Cour ne peut trouver aucune raison pour étendre la force obligatoire inhérente à un jugement déclaratif en ce qui concerne le point réglé à des motifs qui étaient destinés seulement à expliquer la déclaration contenue dans le dispositif, et cela d'autant plus, lorsque ces motifs visent des points de droit sur lesquels le Haut-Commissaire n'était pas appelé à donner une décision.

L'opinion exprimée par le général Haking au paragraphe 6 de la décision du 23 décembre 1922 est invoquée, par Dantzig également, comme l'interprétation de la portée et du sens véritables de la décision antérieure du 25 mai 1922. Dans les observations soumises en dernier lieu par Dantzig et signées du professeur Verzijl, on insiste sur le fait que les décisions du général Haking sont logiquement

operative part, have no binding force as between the Parties concerned.

It is perfectly true that all the parts of a judgment concerning the points in dispute explain and complete each other and are to be taken into account in order to determine the precise meaning and scope of the operative portion. This is clearly stated in the award of the Permanent Court of Arbitration of October 14th, 1902, concerning the Pious Funds of the Californias, which has been repeatedly invoked by Danzig. The Court agrees with this statement. But it by no means follows that every reason given in a decision constitutes a decision; and it must be remembered that the Court of Arbitration applied the doctrine of *res judicata* because not only the Parties but also the matter in dispute was the same (*il y a non seulement identité des Parties en litige, mais également identité de la matière*).

Now, although it is not quite clear why the High Commissioner, in paragraph 6 of his decision, expressed his opinion on the scope of the utilization of the Polish postal service, there can be no doubt that the said opinion is irrelevant to the point actually decided by him and therefore has no binding force.

This conclusion, which is drawn from the very nature of judicial decisions, is not affected by Danzig's contention that the decision of the High Commissioner may be considered to be in the nature of a declaratory judgment (*Feststellungsurteil*). In the decision of December 23rd, 1922, as well as in every other decision of the High Commissioner, the operative portion is clearly distinguished from the statement of reasons; the Court is unable to see any ground for extending the binding force attaching to the declaratory judgment on the point decided to reasons which were only intended to explain the declaration contained in the operative portion of this judgment and all the more so if these reasons relate to points of law on which the High Commissioner was not asked to give a decision.

The opinion expressed by General Haking in paragraph 6 of the decision of December 23rd, 1922, is relied upon by Danzig also as an interpretation of the true scope and meaning of the previous decision of May 25th, 1922. In the observations last submitted by Danzig and signed by Professor Verzijl, stress is laid on the fact that General Haking's decisions are logically connected one with the

reliées l'une à l'autre et reposent nettement sur une conception restrictive du service postal polonais.

Il peut en être ainsi. Si le général Haking s'était cru obligé de formuler une décision sur les points actuellement en litige, il les aurait très probablement réglés d'une manière conforme à la thèse de Dantzig. Ceci, toutefois, ne veut pas dire que les points peuvent être considérés comme ayant été réglés.

* * *

Le 4 janvier 1923, le Président du Sénat de la Ville libre a prié le Haut-Commissaire de formuler une décision au sujet de la prétention de la Pologne à étendre son service postal à toute la ville de Dantzig, demande que le Sénat considérait comme injustifiée. Le Haut-Commissaire a transmis le 6 janvier copie de la demande au Commissaire général de Pologne à Dantzig, accompagnée d'une lettre d'envoi dans laquelle il disait que, selon lui, aucune décision ne s'imposait, car il ressortait clairement de la décision déjà formulée que la Pologne n'avait pas le droit d'établir un service postal s'étendant en dehors du bâtiment désigné à cet effet.

Il y a désaccord entre les Parties sur le point de savoir si la décision mentionnée dans la lettre du Haut-Commissaire était la décision du 25 mai 1922, ainsi que le soutient Dantzig, ou la décision du 23 décembre 1922, ainsi que le soutient la Pologne.

La Cour estime que ce point est, pour le présent objet, sans pertinence, parce que la lettre en question ne peut être considérée comme une décision et que, selon ses termes mêmes, elle n'était pas destinée à constituer une décision. De ce qui a été dit déjà, au sujet des fonctions judiciaires du Haut-Commissaire, il résulte que ce dernier ne peut formuler une décision au sens de l'article 39 de la Convention de Paris, à moins que les règles essentielles de toute procédure judiciaire n'aient été observées. Or, une interprétation, dite authentique, d'une décision judiciaire constitue en fait une nouvelle décision ; partant, la Cour ne peut reconnaître la lettre du Haut-Commissaire en date du 6 janvier 1923 comme constituant une interprétation de cette nature, ainsi que l'entendait Dantzig. Cette lettre exprimait simplement l'avis personnel du général Haking, avis qui — la Cour l'a déjà indiqué — ne peut modifier la signification véritable d'une décision.

Il n'est pas possible non plus d'admettre avec la Ville libre que le Gouvernement polonais a accepté l'avis exprimé dans la lettre du

other and are clearly based upon a restrictive conception of the Polish postal service.

This may be so. If General Haking had felt himself constrained to give a decision upon the points now at issue, he very possibly would have settled them in conformity with Danzig's contention. This, however, does not import that these points can be considered as having been decided.

* * *

On January 4th, 1923, the President of the Senate of the Free City made an application to the High Commissioner for a decision upon Poland's claim that her postal service extended over the whole of the town of Danzig, a claim which the Senate regarded as unjustified. The High Commissioner, on January 6th, transmitted a copy of the application to the Commissioner-General of Poland at Danzig with a covering letter in which he said that, in his opinion, no decision was necessary, as it clearly appeared from the decision already given that Poland had no right to establish a postal service extending outside the building assigned for the purpose.

