

ANNEXE I

DÉCISION DU HAUT-COMMISSAIRE

AU SUJET DE LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX DANTZIKOIS
DANS LES PROCÈS INTENTÉS PAR LES FONCTIONNAIRES FERRO-
VIAIRES CONTRE LA DIRECTION DES CHEMINS DE FER

(le 8 avril 1927).

Le représentant de la Pologne avait remis au Haut-Commissaire, le 11 janvier 1926, une note déclarant que le Gouvernement polonais ne prendrait pas, à l'avenir, connaissance de procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires et basés sur les stipulations de l'Accord du 22 octobre 1921. Il n'exécuterait aucun arrêt rendu dans ces procès par les tribunaux dantziçois.

Le Sénat, par une note du 27 mai 1926, m'avait exposé son point de vue à ce sujet, en me priant d'obtenir la rétraction de la déclaration polonaise par voie de médiation.

Des conférences prolongées ont eu lieu en vue d'arriver à une solution avec les représentants des deux Parties. Le Sénat de Dantzig a alors, lui, pris l'initiative de me demander ma décision dans cette matière concernant l'étendue de la compétence et de la juridiction des tribunaux dantziçois. Il m'écrivit le 12 janvier 1927 pour constater que la rétraction n'est pas survenue, et pour me prier de donner la décision suivante :

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

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

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

Le représentant de la Pologne, par sa lettre du 8 février 1927, se basant sur sa note du 11 janvier 1926 ainsi que sur un

ANNEX I.

DECISION OF THE HIGH COMMISSIONER
REGARDING THE JURISDICTION OF DANZIG COURTS
IN ACTIONS BROUGHT BY RAILWAY OFFICIALS
AGAINST THE RAILWAY ADMINISTRATION
(on April 8th, 1927).

[*Translation.*]

On January 11th, 1926, the Polish Representative forwarded to the High Commissioner a note in which it was stated that the Polish Government would not, in future, take cognizance of actions brought by railway officials which were based on the provisions of the Agreement of October 22nd, 1921. It would not enforce any judgment given in such actions by the Danzig Courts.

In a note dated May 27th, 1926, the Senate explained to me its point of view, requesting me to obtain, by mediation, the withdrawal of the Polish statement.

Prolonged conferences, for the purpose of reaching a solution, took place with the representatives of the two Parties. The Danzig Senate then asked me to give a decision in this matter with reference to the extent of the competence and jurisdiction of the Danzig Courts. The Senate wrote to me on January 12th, 1927, observing that there had been no withdrawal of the statement; it therefore requested me to give the following decision:

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

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

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

In a letter dated February 8th, 1927, based on his note of January 11th, 1926, and on a memorandum which he had

mémorandum qui m'avait été présenté au cours des pourparlers le 30 juin 1926, maintenait son point de vue mentionné ci-dessus.

Les Parties ont présenté réplique et duplique le 28 février et le 23 mars 1927, respectivement.

Ma décision est la suivante :

1. — Pour autant que du côté polonais a été soutenue la thèse générale que les tribunaux dantziens ne seraient pas légalement compétents pour prendre connaissance des actions intentées par des membres du personnel des chemins de fer, passés du service dantziens au service polonais, et ayant pour objet des réclamations de nature pécuniaire, cette thèse n'est pas fondée.

En général, le personnel dantziens des chemins de fer a le droit de procéder contre l'administration devant les tribunaux de la Ville libre.

Le droit des fonctionnaires et employés au service d'une administration publique d'État de porter devant les tribunaux civils les réclamations pécuniaires basées sur leurs contrats de service, n'est pas un droit reconnu *eo ipso*. La législation de plusieurs pays ne connaît pas cette juridiction et déclare que les réclamations des fonctionnaires contre l'État ne tombent pas sous le coup du droit civil, et, en l'absence de dispositions spéciales, se trouvent en dehors de la juridiction des tribunaux civils.

Toutefois, pour ce qui concerne les fonctionnaires des chemins de fer en question, la règle que les intéressés peuvent plaider devant les tribunaux civils a été spécialement reconnue.

Elle a été reconnue par l'Accord du 22 octobre 1921 susmentionné, qui dans son article 6 dit que les fonctionnaires qui ont été maintenus dans le service des chemins de fer polonais, le sont sur la base du respect des droits acquis dont on peut prouver l'existence.

Or, la Constitution de la Ville libre a prévu, dans l'article 92, que l'accès aux tribunaux civils est ouvert aux fonctionnaires pour la revendication de leurs droits pécuniaires.

En droit prussien la même règle est admise par une « Loi sur l'extension de l'accès aux tribunaux civils », du 24 mai 1861.

