

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. ANZILOTTI

J'ai le vif regret de ne pas approuver l'avis de la Cour et j'ai le devoir de le constater. Comme, selon moi, les opinions dissidentes ne doivent pas être une critique de ce que la Cour a cru devoir dire, mais plutôt un exposé de la manière de voir de l'auteur, je me bornerai à indiquer, aussi brièvement que possible, mon point de vue et les motifs sur lesquels il s'appuie.

1. — Si l'on prend les termes mêmes de la question posée et si l'on tient compte du fait qu'elle a sa source dans une demande d'admission de la Ville libre de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail, on est tout naturellement porté à penser que ladite question vise en première ligne l'admission de la Ville libre dans cette Organisation.

L'Organisation internationale du Travail étant réglée par la Partie XIII du Traité de Versailles, c'est dans cette Partie qu'il convient de rechercher les dispositions qui régissent l'admission des membres au sein de l'Organisation et qui prescrivent les qualités nécessaires pour devenir membre de celle-ci. La seule disposition qui a trait à l'admission des membres et aux qualités requises à cet effet est l'alinéa 2 de l'article 387, aux termes duquel « les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette Organisation, et, désormais, la qualité de membre de la Société des Nations entraînera celle de ladite Organisation ». Comme aucun autre article de la Partie XIII du Traité de Versailles n'a trait, directement ou indirectement, à la qualité de membre de l'Organisation internationale du Travail, il est permis de retenir, *prima facie*, que la qualité de membre de l'Organisation n'est que la conséquence de la qualité de membre de la Société.

2. — Il convient toutefois d'observer que la requête semble partir d'une hypothèse différente, à savoir que la Ville libre pourrait devenir membre de l'Organisation internationale du Travail indépendamment de son admission dans la Société

## INDIVIDUAL OPINION BY M. ANZILOTTI.

[*Translation.*]

Very much to my regret I do not concur in the opinion of the Court and it is my duty to say so. Since, in my view, a dissenting opinion should not be a criticism of that which the Court has seen fit to say, but rather an exposition of the views of the writer, I shall confine myself to indicating as briefly as possible what my point of view is and the grounds on which it is based.

1.—If the actual terms of the question put are taken and if regard is had to the fact that it has its origin in an application by the Free City of Danzig for admission to the International Labour Organization, the natural inference is that this question relates in the first place to the admission of the Free City into that Organization.

Since the International Labour Organization is governed by Part XIII of the Treaty of Versailles, it is in this Part that the provisions dealing with the admission of Members to the Organization and prescribing the qualifications required in order to become a Member of it, must be sought. The only provision relating to the admission of Members and the qualifications required for such admission is paragraph 2 of Article 387, according to which "the original Members of the League of Nations shall be the original Members of this Organization, and hereafter membership of the League of Nations shall carry with it membership of the said Organization". As there is no other article of Part XIII of the Treaty of Versailles relating directly or indirectly to the membership of the International Labour Organization, it is permissible, *prima facie*, to conclude that membership of the Organization is merely the corollary of that of Member of the League of Nations.

2.—It should however be observed that the request seems to proceed from a different hypothesis, namely, that it would be possible for the Free City to become a Member of the International Labour Organization independently of its admission

des Nations. Cela résulte du fait que la demande de la Ville libre est adressée à l'Organisation du Travail ; les discussions qui ont eu lieu au sein du Conseil d'administration du Bureau international du Travail et les exposés écrits ou oraux présentés à la Cour semblent également le confirmer.

Comme l'hypothèse supposée par la requête porte sur un point de droit, la Cour ne pourrait pas l'accepter sans constater d'abord si elle est fondée ou non. Il est clair que la Cour ne saurait donner un avis en partant d'une hypothèse contraire aux traités en vigueur.

La première question à résoudre est donc la suivante : La Partie XIII du Traité de Versailles permet-elle de devenir membre de l'Organisation internationale du Travail par des voies autres que l'admission dans la Société des Nations ?

3. — Ma réponse est nettement négative. Pour moi, il n'y a aucun doute que l'intention des Parties au Traité de Versailles a été de faire coïncider la qualité de membre de la Société des Nations et celle de membre de l'Organisation internationale du Travail, et d'empêcher qu'un État ou une communauté politique devienne membre de l'Organisation internationale du Travail sans être en même temps membre de la Société des Nations.