There is a difference of opinion between the Parties as to whether the decision referred to in the High Commissioner's letter was the decision of May 25th, 1922, as Danzig contends, or the decision of December 23rd, 1922, as contended by Poland.

The Court is of opinion that this point is not material for the present purpose, because the letter in question cannot be regarded as, and by its very terms was not intended to be, a decision. From what has already been said with regard to the judicial functions of the High Commissioner, it follows that he cannot give a decision, within the meaning of Article 39 of the Paris Convention, unless the essentials of a judicial procedure have been complied with. Now, a so-called authentic interpretation of a judicial decision is in effect a new decision; therefore, the Court is unable to recognize that the letter of the High Commissioner of January 6th, 1923, constituted an interpretation of this kind, as understood by Danzig. It merely expressed the personal opinion of General Haking, an opinion which, as the Court has already stated, cannot alter the proper meaning of a decision.

Nor is it possible to agree with Danzig's contention that the Polish Government have accepted the view expressed in the High

Haut-Commissaire, pour la raison que ce Gouvernement n'y a pas fait objection. Le 20 janvier, le Commissaire général de Pologne, répondant à la lettre du 6 janvier, informait le Haut-Commissaire qu'il considérait la demande de Dantzig comme « prématurée », étant donné que la question « commençait seulement à faire l'objet de pourparlers entre les Administrations des postes de Pologne et de Dantzig, en exécution de l'article 168 de l'Accord polono-dantzikois du 24 octobre 1921 ». Au lieu d'admettre que la question relative à l'extension territoriale du service postal polonais avait été réglée par une décision antérieure du Haut-Commissaire, la Pologne a très nettement indiqué que la question devait encore être réglée et cela, en premier lieu, à l'aide de négociations conformément à l'article 168 de l'Accord de Varsovie.

Dantzig soutient que la compétence conférée au Haut-Commissaire par l'article 240 de l'Accord de Varsovie ne vise aucun des points réservés en vue de négociations conformément à l'article 168. Si la thèse de Dantzig était exacte, la note du Commissaire général de Pologne, en date du 20 janvier 1923, n'aurait peut-être pas répondu à l'objet réel du litige. Quoi qu'il en soit, les deux Administrations postales échangèrent, au cours des mois suivants, des lettres traitant de la base juridique des négociations à poursuivre conformément à l'article 168, et le Sénat de la Ville libre semble n'avoir pris aucune disposition, avant le mois de décembre 1924, en vue d'obtenir une décision sur les points soulevés par sa lettre du 4 janvier 1923, ni avoir fait une déclaration indiquant qu'il considérait ces points comme ayant déjà été réglés par la lettre du Haut-Commissaire.

Pour ces raisons, la Cour arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de décision en vigueur du général Haking qui traite, soit du point de savoir si le service postal polonais est limité aux opérations pouvant s'effectuer à l'intérieur de ses locaux, soit du point de savoir si l'usage de ce service est restreint aux autorités et bureaux polonais. Il n'est donc pas nécessaire que la Cour examine si l'existence d'une décision définitive pourrait — et en ce cas dans quelles circonstances — laisser place à un nouvel examen de ces points, de la part du Haut-Commissaire ou du Conseil de la Société des Nations.

III.

Ayant abouti à la conclusion qu'aucune décision en vigueur n'a tranché les points litigieux relatifs au service postal polonais dans le

Commissioner's letter, seeing that they did not object to it. On January 20th, the Commissioner-General of Poland, answering the letter of January 6th, informed the High Commissioner that he considered Danzig's application to be "hasty" (*prématurée*) since the question "had only just begun to be discussed between the postal Administrations of Poland and of Danzig under Article 168 of the Poland-Danzig Agreement of October 24th, 1921". Instead of admitting that the question as to the territorial extent of the Polish postal service had been settled by a previous decision of the High Commissioner, Poland very clearly stated that the question had still to be settled and this, in the first place, by means of negotiations under Article 168 of the Warsaw Agreement.

Danzig contends that the jurisdiction conferred on the High Commissioner by Article 240 of the Warsaw Agreement, does not concern any of the points reserved for negotiation under Article 168. If Danzig's contention was correct, the reply of the Polish Commissioner-General of January 20th, 1923, would perhaps not have met the real point at issue. However this may be, the two postal Administrations exchanged in the following months letters dealing with the legal basis of the negotiations to be carried on under Article 168 and the Senate of the Free City seems to have taken no steps before December 1924, in order to obtain a decision on the points raised in their letter of January 4th, 1923, nor to have made a statement to the effect that it considered these points as already settled by the letter of the High Commissioner.

For these reasons the Court reaches the conclusion that there is no decision of General Haking in force dealing either with the question whether the Polish postal service is restricted to operations which can be performed within its premises, or with the question whether its use is confined to Polish authorities and offices. It is therefore unnecessary for the Court to consider whether the existence of a final decision could, and if so, under what circumstances, leave room for reconsideration of these points by the High Commissioner or by the Council of the League of Nations.

III.

The Court, having arrived at the conclusion that the points at issue regarding the Polish postal service in the Port of Danzig have

port de Dantzig, la Cour doit traiter maintenant les deux questions formulées par le Conseil sous le n° 2 *a*) et *b*) de sa Requête.

Afin de répondre à ces questions, il est nécessaire d'exposer brièvement quelles sont la nature et la portée du service postal polonais dans le port de Dantzig.

Le Traité de Versailles (article 104) prévoit, entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne, la conclusion d'une Convention qui, afin de donner à la Pologne un libre accès à la mer, était destinée à assurer à cet État, entre autres, le contrôle et l'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig. Ces droits de la Pologne ont été définis, au Chapitre IV de la Convention de Paris, dans quatre articles qui sont ainsi conçus :

Article 29.