La Pologne est donc tenue de reconnaître, pour les actions en question, la juridiction des tribunaux civils.

Ces tribunaux civils, dans l'espèce, sont les tribunaux dantziens. Ceci est la conséquence d'une Décision prise par le général Haking, Haut-Commissaire, le 5 septembre 1921 (n° 12 c)¹, laquelle a force obligatoire pour les deux Parties, et où il a été dit que :

¹ Voir C. 328. M. 236. 1921. I. et *Journal officiel*, novembre 1921, pp. 974-978. [*Note du Secrétaire général.*]

submitted to me during the negotiations of June 30th, 1926, the Polish Representative maintained the views to which I have referred.

The Parties submitted reply and rejoinder on February 28th and March 23rd, 1927, respectively.

My decision is as follows:

1.—The general argument upheld by Poland that the Danzig Courts are not legally entitled to take cognizance of actions in respect of pecuniary claims brought by railway servants who have passed from the Danzig service into Polish service, is unfounded.

In general, Danzig members of the railway staff are entitled to bring actions against the Administration in the courts of the Free City.

The right of officials and employees in the service of a State administration to sue in the civil courts for pecuniary claims on the strength of their contracts is not a right recognized *eo ipso*. The law of several countries does not recognize such jurisdiction and lays down that claims of officials against the State do not come within the scope of civil law. These claims therefore, failing any special provisions, do not come within the jurisdiction of the civil courts.

In the case of these railway servants, however, the rule that the Parties concerned may bring actions in the civil courts has been specially recognized.

It has been recognized in the Agreement of October 22nd, 1921, in Article 6 of which it is laid down that officials who have been kept on in the service of the Polish railways shall retain any acquired rights the existence of which can be proved.

It is laid down, moreover, in the Constitution of the Free City (Article 92) that officials may have access to the civil courts for the purpose of vindicating their pecuniary rights.

In Prussian law the same rule is admitted under a "Law concerning the extension of access to the civil courts", dated May 24th, 1861.

Poland is therefore obliged to recognize, in these actions, the jurisdiction of the civil courts.

In this instance the civil courts are the Danzig Courts. This is a consequence of a Decision given by the High Commissioner, General Haking, on September 5th, 1921¹ (No. 12 c), which is binding on both Parties and lays down that:

¹ See C. 328. M. 236. 1921. I. and *Official Journal*, November 1921, pp. 974-978. [Note by the Secretary-General.]

« Tout ce qui concerne l'Administration polonaise des chemins de fer dans le territoire de la Ville libre, sera soumis à la juridiction civile et criminelle dantzikoise. La Direction polonaise des chemins de fer ne possède pas de droits souverains sur le territoire dantzikois et partant ne peut y introduire des cours de justice. »

La portée de cette Décision est celle d'établir que dans tous les cas où il y aura juridiction de tribunaux civils, ces tribunaux seront les tribunaux dantzikois. Il y a lieu, en vue des autres points à examiner, d'ajouter une observation : Le général Haking n'a pas envisagé, et ne pouvait pas envisager, l'introduction d'une juridiction des tribunaux dans les cas où autrement il n'y aurait pas eu de juridiction du tout. Il a seulement reconnu une compétence exclusive aux tribunaux de la Ville libre, là où il y a en général matière de juridiction civile.

Les réclamations pécuniaires des employés des chemins de fer à Dantzig, basées sur leur contrat de service, tombent sous la règle susdite, et la juridiction des tribunaux civils dantzikois est établie en principe et devra être reconnue par le Fisc polonais.

Toute réclamation de paiement, basée sur le contrat de service, notamment les réclamations concernant les salaires, les retraites, les traitements de disponibilité ainsi que d'autres allocations découlant du contrat de service, pourront former l'objet d'une action devant les tribunaux civils dantzikois (à moins qu'il n'y ait une juridiction spéciale légalement reconnue, tel que cela peut être le cas dans les matières des assurances sociales).

Ces actions, instituées individuellement et directement par les intéressés, auront le caractère d'actions civiles.

2. — Le Sénat me demande de décider en plus qu'il en sera de même dans les cas où les réclamations de paiements seront basées sur l'Accord du 22 octobre 1921 (*Beamtenabkommen*) ou sur les déclarations faites conformément à l'article premier de cet Accord.

Ici la réponse doit être que ces cas ne pourront pas se produire. Un fonctionnaire ne pourra, en bon droit, baser la réclamation d'un paiement simplement sur l'Accord ou sur la déclaration susmentionnée.