Je puis admettre que l'article 387, alinéa 2, pris au pied de la lettre, se borne à indiquer deux catégories de membres de l'Organisation, sans exclure d'une manière formelle qu'il puisse y en avoir d'autres. Mais puisque cette disposition est, dans toute la Partie XIII, la seule qui s'occupe de la qualité de membre de l'Organisation internationale du Travail, et puisqu'on ne peut pas adhérer à un traité en dehors des cas et des conditions dans lesquels cette adhésion est prévue, la seule conclusion possible est qu'il n'y a d'autre voie pour entrer dans l'Organisation internationale du Travail que celle indiquée par l'article 387, alinéa 2.

Il ne serait d'ailleurs guère concevable que les auteurs du Traité de Versailles eussent gardé le silence le plus absolu sur les questions nombreuses et difficiles auxquelles donnerait lieu l'admission de nouveaux membres dans l'Organisation internationale du Travail, si cette admission était possible en dehors du cas prévu à l'article 387, alinéa 2, cas qui trouve

to the League of Nations. This is pointed to by the fact that the application of the Free City is addressed to the Labour Organization; the discussions which took place in the Governing Body of the International Labour Office and the written and oral statements submitted to the Court would also seem to confirm it.

As the hypothesis assumed by the request relates to a point of law, the Court cannot accept it without first ascertaining whether it is sound or not. It is clear that the Court cannot give an opinion based on a hypothesis which is contrary to treaties in force.

The first question to be decided therefore is: Does Part XIII of the Treaty of Versailles allow membership of the International Labour Organization to be acquired by other means than admission to the League of Nations?

3.—My answer is definitely in the negative. To my mind there is no doubt that the intention of the Parties to the Treaty of Versailles was that membership of the League of Nations and that of Member of the International Labour Organization should coincide, and to prevent a State or political community from becoming a Member of the International Labour Organization without at the same time being a Member of the League of Nations.

I am prepared to admit that Article 387, paragraph 2, taken literally, confines itself to indicating two categories of Members of the Organization and does not explicitly exclude the possibility of there being others. But since this clause is the only one in the whole of Part XIII which deals with membership of the International Labour Organization, and since it is impossible to adhere to a treaty except in the circumstances and under the conditions laid down for such adherence, the only possible conclusion is that there is no way of entering the International Labour Organization other than that indicated by Article 387, paragraph 2.

Moreover, it is hardly conceivable that the authors of the Treaty of Versailles would have preserved absolute silence in regard to the numerous and difficult questions to which the admission of new Members to the International Labour Organization would give rise, if such admission were possible otherwise than in the case contemplated by Article 387, paragraph 2,

son règlement dans l'article premier du Pacte de la Société des Nations. En revanche, le Traité de Versailles contient un grand nombre d'indications en faveur de l'interprétation de l'article 387, alinéa 2, ci-dessus exposée. On peut mentionner l'article 23, litt. *a*, du Pacte de la Société des Nations; l'alinéa premier du Préambule de la Partie XIII; l'article 392; l'article 422, etc.; dispositions dont il résulte clairement que l'Organisation internationale du Travail a été conçue comme une association entre les membres de la Société des Nations en vue de la réalisation d'une tâche indissolublement liée à la tâche même de cette Société.

4. — J'arrive ainsi à la conclusion que l'hypothèse supposée par la requête ne pouvait pas être admise par la Cour, car elle est en contradiction avec le Traité de Versailles.

Ceci constaté, la Cour aurait dû, selon moi, déclarer qu'elle ne pouvait guère donner l'avis qu'on lui avait demandé. Pour moi, il est également inadmissible, soit que la Cour donne suite à une requête fondée sur une hypothèse contraire au droit, soit qu'elle modifie la requête pour la mettre en harmonie avec ce que la Cour pense être le droit en vigueur. Il aurait appartenu au Conseil de changer la requête d'après les indications de la Cour, s'il croyait convenable de demander un avis sur la base de ces indications.