« La Pologne aura le droit d'installer dans le port de Dantzig un service des postes, télégraphes et téléphones communiquant directement avec la Pologne. Ce service aura dans ses attributions les communications postales et télégraphiques, empruntant le port de Dantzig, entre la Pologne et les pays étrangers, ainsi que les communications entre la Pologne et le port de Dantzig. »

Article 30.

« La Ville libre de Dantzig s'engage à donner à bail ou à vendre à la Pologne, dans des conditions équitables, les terrains ou les bâtiments nécessaires à l'installation ainsi qu'au fonctionnement des services prévus à l'article 29 ainsi qu'à l'article 21. La Ville libre s'engage à donner au Gouvernement polonais toutes les facultés requises en vue de l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques nécessaires à l'application dudit article. »

Article 31.

« Toutes autres communications postales, télégraphiques et téléphoniques sur le territoire de la Ville libre, ainsi que les

not been settled by any decision in force, has now to deal with the two questions formulated by the Council under No. 2 (*a*) and (*b*) of their Request.

In order to answer these questions, it is necessary to state briefly what is the nature and scope of the Polish postal service in the Port of Danzig.

The Treaty of Versailles (Article 104) made provision for a Convention between the Free City of Danzig and Poland which, with a view to giving Poland free access to the sea, was designed to secure to that State, amongst other things, the control and administration of the postal, telegraph and telephone communication between Poland and the Port of Danzig. These rights of Poland were defined by Chapter IV of the Paris Convention in four articles which run as follows :

Article 29.

"Poland shall have the right to establish in the port of Danzig a post, telegraph and telephone service communicating directly with Poland. Postal and telegraphic communications *via* the port of Danzig between Poland and foreign countries, as also communications between Poland and the port of Danzig, shall be dealt with by this service."

Article 30.

"The Free City of Danzig undertakes to lease or to sell to Poland on equitable terms the necessary land or buildings for the establishment and working of the services provided for in Article 29 as well as in Article 21. The Free City undertakes to accord to Poland all the facilities necessary for the installation of the telegraph and telephone lines required for the application of the said article."

Article 31.

"All other postal, telegraphic and telephonic communications within the territory of the Free City, as also communica-

communications entre la Ville libre et les pays étrangers, seront du ressort de la Ville libre. »

Article 32.

« La Pologne et la Ville libre de Dantzig s'engagent à conclure dans un délai de six mois, à dater de l'entrée en vigueur du présent Traité, une convention spéciale à l'effet d'établir des tarifs postaux, télégraphiques et téléphoniques uniformes pour leurs communications réciproques ; cette convention réglera en même temps les détails d'application du présent chapitre. »

Ces articles, conformément à l'article 32, ont été mis en application et complétés par l'Accord de Varsovie.

Il semble utile d'insérer ici une traduction des articles 149, 150 et 151, n° 1), de cet Accord.

[*Traduction.* [1]]

Article 149.

« Le service postal, télégraphique et téléphonique que la République polonaise installera, conformément à l'article 29 de la Convention du 9 novembre 1920, est indépendant de l'Administration des postes de la Ville libre de Dantzig. »

---

[1] Traduction établie par les soins du Greffe. Le texte original polonais est donné ci-après :

Artykul 149.

Sluzba pocztowa, telegraficzna i telefoniczna, która Rzeczpospolita Polska w mysl artykulu 29 Konwencji z dnia 9 listopada 1920 r. zaprowadzi, jest niezalezna od zarzadu pocztowego Wolnego Miasta Gdanska.

Artykul 150.

Obejmuje ona :

a) w porcie gdanskim wszystkie dzialy i rodzaje sluzby ruchu, sluzby technicznej oraz potrzebne ku temu urzadzenia ;

b) miedzy portem gdanskim a Polska oraz przez port miedzy Polska a zagranica wszystkie polaczenia pocztowe, telegraficzne i telefoniczne bez ograniczenia do pewnych linji komunikacyjnych i z prawem korzystania z wszelkich uzywanich srodków komunikacyjnych.

Artykul 151.

(1) Zarzad polski ma prawo do samodzielnego oznaczenia rozmiarów i technicznego wykonania urzadzen.

tions between the Free City and foreign countries, shall be the concern of the Free City."

Article 32.

"Poland and the Free City of Danzig undertake to conclude, within a period of six months from the coming into force of the present Treaty, a special convention for the purpose of establishing uniform postal, telegraphic and telephonic tariffs for communication between the two States; this convention shall at the same time lay down the necessary details for the application of this chapter."

These articles, in conformity with Article 32, were executed and completed by the Warsaw Agreement.

It is convenient at this point to insert a translation of Articles 149, 150 and 151 (No. 1) of this Agreement:
[*Translation* [1].]

Article 149.

"The postal, telegraphic and telephonic service to be established by the Polish Republic in accordance with Article 29 of the Convention of November 9th, 1920, shall be independent of the Postal Administration of the Free City of Danzig."

---

[1] Translation prepared by the Registry. The original German text is reproduced hereafter:

Artikel 149.

Der von der Republik Polen gemäss Artikel 29 der Konvention vom 9. November 1920 einzurichtende Post-, Telegraphen- und Fernsprechdienst ist von der Postverwaltung der Freien Stadt Danzig unabhängig.

Artikel 150.

Er erstreckt sich:

a) im Hafen von Danzig auf alle Zweige und Arten des Betriebs-, des technischen und des Verwaltungsdienstes, sowie auf die dazu notwendigen Einrichtungen;
b) zwischen dem Hafen von Danzig und Polen und über den Hafen zwischen Polen und dem Auslande auf alle Post-, Telegraphen- und Fernsprechverbindungen ohne Beschränkungen auf bestimmte Verkehrslinien und unter Benutzung aller gebräuchlichen Verkehrsmittel.