Pour pouvoir faire valoir individuellement et directement une action en justice civile contre l'administration, il faut que l'employé puisse invoquer une des stipulations de son contrat de service. C'est par ce contrat de service émanant de l'administration que cette dernière est engagée envers lui. Seules les conditions de ce contrat établissent les rapports juridiques entre le fonctionnaire et l'administration.

Je n'ai pas à examiner ici dans quelles dispositions légales, règlements de service, etc., sont contenues les stipulations de

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

This Decision means that in all matters coming within the jurisdiction of civil courts, these courts shall be the Danzig Courts. In view of the other points to be examined, one observation must be added: General Haking did not contemplate and could not have contemplated the introduction of jurisdiction in cases in which otherwise there would have been none. He merely recognized the sole jurisdiction of the courts of the Free City in matters in which civil jurisdiction generally applies.

Pecuniary claims by railway employees at Danzig, based on their contracts, are subject to this rule; the jurisdiction of the Danzig Civil Courts is proved in principle and should be recognized by the Polish State.

Any claim for payment based on contracts, particularly claims for wages, pensions, half-pay and other grants under the contract, may form the subject of an action in the Danzig Civil Courts (unless there be some special jurisdiction recognized by law, as might be the case in questions connected with social insurance).

Such actions, brought personally and without intermediary by the Parties concerned, are in the nature of civil actions.

2.—The Senate also requests me to decide whether the position is the same in cases in which the claims for payment are based on the Agreement of October 22nd, 1921 (*Beamtenabkommen*), or on the declarations made in conformity with Article 1 of this Agreement.

The reply to this must be that such cases cannot arise. At law an official cannot found a claim for payment solely on the Agreement or the above-mentioned declarations.

In order to bring a personal and direct civil action against the Administration, the employee must be able to plead some provision in his contract. It is through the contract given by the Administration that the latter assumes responsibility towards the employee. The conditions of the contract can alone establish the legal relations between the official and the Administration.

I need not here consider what laws, service regulations, etc., contain the provisions of this “contract”, that is to say the

ce « contrat de service », c'est-à-dire le complexe des stipulations qui établit les rapports juridiques entre l'administration des chemins de fer et les employés. On m'a indiqué la loi polonaise du 19 octobre 1923 concernant la rémunération des fonctionnaires (*Besoldung der Staatsbeamten*) ainsi que les ordonnances d'exécution et d'autres dispositions connexes. Sur la base de toutes ces stipulations, l'employé peut demander le jugement des tribunaux.

Mais les stipulations de l'Accord du 22 octobre 1921 ne se trouvent pas parmi ces stipulations sur lesquelles peut se baser une action civile, à instituer individuellement et directement par l'intéressé.

L'Accord du 22 octobre 1921 ne fait pas partie de l'engagement constituant les rapports juridiques entre l'administration et l'employé. C'est un traité international, conclu entre deux gouvernements, entre deux États, acte international, qui crée des obligations juridiques entre gouvernements, réciproquement de l'un envers l'autre. Pas autrement.

C'est une règle de droit généralement reconnue, dans la doctrine comme dans la pratique, que les traités internationaux ne donnent pas des droits directs aux individus ; seulement aux gouvernements en question, l'un envers l'autre. Bien souvent un traité oblige un gouvernement à reconnaître certains avantages ou certains droits à des individus, mais dans ce cas les individus n'obtiennent pas automatiquement ces droits eux-mêmes. Il faut que pour cela le gouvernement introduise dans sa législation interne des dispositions, en exécution de l'obligation qu'il a acceptée à l'égard de l'autre gouvernement. S'il y a lieu de réclamer l'exécution ou l'application de cette obligation internationale, l'autre gouvernement, seule Partie en cause, peut l'exiger en droit. Et ceci non pas devant les tribunaux civils, mais par la voie diplomatique ou devant les instances internationales qui auront compétence dans la matière.

Le cas ne pourra pas être comparé à celui d'une stipulation au profit d'un tiers (*Versprechen der Leistung an einen Dritten*) des codes civils, justement parce que les traités internationaux ne sont pas des contrats civils par lesquels les gouvernements s'engageraient en droit privé au profit des intéressés. Pour donner un exemple : La clause « de la nation la plus favorisée », dans un traité de commerce, ne donnera pas le droit à un intéressé de refuser le paiement des droits de douane qu'il croit en excès de cette clause ; il ne pourra que se baser sur la législation douanière interne, qui, elle, doit être faite conformément aux clauses du traité de commerce.

series of provisions which establish the legal relationship between the Railway Administration and its employees. It has been suggested to me that they may be contained in the Polish Law of October 19th, 1923, concerning the remuneration of officials (*Besoldung der Staatsbeamten*) and the regulations for its application as well as other similar rules. On the basis of all these provisions an employee may ask the courts to give a judgment.