Cette conclusion paraît s'imposer aussi par un autre ordre de considérations. Une fois admis que la seule manière de devenir membre de l'Organisation internationale du Travail est l'admission dans la Société des Nations, la question qui se pose est celle de savoir si le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet à la Ville libre de devenir membre de la Société des Nations. L'entrée dans l'Organisation internationale du Travail n'étant plus qu'une conséquence nécessaire de l'admission dans la Société des Nations, la question posée par la requête serait alors une question préalable ou incidente à la procédure d'admission de la Ville libre dans la Société des Nations. Or, l'admission des membres rentre dans la compétence exclusive de l'Assemblée; il semble donc que, seule, l'Assemblée pourrait demander à la Cour un avis consultatif sur la question ainsi envisagée.

which case is governed by Article 1 of the Covenant of the League of Nations. On the other hand, the Treaty of Versailles contains many indications in favour of the interpretation of Article 387, paragraph 2, set out above. Mention may be made of Article 23, letter *a*, of the Covenant of the League of Nations; paragraph 1 of the Preamble to Part XIII; Article 392; Article 422, etc.; from all these provisions it clearly appears that the International Labour Organization was conceived as an association between the Members of the League of Nations for the fulfilment of a mission indissolubly bound up with the mission of the League itself.

4.—In this way I reach the conclusion that the hypothesis upon which the request proceeds cannot be accepted by the Court, because it is in contradiction with the Treaty of Versailles.

Having stated this, the Court should, in my opinion, have declared that it could not give the opinion for which it was asked. To my mind, it is equally inadmissible for the Court to comply with a request based on a hypothesis which is legally unsound or for the Court to modify the request in order to bring it into harmony with what the Court holds to be the law in force. It would have been for the Council to alter the request in accordance with the Court's indications, if it thought fit to ask for an opinion on the basis of such indications.

This conclusion also seems indicated by considerations of another order. If it be granted that the only way of becoming a Member of the International Labour Organization is by admission to the League of Nations, the question which arises is whether the special legal status of the Free City of Danzig is such as to enable the Free City to become a Member of the League of Nations. Membership of the International Labour Organization being merely a necessary consequence of admission to the League of Nations, the question put by the request would be a preliminary or incidental question in the procedure for the admission of the Free City to the League of Nations. But the admission of Members is a matter falling within the exclusive jurisdiction of the Assembly; it would therefore seem that the Assembly alone could ask the Court for an advisory opinion on the question thus envisaged.

5. — Tout cela, en interprétant la requête d'après sa teneur naturelle et les circonstances qui l'ont déterminée.

On peut cependant se demander s'il n'est pas possible d'interpréter la question posée à la Cour comme si elle, en faisant abstraction de l'admission de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail, ne visait que la compatibilité des particularités propres au statut juridique de la Ville libre avec l'exercice, par elle, des droits et l'accomplissement des devoirs des membres de l'Organisation internationale du Travail.

Bien que, comme il a été dit ci-dessus, la requête semble se placer à un point de vue différent, il n'est peut-être pas absolument impossible de limiter de cette manière la question soumise à la Cour. En tout cas, c'est seulement en se plaçant sur ce terrain que la Cour pouvait s'en occuper.

6. — La question de savoir si le statut juridique spécial de la Ville libre est compatible avec la qualité de membre de l'Organisation internationale du Travail, est au fond la question de savoir si le fait que la Ville libre est placée sous la protection de la Société des Nations et que la conduite de ses affaires extérieures est assurée par la Pologne est de nature à empêcher à la Ville libre l'exercice des activités propres des membres de l'Organisation.

Il convient, cependant, de se demander tout d'abord si un État ou une communauté politique dont les relations extérieures sont assurées par un autre État et qui, partant, ne jouit pas d'une entière liberté dans la sphère des rapports internationaux, n'est pas, de ce chef déjà, dans l'impossibilité d'être membre de l'Organisation internationale du Travail.

La réponse négative ne semble guère douteuse. Quelle que soit l'interprétation qu'on donne à l'alinéa 2 de l'article 387 du Traité de Versailles, il est certain que, par le jeu combiné de cette disposition et de celle de l'alinéa 2 de l'article premier du Pacte de la Société des Nations, sont déjà et peuvent devenir membres de l'Organisation internationale du Travail, non seulement des États, mais aussi des Dominions et Colonies qui se gouvernent librement.