Artikel 151.

(1) Die polnische Verwaltung ist berechtigt, den Umfang und die technische Ausführung der Einrichtungen selbständig zu bestimmen.

Article 150.

Ce service s'étend :

a) Dans le port de Dantzig, à tous les genres et branches des services d'exploitation technique et administratif ainsi qu'aux installations nécessaires à ces services.

b) Entre le port de Dantzig et la Pologne et via le port, entre la Pologne et l'étranger, à toutes les relations postales, télégraphiques et téléphoniques, sans qu'il y ait limitation à certaines lignes de communications, et avec l'emploi de tous les moyens de communications usuels.

Article 151.

« 1) L'Administration polonaise est en droit de décider en toute indépendance sur l'extension et l'exécution technique des installations. »

Les autres articles qui traitent des questions postales concernent principalement les rapports entre les deux Administrations postales, certains privilèges et immunités du service polonais sur le territoire de Dantzig, l'achat et la location de terrains et de bâtiments nécessaires au service postal, l'installation ou l'usage en commun de lignes télégraphiques ou téléphoniques, les tarifs pour les communications entre Dantzig et la Pologne.

Le dernier article du chapitre traitant de cette matière (art. 168) est ainsi conçu :

[*Traduction.* [1]]

« 1) Les deux Administrations des postes devront aussitôt que possible conclure des accords particuliers sur les points suivants :

---

[1] Traduction établie par les soins du Greffe. Le texte original polonais est donné ci-après :

Artykul 168.

(1) Zarzady pocztowe obu Stron winny w nastepujacych sprawach jaknajrychlej zawrzec osobne umowy :

a) Korzystanie z polskich urzadzen pocztowych i telegraficznych w porcie przez polskie wladze i urzedy w ruchu miejscowym ;

b) odbieranie przesylek pocztowych i telegramów, nadanych w Polsce, z polskich urzedów pocztowych i telegraficznych w porcie przez odbiorców, zamieszkalych poza portem ;

c) doreczanie przesylek pocztowych i telegramów, nadanych w Polsce, polskim wladzom i urzedom poza portem ;

Article 150.

"It extends:

(*a*) In the port of Danzig, to all classes and branches of the traffic services and of the technical and administrative services and the installations necessary for such services.

(*b*) Between the port of Danzig and Poland and between Poland and other countries *viâ* the port, to all postal, telegraphic and telephonic communications without any restriction to certain traffic routes and with the use of all the usual means of communication."

Article 151.

"(1) The Polish Administration shall be entitled independently to decide as to the extent and technical arrangement of such installations."

The remaining articles which deal with postal matters concern in the main the relations between the two postal Administrations, certain privileges and immunities of the Polish service in the Danzig territory, the purchase or lease of sites and buildings necessary for the postal service, the construction or the use in common of telegraph and telephone lines, the tariffs for communications between Danzig and Poland.

The last article of the chapter dealing with this matter (Article 168) runs as follows:

[*Translation.* [1]]

"(1) Special arrangements shall be made between the two postal Administrations as soon as possible in regard to the following points:

[1] Translation prepared by the Registry. The original German text is reproduced hereafter:

Artikel 168.

(1) Über folgende Angelegenheiten sollen zwischen den beiderseitigen Postverwaltungen sobald wie möglich besondere Abmachungen getroffen werden:

a) Benutzung der polnischen Post- und Telegrapheneinrichtungen im Hafen für den Ortsverkehr polnischer Behörden und Ämter;
b) Abholung von Postsendungen und Telegrammen, die in Polen aufgegeben sind, bei den polnischen Post- und Telegraphendienststellen im Hafen durch ausserhalb des Hafens wohnende Empfänger;
c) Bestellung von Postsendungen und Telegrammen, die in Polen aufgegeben sind, an polnische Behörden und Ämter ausserhalb des Hafens;

a) Utilisation des installations postales et télégraphiques polonaises dans le port pour les communications locales des autorités et bureaux polonais ;

b) Faculté pour des destinataires habitant en dehors du port de venir chercher dans les bureaux postaux et télégraphiques polonais du port, des envois postaux et des télégrammes consignés en Pologne ;

c) Distribution à des autorités et bureaux polonais en dehors du port, d'envois postaux et de télégrammes consignés en Pologne ;

d) Rattachement au central téléphonique polonais à installer dans le port en vue de communications avec la Pologne d'autorités et de bureaux polonais qui se trouvent à Dantzig en dehors du port ;

e) Relations de service directes des bureaux postaux et télégraphiques polonais dans le port avec les bureaux postaux et télégraphiques à l'étranger ;

f) Autorisation de créer un service illimité de communications postales, télégraphiques et téléphoniques, entre le port de Dantzig et l'étranger ;

g) Autorisation de créer dans le port de Dantzig un service privé de communications postales et télégraphiques locales ;

h) Service de transit en faveur de la Pologne, à travers le territoire de Dantzig, avec la Pologne ou l'étranger ;

i) Service de transit en faveur de Dantzig, à travers le territoire de la Pologne, avec l'étranger ;

k) Communications réciproques entre la Pologne et Dantzig.