But the provisions of the Agreement of October 22nd, 1921, are not provisions on which a civil, personal and direct action can be brought by the person concerned.

The Agreement of October 22nd, 1921, does not form part of the contract which establishes legal relations between the Administration and its employees. It is an international treaty concluded between two Governments, between two States, an international act which establishes reciprocal legal relations between governments. That is its only force.

It is a rule of law generally recognized in doctrine and in practice that international treaties do not confer direct rights on individuals, but merely on the governments concerned. Very often a government is obliged, under a treaty, to accord certain benefits or rights to individuals, but in this case the individuals do not themselves automatically acquire these rights. The government has to introduce certain provisions into its internal legislation in order to carry out the obligations into which it has entered with another government. Should it be necessary to insist on the carrying out or application of this obligation, the only Party to the case who can legally take action is the other government. That government moreover would not institute proceedings in civil courts but would take diplomatic action or apply to the competent organs of international justice.

The case in question is not comparable to that of an undertaking on behalf of a third Party (*Versprechen der Leistung an einen Dritten*) which figures in certain civil codes, precisely because international treaties are not civil contracts under which governments assume obligations at private law on behalf of the persons concerned. To give an example: "the most-favoured nation" clause in a treaty of commerce does not entitle an individual to refuse to pay customs duties on the ground that in his opinion they are too high to be compatible with the clause; he can only base his action on the internal customs legislation which should be drafted in conformity with the clauses of the treaty of commerce.

Le *Beamtenabkommen* du 22 octobre 1921 est en cela placé exactement comme les autres traités internationaux. Il pose, d'après son Préambule, les règles suivant lesquelles le Gouvernement polonais s'oblige à prendre à son service les employés des chemins de fer dantziqois. Cette obligation, le Gouvernement polonais l'a prise envers le Gouvernement dantziqois. Ceci n'implique pas la possibilité pour l'employé dantziqois de demander devant les tribunaux civils l'application du Traité. Il n'y a pas d'indication qui permettrait de supposer qu'avec cet accord international les Parties auraient voulu faire cette fois une exception à la règle générale concernant les traités, en créant des droits directs et individuels pour les intéressés. Les termes de l'Accord sont partout ceux d'un arrangement entre gouvernements, comme le dit aussi nettement le Préambule même. Ils se prêteraient avec peine directement comme base à une action civile individuelle. Un tribunal civil serait bien embarrassé de devoir prononcer sur des réclamations ayant pour base des questions non seulement de droit individuel, mais en même temps d'organisation administrative générale. Cette observation ne s'applique pas seulement à des clauses comme celles contenues dans les articles 3, 5 et 12, et des actions en dommages-intérêts qui pourraient être basées sur eux, mais également aux questions découlant des articles 7 et 8, où aussi bien un élément considérable d'appréciation administrative et d'organisation générale entre nécessairement en cause.

Les garanties de droit individuelles, assurées aux employés des chemins de fer sous le régime de l'Accord, ne sont pas moindres que celles existant lors de la période de l'administration dantziqoise. De ce temps, comme à présent, la voie de la procédure civile pour tous cas de violation de leur contrat de service est ouverte. Il appartiendra au Sénat de la Ville libre de s'adresser, le cas échéant, au Gouvernement polonais, si à l'avis du Sénat une clause de l'Accord a trouvé une application inexacte à l'égard des employés. La voie de la procédure internationale est alors ouverte; on peut être sûr d'y trouver la protection due aux employés des chemins de fer, en vertu des stipulations internationales dressées dans leur intérêt.

Le cas d'une action instituée par un employé des chemins de fer contre l'administration devant les tribunaux civils pour réclamer un paiement, simplement sur la base d'une clause de l'Accord du 22 octobre 1921, n'est donc pas concevable. Le tribunal se verrait dans tous les cas obligé de déclarer pareille action privée de base juste de droit.

3. — Il me reste à examiner si les clauses du Traité lui-même ne fourniraient pas de base sur laquelle pourrait être fondée une action individuelle devant les tribunaux civils;

In this respect the *Beamtenabkommen* of October 22nd, 1921, is similar to all other international treaties. In the Preamble it formulates the rules under which the Polish Government agrees to take into its service the employees of the Danzig railways. The obligation undertaken by the Polish Government is towards the Danzig Government: a Danzig employee cannot therefore take action in the civil courts to secure the application of the Treaty. There is nothing to show that in this particular international agreement the Parties intended to institute an exception to the general rule as regards treaties, by conferring direct and personal rights on the individuals in question. In no case does the terminology of the Agreement differ from that of an ordinary agreement between governments; this fact is clearly brought out in the Preamble itself. Its clauses could hardly serve as a direct ground for personal civil action. A civil court would be more than a little embarrassed if it had to decide claims based not merely on considerations of private law, but also on points of general administrative organization. This observation applies, not only to clauses such as those contained in Articles 3, 5 and 12 and to actions for damages and interest which may be based on the same, but also to matters arising out of Articles 7 and 8, in which also considerations connected with administrative and general organization must necessarily play a considerable part.