5.—The foregoing are the conclusions which follow if the request be construed in accordance with its natural meaning and the circumstances which led to the adoption of its wording.

It is however a matter for consideration whether the question put to the Court cannot be interpreted as though, leaving aside the matter of the admission of the Free City into the International Labour Organization, it only related to the compatibility of the features peculiar to the legal status of the Free City with the exercise by the Free City of the rights and the fulfilment by it of the obligations of Members of the International Labour Organization.

Although, as has been said above, the request seems to proceed from a different point of view, it is not perhaps altogether impossible to limit in this way the question submitted to the Court. At all events, only by adopting this standpoint could the Court deal with it.

6.—The question whether the special legal status of the Free City is compatible with membership of the International Labour Organization is in substance the question whether the fact that the Free City is placed under the protection of the League of Nations and that the conduct of its foreign affairs is in the hands of Poland is calculated to prevent the Free City from exercising the rights and performing the obligations attaching to membership of the Organization.

Nevertheless, the question must first be considered whether a State or political community the foreign relations of which are conducted by another State and which, therefore, does not enjoy absolute freedom in the field of international relations, is not, on this ground alone, unable to be a Member of the International Labour Organization.

There seems little room for doubt that the answer to this question is in the negative. Whatever interpretation be placed on paragraph 2 of Article 387 of the Treaty of Versailles, it is certain that, by the combined action of this clause and of the second paragraph of Article 1 of the Covenant of the League of Nations, not only States but also Dominions and Colonies which are fully self-governing are already and may become Members of the International Labour Organization.



Cette idée résulte également de l'alinéa premier de l'article 421 du Traité de Versailles, qui oblige les Membres de l'Organisation internationale du Travail à appliquer les conventions auxquelles ils auront adhéré « à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes ». Cette limitation, qui ne s'accompagne d'aucune autre disposition ayant pour but d'assurer l'application des conventions dans les territoires dont il s'agit, ne se concilie avec le principe de l'universalité potentielle de l'Organisation, formulé à l'alinéa 3 du Préambule de la Partie XIII, que parce que les colonies, possessions ou protectorats qui se gouvernent pleinement eux-mêmes ont la possibilité de devenir membres de l'Organisation.

Or, ce qui distingue les Dominions et les Colonies qui se gouvernent librement des États est surtout le fait que les Dominions et les Colonies, tout en jouissant d'une très large liberté de se gouverner, n'ont pas ou n'ont pas nécessairement la liberté de conduire eux-mêmes leurs relations extérieures. La liberté de se gouverner, que l'article premier du Pacte considère comme une condition nécessaire de l'admission dans la Société des Nations et qui est à la base de l'article 421, alinéa premier, du Traité de Versailles, ne peut dès lors être que la liberté intérieure, car autrement l'interprétation de ces articles aboutirait à des résultats absurdes ou contradictoires.

En présence de textes si clairs et formels, on ne peut à moins de conclure que le fait que la Ville libre ne jouit que d'une liberté limitée dans la sphère des rapports internationaux n'est pas, en soi-même, incompatible avec la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail.

7. — En revanche, il n'est guère douteux que la Ville libre ne peut être Membre de l'Organisation internationale du Travail que pour autant que la Pologne aurait consenti à son admission et que les organes compétents de la Société des Nations n'auraient pas fait usage de leur droit de veto. Quelle que soit la nature juridique de l'acte par lequel la Ville libre entrerait dans l'Organisation internationale du Travail, il est certain que cet acte créerait pour la Ville libre des obligations internationales; les dispositions du premier chapitre de la Convention du 9 novembre 1920 sont donc applicables.

This also follows from paragraph 1 of Article 421 of the Treaty of Versailles, which obliges Members of the International Labour Organization to apply conventions to which they have adhered "to their colonies, protectorates and possessions which are not fully self-governing". This restriction, which is unaccompanied by any other clause designed to ensure the application of conventions in the territories in question, is only reconcilable with the principle of the potential universality of the Organization formulated in paragraph 3 of the Preamble of Part XIII, because colonies, possessions or protectorates which are fully self-governing are able to become Members of the Organization.