2) Les accords ultérieurs éventuels sur les points *a*, *c*, et *d* ne préjugeront pas la décision relative à la situation, au point

d) przylaczanie polskich wladz i urzedów, znajdujacych sie w Gdansku poza portem, do polskich centrali telefonicznych, które maja byc w porcie urzadzone dla ruchu z Polska ;

e) bezpósredni ruch sluzbowy polskich urzedów pocztowych i telegraficznych w porcie z urzedami pocztowymi i telegraficznymi zagranica ;

f) dopuszczenie nieograniczonego polskiego ruchu pocztowego, telegraficznego i telefonicznego miedzy portem gdanskim a zagranica ;

g) dopuszczenie prywatnego miejscowego ruchu pocztowego i telegraficznego w porcie gdanskim ;

h) polski ruch przechodni przez obszar gdanski do Polski lub do zagranicy ;

i) gdanski ruch przechodni przez Polske do zagranicy ;

k) wzajemny ruch miedzy Polska a Gdanskiem.

(2) Późniejsze umowy, przewidziane do punktów a, c, oraz d nie przesadzaja decyzji o prawno-panstwowem stanowisku polskich wladz i urzedów na obszarze Wolnego Miasta Gdanska.

(*a*) The use of Polish postal and telegraphic installations in the port for the local communications of Polish officials and offices ;

(*b*) The fetching away (*Abholung*) from the Polish post and telegraph offices in the port, by addressees dwelling outside the port, of postal matter and telegrams despatched from Poland ;

(*c*) The distribution (*Bestellung*) to Polish authorities or offices outside the port, of postal matter and telegrams despatched from Poland ;

(*d*) The connection with the Polish telephone exchange, to be established in the port for communication with Poland, of Polish authorities and offices situated in Danzig but outside the port ;

(*e*) Direct service communications between Polish post and telegraph offices in the port and foreign post and telegraph offices ;

(*f*) Permission to establish an unrestricted postal, telegraph and telephone service between the port of Danzig and foreign countries ;

(*g*) Permission to establish a private local postal and telegraph service in the port of Danzig;

(*h*) Through communication for Poland, *via* the territory of Danzig, with Poland or other countries;

(*i*) Through communication with other countries for Danzig *via* Polish territory ;

(*k*) Reciprocal communication between Poland and Danzig.

(2) Any subsequent arrangements regarding points (*a*), (*c*) and (*d*) shall not affect the decision as to the situation from

---

d) Anschluss polnischer Behörden und Aemter, die sich in Danzig ausserhalb des Hafens befinden, an die im Hafen einzurichtenden polnischen Fernsprechzentralen für den Verkehr mit Polen ;

e) unmittelbarer Dienstverkehr der polnischen Post- und Telegraphendienststellen im Hafen mit den Post- und Telegraphendienststellen im Auslande ;

f) Zulassung des unbeschränkten polnischen Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs zwischen dem Hafen von Danzig und dem Auslande ;

g) Zulassung eines privaten Post- und Telegraphen-Ortsverkehrs im Hafen von Danzig ;

h) Durchgangsverkehr Polens durch Danziger Gebiet nach Polen oder dem Auslande ;

i) Durchgangsverkehr Danzigs durch Polen nach dem Auslande ;

k) wechselseitiger Verkehr zwischen Polen und Danzig.

(2) Durch etwaige spätere Abmachungen zu Punkt a, c und d wird der Entscheidung über die staatsrechtliche Stellung der polnischen Behörden und Aemter aud dem Gebiete der Freien Stadt Danzig nicht vorgegriffen.

de vue du droit public, des autorités et des bureaux polonais sur le territoire de la Ville libre de Dantzig. »

Il n'y a nulle trace, on le voit, d'une disposition quelconque limitant les opérations des autorités postales polonaises exclusivement à l'intérieur de leurs bâtiments postaux. Le service postal que la Pologne est fondée à établir dans le port de Dantzig doit être entendu dans son sens ordinaire, c'est-à-dire comme comportant les attributions normales d'un service postal en ce qui concerne la levée et la distribution d'envois postaux en dehors du bâtiment postal. En l'absence de réserve expresse, on ne peut déduire du texte d'un traité des limitations ou des restrictions quelconques à cet égard, tant ces limitations offriraient un caractère exceptionnel.

Les deux Parties ont fait valoir leurs thèses quant au sens exact de la phrase « tous les genres (*Arten*) et branches (*Zweige*) des services d'exploitation, technique et administratif », ainsi que les installations (*Einrichtungen*) nécessaires à ces services (art. 150 *a* de l'Accord de Varsovie). Dantzig soutient que le mot « installation » a trait au service intérieur (*innerhalb des internen Dienstes*) ; la Pologne est d'un avis opposé. La Cour estime que ce point n'affecte pas la conclusion à laquelle elle est arrivée. L'article dont il s'agit commence par les mots suivants : « Il (c'est-à-dire le service) s'étend », etc. (*Er erstreckt sich*). Cet article, considéré à la lumière de ceux qui le précèdent et qui le suivent, devrait être interprété comme renfermant les matières qui y sont énumérées et non comme empêchant le service postal d'exercer ses opérations normales — levée et distribution d'envois postaux.

En vertu de l'article 29 de la Convention de Paris, la Pologne a le droit d'établir dans le port de Dantzig un service de communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et d'autres pays, *via* le port de Dantzig, ainsi qu'entre la Pologne et le port de Dantzig. Il n'y a rien dans le texte des accords internationaux qui permette de croire que l'usage du service postal soit restreint aux autorités et bureaux polonais. Ainsi qu'il sera expliqué ci-après, aux yeux des Parties contractantes, le « port de Dantzig » était une entité territoriale. Il est parfaitement clair que le droit que la Pologne tire des termes des accords internationaux est le droit d'avoir des communications avec le port de Dantzig dans le sens territorial de cette expression. La Cour n'a pas à s'occuper

the standpoint of municipal law, of Polish authorities and offices in the territory of the Free City of Danzig."