The personal legal guarantees afforded to railway servants under the Agreement are not less important than those which existed under the Danzig Administration. Then, as now, railway servants were free to take civil proceedings in all matters connected with an infringement of their contract. If necessary, the Senate of the Free City can apply to the Polish Government when, in the Senate's opinion, some clause of the Agreement has been incorrectly applied to railway servants. It would then be possible to resort to international procedure and it is certain that the railway servants would be afforded that protection to which they are entitled under the international provisions concluded on their behalf.

It is impossible, therefore, to conceive of an action brought by a railway servant against the Administration in the civil courts to obtain payment, if the action be based solely on a clause of the Agreement of October 22nd, 1921. In any case, the courts would be obliged to decide that such an action could not be maintained at law.

3.—I now have to consider whether the clauses of the Treaty itself might not provide grounds on which a personal action could be brought in the civil courts: this may be the

ceci peut être l'effet des déclarations faites en vertu de l'article premier de l'Accord. Le Sénat me demande de constater que les tribunaux dantzikois pourront prendre connaissance des actions fondées sur ces déclarations.

Il s'agit des déclarations individuelles qui étaient requises du personnel des chemins de fer dantzikois désirant entrer au service polonais.

L'article de l'Accord est ainsi conçu¹:

« *Artikel 1.* — Wegen Uebernahme in den polnischen Eisenbahndienst im Gebiete der Freien Stadt Danzig sollen sich sämtliche Eisenbahnbeamten äussern, ob sie ihre Beibehaltung im polnischen Dienst wünschen.

Diese Aeusserungen werden in der Form einer entsprechenden auf diese Verordnung bezughabenden Erklärung zu erfolgen haben. Diese Erklärungen, welche keine weiteren Zusätze und Bedingungen enthalten dürfen, sind der polnischen Staatsbahndirektion in Danzig durch den durch Entscheidung des Hohen Kommissars vom 15. August 1921 bestellten Danziger Delegierten binnen 8 Wochen nach erfolgter Uebernahme der Danziger Eisenbahnen durch Polen vorzulegen.

Die Uebernahme erfolgt nach dem erforderlichen Kopf-etat. »

Conformément à cet article, les déclarations ont été signées et remises à l'Administration polonaise.

Par ces déclarations signées par les employés et acceptées par l'Administration polonaise, celle-ci aurait accepté les clauses de l'Accord comme stipulations d'un contrat bilatéral établi entre le fisc et l'employé.

La déclaration a été ainsi conçue²:

¹ Traduction faite par le Secrétariat: « *Article premier.* — Les fonctionnaires des chemins de fer étant admis à passer au service des chemins de fer polonais dans le territoire de la Ville libre de Dantzig, ils devront déclarer s'ils désirent être maintenus dans le service polonais.

« Ces manifestations de volonté devront revêtir la forme d'une déclaration se référant au présent Accord. Ces déclarations, qui ne devront contenir ni addition ni conditions supplémentaires, seront transmises à la Direction des chemins de fer de l'État polonais à Dantzig par le délégué dantzikois, désigné par la Décision du Haut-Commissaire, en date du 15 août 1921; la transmission des déclarations aura lieu dans les huit semaines qui suivront le transfert des chemins de fer dantzikois à la Pologne.

« Les fonctionnaires seront admis à passer au service polonais dans la limite des effectifs nécessaires. » [Note du Secrétaire général.]

² Traduction faite par le Secrétariat: « *Déclaration**. — Je me déclare prêt à rester au service des chemins de fer polonais dans le territoire de la Ville libre de Dantzig, à dater du 1^{er} avril 1922, aux conditions stipulées dans l'Accord conclu le 22 octobre 1921 entre les Gouvernements dantzikois et polonais.

(Signature.)

* Toute addition ou condition supplémentaire rendra nulle la présente déclaration. » [Note du Secrétaire général.]

effect of the declarations made under Article 1 of the Agreement. The Senate asks me to lay down that the Danzig Courts may try actions based on these declarations.

The declarations in question are the personal statements which Danzig railway employees were bound to make if they wished to enter into Polish service.

The article of the Agreement is worded as follows¹:

“Artikel 1. — Wegen Uebernahme in den polnischen Eisenbahndienst im Gebiete der Freien Stadt Danzig sollen sich sämtliche Eisenbahnbeamten äussern, ob sie ihre Beibehaltung im polnischen Dienst wünschen.