Now what distinguishes Dominions and Colonies which are fully self-governing from States is, above all, the fact that such Dominions and Colonies, though enjoying a very wide measure of self-government, do not or do not necessarily possess the right themselves to conduct their foreign relations. The right of self-government which Article 1 of the Covenant considers as a condition necessary for admission to the League of Nations and on which Article 421, paragraph 1, of the Treaty of Versailles is based, can therefore only be a right relating to internal affairs, for otherwise the interpretation of this article would lead to absurd or contradictory results.

In the face of provisions so clear and definite, the only possible conclusion is that the fact that the Free City only enjoys a limited freedom in the field of international relations is not in itself incompatible with membership of the International Labour Organization.

7.—On the other hand, there is hardly room for doubt that the Free City can only be a Member of the International Labour Organization if Poland were to consent to its admission and if the competent organs of the League of Nations were not to make use of their right of veto. Whatever the juridical nature of the act whereby the Free City might enter the International Labour Organization, it is certain that this act would create international obligations for the Free City; accordingly, the provisions of Chapter I of the Convention of November 9th, 1920, are applicable.

Il s'ensuit que toute discussion sur la compatibilité de telle ou telle disposition faisant partie du statut de la Ville libre avec la Partie XIII du Traité de Versailles doit assumer comme point de départ le fait que la Ville libre se trouverait être membre de l'Organisation internationale du Travail, avec le consentement de la Pologne et sans opposition de la part des organes compétents de la Société des Nations.

8. — Ce consentement semble pouvoir être compris de deux manières différentes.

On peut tout d'abord se demander s'il est question seulement du consentement que la Pologne donnerait à l'admission de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail sous réserve de toutes les dispositions actuellement en vigueur. La question à résoudre serait alors la suivante : Pareil consentement aurait-il pour effet de mettre la Ville libre en situation de pouvoir participer aux activités de l'Organisation internationale du Travail et s'acquitter des obligations qui incombent aux membres de celle-ci ? Cela revient à se demander si toutes les dispositions qui règlent actuellement les rapports entre la Ville libre et la Pologne, surtout en ce qui concerne la conduite des affaires extérieures, sont compatibles avec les dispositions de la Partie XIII du Traité de Versailles. On peut facilement admettre qu'il y a des cas dans lesquels cette compatibilité est au moins douteuse.

Telle ne semble cependant pas être la question posée. Il convient en effet de considérer que cette question se réfère au statut juridique spécial de la Ville libre dans son ensemble, donc aussi pour autant qu'il admet ou exclut la possibilité de changements. Ce point de vue paraît également répondre à la manière de voir et aux désirs des intéressés. Il est certain que les représentants de la Pologne et de la Ville libre et le Directeur du Bureau international du Travail ont souligné qu'il ne s'agissait pas de trancher un différend, mais d'éclaircir une situation juridique douteuse et de chercher une voie qui permettrait à la Ville libre de bénéficier des avantages de l'Organisation internationale du Travail. C'est pourquoi je pense que le consentement que la Pologne pourrait donner à l'admission de la Ville libre dans cette Organisation doit être envisagé à un point de vue plus général.

It follows that any discussion as to the compatibility of any particular provision appertaining to the status of the Free City with Part XIII of the Treaty of Versailles must set out from the assumption that the Free City were a Member of the International Labour Organization with the consent of Poland and without opposition on the part of the competent organs of the League.

8.—It seems possible to understand this consent in two different ways.

In the first place, it may be thought that the question simply relates to the consent to be given by Poland to the admission of the Free City to the International Labour Organization, subject to all stipulations at present in force. In that case the question to be decided would be the following: Would such consent have the effect of placing the Free City in a position to take part in the activities of the International Labour Organization and to fulfil the obligations incumbent on its Members? This amounts to asking whether all the provisions which at present govern the relations between the Free City and Poland, more especially as regards the conduct of foreign relations, are compatible with the provisions of Part XIII of the Treaty of Versailles. It is easy to see that there are cases in which this compatibility is at least doubtful.

But this does not seem to be the question put. For it must be remembered that this question refers to the special legal status of the Free City as a whole; that is to say, also to the question whether that status permits or does not permit of modifications. This standpoint seems also to be in accordance with the views and wishes of the Parties concerned. It is certain that the representatives of Poland and of the Free City and the Director of the International Labour Office emphasized that there was no question of deciding a dispute, but of throwing light upon an obscure legal situation and of finding some way of enabling the Free City to benefit by the advantages of the International Labour Organization. For this reason I think that Poland's consent—if given—to the admission of the Free City to that Organization should be considered from a more general standpoint.