It will be seen that there is no trace of any provision confining the operation of the Polish postal authorities to the inside of its postal building. The postal service which Poland is entitled to establish in the port of Danzig must be interpreted in its ordinary sense so as to include the normal functions of a postal service as regards the collection and distribution of postal matter outside the post-office. Indeed, any limitations or restrictions in this respect would be of so exceptional a character that they cannot, in the absence of express reservations, be read into the text of treaty stipulations.

Both sides have put forward arguments as to the exact meaning of the phrase "all classes (*Arten*) and branches (*Zweige*) of the traffic service and of the technical and administrative services and the installations (*Einrichtungen*) necessary for such services" (Article 150 (*a*) of the Warsaw Agreement). Danzig contends, while Poland denies, that the word "installations" refers to the interior service (*innerhalb des internen Dienstes*). The Court is of the opinion that this point cannot affect the conclusion which it has arrived at. The article in question begins with these words: "It (i.e. the service) extends . . . to", etc. (*Er erstreckt sich*). This article read in connection with the preceding and subsequent articles should be interpreted in the sense of including the things enumerated therein, and not in the sense of excluding the postal service from exercising its normal functions in collecting and delivering postal matter outside the postal building.

By the terms of Article 29 of the Paris Convention, Poland is entitled to establish in the port of Danzig postal, telegraph and telephone communications between Poland and other countries *via* the port of Danzig, and between Poland and the port of Danzig. There is nothing in the texts of the international agreements which suggests any limitation of the use of the postal service to Polish authorities and offices. As will be explained hereafter, the expression "port of Danzig" was understood by the contracting Parties to be a territorial conception. It is perfectly clear that the right which Poland has under the terms of the international agreements is a right to communications with the port of Danzig, in its territorial sense. What are the exact limits of the port is a question with which the

de la question des limites exactes du port. Mais, de ce qu'il est peut-être difficile de déterminer les limites territoriales exactes du port, il ne s'ensuit nullement que le droit de la Pologne en cette matière soit limité aux seules communications avec les autorités et bureaux polonais sur le territoire de Dantzig.

En l'absence d'une disposition spéciale stipulant le contraire, on doit admettre que les communications postales, télégraphiques et téléphoniques sont destinées à être utilisées par le public de la manière ordinaire.

L'article 168, n° 1, de l'Accord de Varsovie, contient certaines dispositions dont on peut déduire que la distribution d'envois postaux en dehors du bâtiment des postes, et notamment l'utilisation du service par le public, ne sont pas exclues. Cet article prescrit que les Administrations des postes des deux Parties devront, aussitôt que possible, conclure des accords particuliers sur certaines matières qui y sont énumérées. Il s'agit, entre autres, de :

> « *b*) la faculté, pour des destinataires habitant en dehors du port, de venir chercher (*Abholung*), dans les bureaux postaux et télégraphiques polonais du port, des envois postaux et des télégrammes consignés en Pologne ;
>
> « *c*) Distribution (*Bestellung*) à des autorités et bureaux polonais en dehors du port, d'envois postaux et de télégrammes consignés en Pologne. »

La clause *c*) montre que le service postal polonais est fondé à établir un service de distribution dans les limites du port. En effet, si ladite clause envisage la distribution à des autorités polonaises en dehors du port, et bien qu'aucune mention ne soit faite de la distribution à ces autorités dans le port, il semble en résulter nettement que, de l'avis des Parties, le droit d'établir un service de distribution dans les limites du port est du ressort du service postal polonais.

La différence dans la rédaction des clauses *b*) et *c*) montre, en outre, que le mot « destinataires » employé dans *b*) vise le public en général, et non les autorités et bureaux polonais seulement, comme dans *c*). Ce qui était envisagé, évidemment, c'était l'octroi d'un privilège spécial aux autorités et bureaux polonais situés en dehors du port, en ce sens que les lettres et télégrammes qui leur étaient expédiés pouvaient être distribués à leur adresse, alors que les destinataires privés, habitant en dehors du port, devaient chercher leurs lettres et leurs télégrammes au bureau de poste.

Court is not concerned. But is does not in the least follow that because it may perhaps be difficult to determine the exact territorial limits of the port, Poland's right in this respect should be limited to communications with the Polish authorities and offices in Danzig territory.

In the absence of special provision to the contrary, the post, telegraph and telephone communication must be taken to be intended for the use of the public in the ordinary way.

Article 168, No. 1, of the Warsaw Agreement contains certain stipulations from which it may be inferred that distribution of postal matter outside the post office and especially the use of the service by the public are not excluded. This article prescribes that the postal administrations of the two Parties are to conclude, as soon as possible, special arrangements concerning certain matters enumerated therein. Among these are :

> "(*b*) The fetching away (*Abholung*) from the Polish post and telegraph offices in the port, by addressees dwelling outside the port, of postal matter and telegrams despatched from Poland ;
>
> "(*c*) The distribution (*Bestellung*) to Polish authorities or offices outside the port of postal matter and telegrams despatched from Poland."

The provision under (*c*) shows that it is within the competence of the Polish postal service to establish a distribution service within the limits of the port. If in the said provision the distribution to Polish authorities outside the port has been contemplated, whilst nothing is said as regards distribution to such authorities within the port, it seems quite clear that in the view of the Parties the right to establish a distribution service within the limits of the port is within the competence of the Polish postal service.

The difference in the wording of (*b*) and (*c*) further shows that the word "addressees" in (*b*) refers to the public in general, and not merely to Polish authorities and offices, as in (*c*). It was evidently contemplated that a special privilege should be extended to Polish authorities and offices, outside the port, in that letters and telegrams addressed to them could be delivered at their addresses, while private addressees living outside the port had to call at the post office for their letters and telegrams.