Diese Aeusserungen werden in der Form einer entsprechenden auf diese Verordnung bezughabenden Erklärung zu erfolgen haben. Diese Erklärungen, welche keine weiteren Zusätze und Bedingungen enthalten dürfen, sind der polnischen Staatsbahndirektion in Danzig durch den durch Entscheidung des Hohen Kommissars vom 15. August 1921 bestellten Danziger Delegierten binnen 8 Wochen nach erfolgter Uebernahme der Danziger Eisenbahnen durch Polen vorzulegen.

Die Uebernahme erfolgt nach dem erforderlichen Kopfetat.”

In conformity with this article, declarations have been signed and forwarded to the Polish Administration.

In virtue of these declarations, signed by the employees and accepted by the Polish Administration, the latter must be deemed to have accepted the clauses of the Agreement as clauses of a bilateral contract between the State and the employees.

The declaration is worded as follows²:

¹ *Translation made by the Secretariat: “Article 1.—All railway officials shall, for the purpose of transfer to the Polish Railway service in the territory of the Free City of Danzig, state whether they desire to remain in the Polish service.*

“The statement shall be made in the form of a declaration referring to this provision. These declarations, which may not contain any additions and further conditions, shall be submitted, within eight weeks after the taking over of the Danzig railways by Poland, to the Polish State Railway Management in Danzig by the Danzig delegate appointed under the High Commissioner’s Decision of August 15th, 1921.

“Transfer shall be made according to the numbers required and provided for in the budget.” [Note by the Secretary-General.]

² *Translation made by the Secretariat: “Declaration*.—I declare that I am prepared to remain, as from April 1st, 1922, in the Polish Railway service in the territory of the Free City of Danzig under the conditions laid down in the Agreement concluded between the Danzig and the Polish Governments on October 22nd, 1921.*

(Signature.)

* Further additions and conditions render this declaration null and void.”
[Note by the Secretary-General.]

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

[Unterschrift.]

* Weitere Zusätze und Bedingungen machen diese Erklärung ungültig.»

Est-ce que, en réalité, ces déclarations ont l'effet juridique de transformer les articles d'un traité international en clauses d'un engagement individuel?

Il me paraît que tel n'est pas le cas. Le contrat de service entre l'employé dantzikois et l'Administration polonaise n'a pas été conclu par la signature et l'acceptation des déclarations en question. La conclusion du contrat a eu lieu par la « prise en service » (*Ueberrnahme*) à laquelle le Gouvernement polonais s'était engagé aux termes de l'article 2 de l'Accord, qui dit¹:

« *Artikel 2.* — Sämtliche Arbeiter — darunter fallen auch die im Arbeiterverhältnis stehenden Aushilfsbediensteten — werden nach dem Personalstande vom Tage des Abschlusses der Danzig-polnischen Konvention, d. i. vom 9. November 1920, vollzählig ohne besondere Anmeldung in den polnischen Eisenbahndienst übernommen werden.

Wenn der gegenwärtige Stand der Arbeiter und der im Arbeiterverhältnis stehenden Aushilfsbediensteten den Stand vom 9. November 1920 überschreiten sollte, werden von der Ueberrnahme in den polnischen Eisenbahndienst die überzähligen Arbeiter — von den zuletzt in den Eisenbahndienst eingetretenen angefangen — so lange ausgeschlossen, bis der am 9. November 1920 bestandene Arbeiterstand erreicht ist. Arbeiter, die bei einer Dienststelle überzählig werden sollten, werden zur Auffüllung

¹ *Traduction faite par le Secrétariat* : « *Article 2.* — Tous les ouvriers, y compris les agents auxiliaires occupés comme ouvriers, passeront sans exception et sans déclaration spéciale au service des chemins de fer polonais, dans la limite des effectifs, à la date de la conclusion de la Convention dantziko-polonaise, à savoir le 9 novembre 1920.

« Au cas où l'effectif actuel des ouvriers et des agents auxiliaires occupés comme ouvriers, dépasserait l'effectif du 9 novembre 1920, les chemins de fer polonais n'admettront pas les ouvriers en surnombre — en commençant par ceux qui sont entrés au service des chemins de fer à la date la plus récente — jusqu'à ce que l'effectif ouvrier du 9 novembre 1920 soit atteint. Les ouvriers, en surnombre dans un service, seront désignés pour remplir des vacances dans un autre service, ou inscrits sur une liste d'attente. Les agents auxiliaires qui accomplissent, d'une façon permanente, le service d'un fonctionnaire, ne seront pas compris dans l'effectif ouvrier. » [*Note du Secrétaire général.*]

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

[Unterschrift.]