Deux questions se posent alors : a) La Pologne a-t-elle le droit de consentir à l'admission de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail, même si ce consentement doit entraîner une modification du statut juridique spécial de la Ville libre tel qu'il est actuellement en vigueur ? b) Dans l'affirmative, quels seraient, à un point de vue général, les effets de ce consentement sur le statut juridique spécial de la Ville libre ?

9. — *Ad a)* Le représentant du Gouvernement polonais a soutenu devant la Cour que la Convention de Paris dépend de l'article 104 du Traité de Versailles et que, partant, la Pologne et la Ville libre ne pourraient modifier cette Convention en dehors du cadre établi par l'article 104.

Cette thèse ne me semble guère fondée. L'article 104 du Traité de Versailles charge les Principales Puissances alliées et associées de négocier les termes d'une convention entre le Gouvernement polonais et la Ville libre, et indique les points sur lesquels la convention devra porter ou les buts qu'elle se proposera d'atteindre. Or, cette Convention — qui est la Convention de Paris du 9 novembre 1920 — prévoit expressément à l'article 40, alinéa premier, la possibilité de modifications par accord entre la Pologne et la Ville libre. Rien, donc, ne s'oppose à ce que la Pologne dispose des droits que lui reconnaît ladite Convention, droits, d'ailleurs, qui lui ont été reconnus dans son intérêt particulier, alors que les intérêts de la Ville libre sont garantis suffisamment par la protection de la Société des Nations.

10. — *Ad b)* Ceci posé, et puisque la Ville libre serait membre de l'Organisation internationale du Travail avec le consentement de la Pologne — consentement auquel ne se serait pas opposée la Société des Nations —, la question qui se pose n'est plus celle de savoir si le statut juridique actuel de la Ville libre est compatible avec la qualité de membre de l'Organisation internationale du Travail, mais plutôt celle de savoir quelles modifications entraînerait cette qualité dans le statut tel qu'il existe actuellement.

A cet égard, il y a lieu d'observer ce qui suit.

Il est hors de doute que, si l'on est membre de l'Organisation internationale du Travail, on est tenu d'accomplir toutes

Two questions thus arise: (a) Has Poland the right to consent to the admission of the Free City to the International Labour Organization, even if such consent must involve a modification of the special legal status of the Free City as at present in force? (b) If so, what would, generally speaking, be the effects of such consent in regard to the special legal status of the Free City?

9.—*Ad* (a) The representatives of the Polish Government contended before the Court that the Convention of Paris rested on Article 104 of the Treaty of Versailles, and that consequently Poland and the Free City could not modify the Convention in such a way as to overstep the limits fixed by that article.

This contention seems to me to be unjustified. Article 104 of the Treaty of Versailles entrusts to the Principal Allied and Associated Powers the negotiation of the terms of a convention between the Polish Government and the Free City, and indicates the points with which the convention should deal or the objects which it should be designed to attain. Now this Convention—which is the Convention of Paris of November 9th, 1920—expressly provides, in Article 40, paragraph 1, for the possibility of modifications by agreement between Poland and the Free City. There is therefore nothing to prevent Poland from exercising the rights conferred upon her by this Convention; these rights, moreover, have been conferred upon her in her own interests, the interests of the Free City being sufficiently safeguarded by the protection of the League of Nations.

10.—*Ad* (b) This point having been established, and since the Free City would be a Member of the International Labour Organization with the consent of Poland—which consent, it is assumed, would not have been opposed by the League of Nations—the question which arises is no longer whether the present legal status of the Free City is compatible with membership of the International Labour Organization, but rather what modifications such membership would involve in the Free City's status as it is at present.

In regard to this, the following observations are called for.