Les Parties ne sont pas d'accord sur la portée juridique de l'article 168. La Pologne soutient que cet article constitue un *pactum de contrahendo* énonçant certains principes qui ont déjà fait l'objet d'un accord entre les Parties, et imposant à Dantzig l'obligation de conclure les accords nécessaires pour mettre en pratique lesdits principes. D'autre part, Dantzig nie l'existence d'une obligation quelconque de cet ordre, et soutient que la liste contenue dans l'article n'est qu'un programme en vue de négociations que les Parties peuvent ou non entamer, à leur gré. La Cour n'est pas appelée à exprimer son avis sur cette question. Le point important à cet égard est qu'une comparaison entre *b*) et *c*) de l'article montre que les Parties envisageaient l'utilisation par le public du service avec le port, dans les deux sens.

Il y a lieu de remarquer que les droits octroyés à la Pologne en matière postale sont, aux termes des accords, limités au port de Dantzig et que la Pologne n'a pas le droit, en l'absence d'arrangements particuliers, de procéder à des opérations postales quelconques en dehors des limites du port. Le simple fait que, selon le n° 1 *b* de l'article 168, les Parties ont eu en vue la conclusion d'accords particuliers concernant les personnes privées, de même que les autorités et bureaux polonais situés en dehors des limites du port, démontre qu'à défaut d'accords de cet ordre, le champ d'activité du service doit rester dans les limites du port et que ledit service n'est destiné à être utilisé par le public que dans le port. Évidemment, dans la pratique, il n'est guère possible d'empêcher le public en dehors du port de faire usage de ce service, mais, au point de vue de la distribution en dehors du bâtiment postal et de la délivrance des envois à l'intérieur du bâtiment, on peut exercer un contrôle efficace.

On a fait valoir au nom de Dantzig que les droits postaux de la Pologne dans cette ville sont concédés en dérogation du monopole postal de Dantzig et que cette concession doit être interprétée restrictivement en faveur de Dantzig. De l'avis de la Cour, les règles, quant à l'interprétation restrictive ou extensive des dispositions d'un traité, ne peuvent être appliquées que dans les cas où les méthodes ordinaires d'interprétation ont échoué. C'est un principe fondamental d'interprétation que les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes. En l'espèce, l'interprétation donnée par la Cour aux diverses stipulations contractuelles n'est pas seulement

The legal effect of Article 168 has been disputed by the Parties. Poland claims that the article constitutes a *pactum de contrahendo*, which lays down certain principles already agreed upon by the Parties and which imposes upon Danzig an obligation to complete the necessary arrangements for carrying these principles into effect. Danzig, on the other hand, denies that there is any such obligation, and contends that the list contained in the article is only a programme for negotiations which either Party is free to enter into or not as she pleases. The Court is not called upon to express an opinion on this question. The important point in this connection is that a comparison of (*b*) and (*c*) of the article shows that the utilization by the public of the service to and from the port was contemplated by the Parties.

It should be remarked that the postal rights granted to Poland are, by the terms of the agreements, limited to the port of Danzig, and that she is not entitled, in the absence of special arrangements, to perform any postal operation outside the limits of the port. The mere fact that under Article 168, No. 1 (*b*), the Parties had in view the conclusion of special arrangements for private persons as well as for Polish authorities and offices outside the limits of the port shows that, failing such arrangements, the field of activity of the service is confined to the limits of the port, and that the service is only intended for the use of the public in the port. In actual practice it is, of course, hardly possible to prevent the public outside the port from making use of the service, but in the matter of distribution outside the post office and delivery within it, an effective control can be exercised.

It has been urged on behalf of Danzig that Poland's postal rights in Danzig constitute a grant in derogation of the postal monopoly of Danzig, and that the grant must be strictly construed in favour of Danzig. In the opinion of the Court, the rules as to a strict or liberal construction of treaty stipulations can be applied only in cases where ordinary methods of interpretation have failed. It is a cardinal principle of interpretation that words must be interpreted in the sense which they would normally have in their context, unless such interpretation would lead to something unreasonable or absurd. In the present case, the construction which the Court has placed on the various treaty stipulations is not only reasonable, but is also supported by reference to the various

raisonnable ; elle est de plus appuyée par les divers articles tant pris isolément que considérés dans leurs rapports entre eux.

On a encore fait valoir que la reconnaissance des revendications polonaises aurait pour conséquence de causer une perte importante de recettes à la Ville libre de Dantzig. On ne saurait douter qu'en effet l'établissement d'un service postal polonais dans le port de Dantzig ne se traduise par une perte pour le monopole postal de la Ville libre, mais cette considération ne peut affecter les droits contractuels que, de l'avis de la Cour, la Pologne est fondée à exercer.

La Cour désire souligner que rien dans le présent avis ne saurait être interprété comme préjugeant de la manière dont peuvent être exercés, par rapport aux droits privés et à l'administration municipale, les droits postaux que possède la Pologne à Dantzig.

La Cour étant d'avis que le port, au point de vue postal, n'est pas une entité personnelle comprenant certaines autorités, certains bureaux ou certaines catégories de personnes, ainsi que le soutient Dantzig, et que le service postal polonais n'est pas limité aux seules opérations qui peuvent s'effectuer dans le bâtiment de Heveliusplatz, il est essentiel d'indiquer pour quelle raison la Cour envisage le port de Dantzig comme une zone territoriale.