* Weitere Zusätze und Bedingungen machen diese Erklärung ungültig.”

Is the legal effect of these declarations really to transform the articles of an international treaty into clauses in a personal contract?

Personally I do not think so. It is not the signature and acceptance of these declarations which constitute the conclusion of a contract for service between the Danzig employee and the Polish Administration. The contract was concluded by the “taking over” (*Uebnahme*) to which the Polish Government had bound itself under the terms of Article 2 of the Agreement, namely¹:

“*Artikel 2.* — Sämtliche Arbeiter — darunter fallen auch die im Arbeiterverhältnis stehenden Aushilfsbediensteten — werden nach dem Personalstande vom Tage des Abschlusses der Danzig-polnischen Konvention, d. i. vom 9. November 1920, vollzählig ohne besondere Anmeldung in den polnischen Eisenbahndienst übernommen werden.

Wenn der gegenwärtige Stand der Arbeiter und der im Arbeiterverhältnis stehenden Aushilfsbediensteten den Stand vom 9. November 1920 überschreiten sollte, werden von der Uebnahme in den polnischen Eisenbahndienst die überzähligen Arbeiter — von den zuletzt in den Eisenbahndienst eingetretenen angefangen — so lange ausgeschlossen, bis der am 9. November 1920 bestandene Arbeiterstand erreicht ist. Arbeiter, die bei einer Dienststelle überzählig werden sollten, werden zur Auffüllung

¹ *Translation made by the Secretariat:* “*Article 2.*—All workmen, including auxiliary personnel regarded as workmen, shall pass integrally into the Polish railway service without special notification, on the basis of their number on the date of the conclusion of the Danzig-Polish Treaty, i.e. November 9th, 1920.

“Should the present number of workmen and of auxiliary personnel regarded as workmen exceed the number employed on November 9th, 1920, the workmen in excess of the latter number, beginning with those who last entered the railway service, shall be successively excluded from such transfer until the number as on November 9th, 1920, is reached. Workmen in excess of the strength of any office shall be employed or held in readiness to fill vacancies in another office. Auxiliary personnel permanently doing the duties of officials shall not be included in the budgetary number of workmen for purposes of transfer.” [*Note by the Secretary-General.*]

von Lücken an andere Stelle verwandt oder vorgemerckt. Die Hilfsbediensteten, die ständig Beamtendienste verrichten, zählen bei der Uebernahme nicht zum Arbeiterkorpfetat.»

La déclaration elle-même ne constitue qu'une condition préalable à remplir par l'employé avant la « prise en service » (*Uebernahme*) de l'employé. La « prise en service » elle-même a eu lieu, d'après l'article 2, sans notification spéciale, par le simple fait que les employés furent admis à continuer d'exercer leur fonction. Il y a eu une substitution « en bloc » de l'Administration polonaise, comme employeur, vis-à-vis du personnel dantzikois. Comme obligations auxquelles cet employeur est directement et individuellement engagé à l'égard des employés, il n'y a que les dispositions légales dont j'ai parlé plus haut, constituant le « contrat de service ».

Le caractère des déclarations préalables est clair. Il s'agissait d'établir formellement, avant la « prise en service », que chaque employé, individuellement, *désirait en vérité* entrer aux services polonais. Pour cette raison ils devaient déclarer s'ils y étaient prêts, et si oui, que c'était sous le régime établi par l'Accord entre la Pologne et Dantzig. L'Administration polonaise, en acceptant et en prenant connaissance des déclarations, ne prenait pas par cela un engagement contractuel envers chacun des employés, engagement qui aurait alors fait des termes du traité des stipulations d'un contrat civil. Elle s'assurait seulement du désir des intéressés ; la déclaration est comme une *déclaration d'option*. Il s'agissait de la reconnaissance d'un régime établi par un arrangement de droit international public, et non pas de documents destinés à former un « contrat de service ».

Une des clauses de l'Accord, l'article 9 lui-même, dit que : « Tout ce qui concerne les fonctionnaires et employés passés dans le service polonais, sera réglé par l'Administration polonaise. » (*Sämtliche Angelegenheiten der im polnischen Dienst übergetretenen Beamten und Arbeiter regelt die polnische Staatsbahnverwaltung.*)

Ceci met encore plus clairement en évidence que, suivant les conditions mêmes auxquelles eut lieu le transfert des chemins de fer dantzikois à l'Administration polonaise, c'est aux lois et règlements internes émanant de cette dernière (et qui, certes, doivent répondre aux dispositions de l'Accord, ainsi qu'il a été dit sous le n° 2) que les employés devront emprunter leurs droits individuels. En ce qui concerne l'application par la Pologne des stipulations de l'Accord conclu avec Dantzig, ce n'est que le Gouvernement de la Ville libre qui pourra procéder contre la Pologne en vue de l'observation des clauses favorables aux employés dantzikois.

von Lücken an andere Stelle verwandt oder vorgemerckt. Die Hilfsbediensteten, die ständig Beamtendienste verrichten, zählen bei der Uebernahme nicht zum Arbeiterkopffetat."