There is no doubt that membership of the International Labour Organization involves the fulfilment of all the obligations

les obligations que la Partie XIII du Traité de Versailles impose aux membres de cette Organisation. Le consentement de la Pologne ne saurait donc être donné avec des limitations ou réserves qui mettraient la Ville libre dans l'impossibilité d'accomplir telle ou telle obligation. Il y a lieu plutôt de dire que le consentement valablement donné aurait pour effet d'autoriser la Ville libre à faire tout ce qui est nécessaire pour exécuter ses devoirs, même si cela impliquait une limitation des droits qui reviennent actuellement à la Pologne en ce qui concerne la conduite des affaires extérieures de Dantzig. Un consentement qui n'aurait pas cette portée n'en serait pas un.

Par contre, lorsqu'il ne s'agit pas de l'accomplissement d'obligations, mais de l'exercice de droits que chaque membre est libre d'exercer ou non, rien ne s'oppose à ce que la Pologne garde vis-à-vis de la Ville libre les pouvoirs et prérogatives que lui reconnaissent les dispositions en vigueur. Du moment où un membre est libre de faire ou ne pas faire quelque chose, il doit s'abstenir de le faire si des obligations qu'il a valablement contractées l'exigent. Il manquerait d'ailleurs toute raison pour donner au consentement de la Pologne une portée plus étendue que l'autorisation à accomplir les devoirs de membre : seules des manifestations de volonté non équivoques de la part de la Pologne pourraient avoir des conséquences allant au delà de pareille autorisation.

Il va sans dire que tout cela ne veut nullement exclure que la question puisse être réglée — sous réserve du droit de veto de la Société des Nations — par des accords préalables entre la Pologne et la Ville libre. J'ai voulu tout simplement indiquer quelles pourraient être les lignes générales de tels accords et quels seraient les principes applicables au cas où ces accords n'existeraient pas ou ne régleraient pas tel ou tel point. C'est sur ce terrain que la Cour aurait pu donner les indications que les intéressés lui avaient demandées et qui, seules, auraient peut-être permis d'atteindre des résultats pratiques.

II. — Un examen général de la question s'arrête nécessairement à ce point. Ce n'est qu'à titre d'exemple ou d'application que je mentionnerai quelques-unes des questions qui ont fourni la matière aux discussions des intéressés.

laid by Part XIII of the Treaty of Versailles upon Members of that Organization. Poland's consent, therefore, could not be given subject to limitations or reservations which would make it impossible for the Free City to fulfil any particular obligation. Rather may it be said that consent validly given would have the effect of authorizing the Free City to do all that is necessary to fulfil its duties, even if that implied a limitation of the rights at present belonging to Poland with regard to the conduct of Danzig's foreign relations. A consent which did not have this effect would not amount to consent.

On the other hand, when the fulfilment of obligations is not in question, but when it is a question of the exercise of rights which each Member is free to exercise or not, there is nothing to prevent Poland from retaining in relation to the Free City the powers and prerogatives conferred upon her by the stipulations in force. When a Member is free to do or to refrain from doing something, he must abstain from doing it if obligations validly entered into require it. Moreover, there is no reason why Poland's consent should be construed as going beyond an authorization to fulfil the duties of a Member; only an unequivocal expression of an intention of Poland could have effects going beyond such an authorization.

Of course, all this in no way prevents the question from being settled—subject to the League of Nations right of veto—by previous agreements between Poland and the Free City. I have simply intended to indicate what might be the general lines of such agreements and what would be the principles applicable if such agreements did not exist or did not deal with some particular point. On these lines the Court might have given the interested Parties the indications for which they asked and which alone would perhaps have enabled practical results to be reached.

II.—A general study of the question must necessarily stop at this point. I will merely refer by way of example or as an instance of application to some of the questions which have been discussed by the interested Parties.



Il est clair, par exemple, qu'au point de vue auquel je me place, il est inutile d'examiner si la participation à la Conférence générale des membres rentre ou non dans la sphère des « affaires extérieures » au sens de l'article 104 du Traité de Versailles et de la Convention de Paris. Une chose est certaine, à savoir que les membres de l'Organisation internationale du Travail doivent pouvoir participer soit à la Conférence générale, soit, éventuellement, au Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Il est également certain que cette participation doit avoir lieu suivant les règles des articles 389 et 393. Le jour où la Ville libre serait devenue membre de l'Organisation avec le consentement de la Pologne, celle-ci ne pourrait certainement pas lui opposer les règles actuellement en vigueur en ce qui concerne la représentation de la Ville libre aux conférences internationales pour l'empêcher de nommer ses propres délégués ; et cela même si l'on admet que la Conférence générale des membres rentre dans la catégorie des conférences internationales. Rien, par contre, n'empêche que la Ville libre s'engage à soumettre la désignation de ses propres délégués à l'approbation préventive du Gouvernement polonais.