En dehors du fait que l'expression « le port de Dantzig » comporte dans son emploi courant la notion d'une entité territoriale et topographique, la Convention de Paris et l'Accord de Varsovie emploient toutes deux, à plusieurs reprises, l'expression « *dans le port* » (*im Hafen von Danzig*) ; dans l'article 168 dudit Accord, notamment, il est fait une mention spéciale des arrangements à conclure concernant les relations des bureaux postaux, télégraphiques et téléphoniques dans le port avec des destinataires ou des autorités et bureaux polonais en dehors du port (*b* et *c*) ou avec « des autorités et bureaux polonais qui sont à Dantzig en dehors du port » (168 *d*).

Quelle que soit l'interprétation que l'on puisse donner à l'article 168 dans son ensemble, ces distinctions prouvent que, dans l'opinion des Parties contractantes en 1921, le port de Dantzig était une zone territoriale comprise dans le territoire de la Ville libre. Cette conclusion est confirmée par la manière dont sont rédigées certaines autres dispositions de l'Accord de Varsovie, notamment son article 240.

La correspondance émanant de la Pologne et postérieure à 1921 montre que la Pologne n'a jamais abandonné ce point de vue.

articles taken by themselves and in their relation one to another.

It has also been urged that recognition of Poland's claims would result in a serious loss to the revenue of the Free City of Danzig. It cannot be doubted that the institution of a Polish postal service in the port of Danzig would mean a loss to the Danzig postal monopoly, but this consideration cannot affect the treaty rights to which, in the opinion of the Court, Poland is entitled.

The Court wishes to point out that nothing in the present opinion can be construed as prejudging the way in which, from the point of view of private rights and municipal administration, Poland's postal rights in Danzig may be exercised.

Since the Court is of opinion that the port in the postal sense is not a personal entity comprising certain authorities and offices or categories of persons, as contended by Danzig, and that the Polish postal service is not limited to operations inside the building in the Heveliusplatz, it is essential to indicate why the Court considers the port of Danzig as a territorial area.

Besides the fact that the expression "the port of Danzig" conveys, as ordinarily used, the notion of a territorial and topographical entity, both the Paris Convention and the Warsaw Agreement use in several instances the expression: *dans le Port (im Hafen von Danzig)*, and particularly in Article 168 of the above-mentioned Agreement there is a specific mention of arrangements to be concluded concerning the relations between Polish post, telegraph or telephone offices in the port with addressees or Polish authorities and offices outside the port ([*b*] and [*c*]) or with "Polish authorities and offices which are in Danzig outside the Port" (168 [*d*]).

These distinctions prove, whatever interpretation may be put upon Article 168 as a whole, that in the opinion held by the contracting Parties in 1921 the port of Danzig is regarded as a territorial area lying within the territory of the Free City. This conclusion is confirmed by the wording of certain other provisions of the Warsaw Agreement, e. g. its Article 240.

The correspondence emanating from Poland and subsequent to 1921 shows that she has never abandoned this point of view.

En ce qui concerne l'attitude de Dantzig, le fait qu'à un moment donné la Ville libre n'a pas, comme la Pologne, demandé que la zone du port fût délimitée, s'explique par l'interprétation du général Haking qui restreignait le service postal polonais aux opérations s'effectuant à l'intérieur des locaux attribués à ce dernier et qui réservait son utilisation aux autorités et fonctionnaires polonais. La Cour, toutefois, écarte cette interprétation.

Comme il a été dit plus haut, les limites du port en tant que zone du service postal polonais n'ont pas été fixées.

La Cour n'est pas invitée à définir et à délimiter le port de Dantzig; mais elle estime nécessaire de faire remarquer qu'à son avis l'application pratique de ses réponses dépend du tracé des limites du port de Dantzig au sens des stipulations du Traité.

PAR CES MOTIFS,

La Cour est d'avis :

1) qu'il n'existe aucune décision en vigueur du général Haking qui tranche, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut-Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, les points en litige concernant le service postal polonais ;

2) que, dans le port de Dantzig :

a) le service postal polonais est fondé à installer des boîtes à lettres, à recevoir et à délivrer des envois postaux en dehors de ses locaux de Heveliusplatz, et n'est pas limité aux opérations qui peuvent s'effectuer entièrement à l'intérieur desdits locaux;

b) ledit service est accessible au public et son utilisation n'est pas réservée aux autorités et fonctionnaires polonais.

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 seize mai mil neuf cent vingt-cinq, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

Le Président :
(*Signé*) MAX HUBER.

Le Greffier :
(*Signé*) Å. HAMMARSKJÖLD.

As concerns the attitude of Danzig, the fact that, at a given moment, the Free City did not, like Poland, insist on the delimitation of the area of the port, finds its explanation in the interpretation given by General Haking limiting the Polish postal service to operations in the interior of the building attributed to it and its use to Polish authorities and officials. The Court, however, has discarded this interpretation.

The limits of the port, considered as the area of the Polish postal service, have not been fixed, as has been explained above.

The Court is not asked to define and delimit the port of Danzig ; but it considers it necessary to point out that, in its opinion, the practical application of its answers depends on the question of the limits of the port of Danzig within the meaning of the Treaty stipulations.

FOR THESE REASONS,

The Court is of opinion :

(1) that there is not in force any decision of General Haking which decides in the manner stated in paragraph 18 of the present High Commissioner's decision of February 2nd, 1925, or otherwise, the points at issue regarding the Polish postal service ;

(2) that, within the port of Danzig :

(*a*) the Polish postal service is entitled to set up letter-boxes and collect and deliver postal matter outside its premises in the Heveliusplatz, and is not restricted to operations which can be performed entirely within those premises ;

(*b*) the use of the said service is open to the public and is not confined to Polish authorities and officials.

DONE in French and English, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this sixteenth day of May, nineteen hundred and twenty-five, in two copies, one of which is to be deposited in the archives of the Court, and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(*Signed*) MAX HUBER,
President.

(*Signed*) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.