The declaration itself is merely an antecedent condition to be fulfilled by the employee before the "taking over" (*Uebernahme*) of that employee. The "taking over" itself was effected according to Article 2 without special notification, directly the employees were allowed to continue to carry out their duties. It was a wholesale transaction by which the Polish Administration became the employer of the Danzig staff. As for the direct and personal obligations assumed by this employer towards the employees, we have only the legal provisions to which I referred above and which constitute the "contract of service".

The character of the antecedent declarations is obvious. It was simply a question of formally establishing the fact that before he was "taken over" each separate employee *really desired* to enter into the Polish service. These employees therefore were required to state whether they were prepared to make the change and whether they agreed to do so under the system defined in the Danzig-Polish Agreement. The Polish Administration, by accepting and taking cognizance of these declarations, did not thereby enter into a contract with each employee—a contract which would have converted the terms of the treaty into clauses of a civil contract. It merely verified the desire of the persons concerned; the declaration is a sort of *declaration of option*. It was a question of recognizing a system established under an agreement at public international law, and not of documents intended to constitute a "contract of service".

One of the clauses of the Agreement—Article 9—lays down that: "All matters connected with the officials and employees who have passed into Polish service shall be settled by the Polish Administration." (*Sämtliche Angelegenheiten der im polnischen Dienst übergetretenen Beamten und Arbeiter regelt die polnische Staatsbahnverwaltung.*)

This is even clearer proof of the fact that, according to the very conditions under which the Danzig railways were transferred to the Polish Administration, it is under the internal laws and regulations of the latter (which laws and regulations should, of course, be in conformity with the provisions of the Agreement, as we have pointed out under (2) that the employees acquired their personal rights. With regard to the application by Poland of the provisions of the Agreement concluded with Danzig, the Government of the Free City alone is entitled to proceed against Poland in connection with the observance of clauses favourable to Danzig employees.

Il faut donc conclure qu'une action individuelle en paiement, en vertu des stipulations du contrat de service, ne peut pas être conçue étant fondée sur les déclarations en question; un tribunal civil, devant lequel une pareille action serait présentée, se verrait obligé de déclarer qu'elle est privée de base juste de droit.

4. — Pour récapituler, je me prononce comme suit :

Toute réclamation pécuniaire, fondée sur une des stipulations constituant le contrat de service des employés dantziçois des chemins de fer polonais, passés au service de l'Administration polonaise en vertu de l'Accord entre Dantzig et la Pologne du 22 octobre 1921, et notamment les réclamations concernant les salaires, les retraites, les traitements de disponibilité ainsi que d'autres allocations découlant du contrat de service, pourront former l'objet d'une action devant les tribunaux dantziçois (sous réserve du cas mentionné à la page 5¹); les clauses de l'Accord lui-même et les déclarations visées à l'article premier ne rentrent pas parmi les stipulations constituant le contrat de service des employés susdits; pour cette raison elles ne pourront pas former la base d'une action individuelle à instituer devant les tribunaux;

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

Fait à Dantzig, le 8 avril 1927.

(Signé) VAN HAMEL,
Haut-Commissaire.

¹ Voir page 30.

We must therefore conclude that no personal action to obtain payment under the terms of the contract of service, could be brought on the ground of the above-mentioned declarations; if such an action were opened in any civil court, the court would be bound to set it aside as not based on law.

4.—To sum up, my decision is as follows:

Pecuniary claims of any kind, based on one of the provisions which constitute the contract of service for Danzig employees of the Polish railways who have passed into the service of the Polish Administration under the Danzig-Polish Agreement of October 22nd, 1921, and in particular claims in connection with salaries, pensions, half-pay, and other grants under the contract, may form the subject of an action in the Danzig Courts (except for the reservation mentioned on pages 5-6¹); the clauses of the Agreement itself, and the declarations referred to in Article 1 of the Agreement, are not to be regarded as provisions which constitute the contract of service of the above-mentioned employees, and therefore they cannot give ground for a personal action to be brought in the courts;

under these circumstances, I do not think that the question set out in (c) arises.

Done at Danzig, April 8th, 1927.

(Signed) VAN HAMEL,
High Commissioner.

¹ See page 30.