De même, pour ce qui concerne le règlement judiciaire des différends, si l'on est d'avis que la juridiction instituée par l'article 423 du Traité de Versailles prime toute autre juridiction prévue par des accords particuliers entre les membres, on doit admettre que la Pologne, en donnant son consentement à l'admission de la Ville libre dans l'Organisation du Travail, consentirait par là même à substituer la juridiction de la Cour à celle prévue aux articles 103 du Traité de Versailles et 39 de la Convention de Paris ; bien entendu pour les seuls différends auxquels a trait l'article 423. Et la Société des Nations, en ne faisant pas usage de son droit de veto, renoncerait également à toute objection tirée de l'article 103 du Traité de Versailles.

Aucune modification ne semble par contre nécessaire en ce qui concerne la ratification des projets de conventions élaborés par la Conférence générale des représentants des membres, et la déposition de plaintes conformément à l'article 411.

It is, for instance, clear that from the standpoint which I have adopted, it is useless to consider whether participation in the General Conference of Members does or does not fall within the sphere of "foreign relations" within the meaning of Article 104 of the Treaty of Versailles and the Convention of Paris. One thing is certain, namely that the Members of the International Labour Organization must be able to take part in the General Conference and, should occasion arise, in the Governing Body of the International Labour Office. It is also certain that such participation must be in accordance with the rules laid down in Articles 389 and 393. Supposing that Danzig were to become a Member of the Organization with the consent of Poland, the latter could certainly not invoke against Danzig the rules at present in force regarding the representation of the Free City at international conferences in order to prevent it from appointing its own delegates—and this holds good even if it be admitted that the General Conference of Members falls within the category of international conferences. On the other hand, there is nothing to prevent the Free City from undertaking to submit the appointment of its own delegates for previous approval by the Polish Government.

Similarly, as regards the judicial settlement of disputes, if it be held that the jurisdiction established by Article 423 of the Treaty of Versailles takes precedence of any other jurisdiction provided for by particular agreements between Members, it must be admitted that Poland, by giving her consent to the admission of the Free City to the International Labour Organization, would in so doing consent to the substitution of the jurisdiction of the Court for that provided for in Article 103 of the Treaty of Versailles and Article 39 of the Convention of Paris, of course only as regards the disputes to which Article 423 relates. And the League of Nations, by not exercising its right of veto, would also renounce its right to raise any objection based on Article 103 of the Treaty of Versailles.

On the other hand, no modification seems necessary in so far as concerns the ratification of draft conventions prepared by the General Conference of representatives of Members and the filing of complaints under Article 411. It is certain that

Il est certain que chaque membre est libre de ratifier ou non ; il est également certain que le motif pour lequel la ratification n'est pas donnée n'a aucune importance juridique. Le Sénat de la Ville libre, auquel appartient le droit de ratifier, pourra donc toujours s'assurer du consentement de la Pologne et devra refuser son approbation au projet de convention si le consentement n'est pas donné. De même, rien ne s'oppose à ce que la Ville libre ne dépose pas une plainte au Bureau international du Travail contre un autre membre, si ce n'est avec le consentement et par l'intermédiaire du Gouvernement polonais.

12. — Sous les réserves et avec les limitations résultant de ce qui a été précédemment exposé, la conclusion à laquelle je suis arrivé est donc que le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet à la Ville libre d'être membre de l'Organisation internationale du Travail.

(Signé) D. ANZILOTTI.

---

each Member is free to ratify or not; it is also certain that the reason why a convention is not ratified has no juridical importance. The Senate of the Free City, to which the right of ratification belongs, could therefore always ascertain whether Poland consented and should refuse to approve a draft convention if Poland's consent were not given. Similarly, there is nothing to prevent the Free City from abstaining from filing a complaint with the International Labour Office against another Member, if this cannot be done with the consent and through the intermediary of the Polish Government.

12.—Subject to the reservations and with the restrictions resulting from the foregoing, the conclusion at which I have arrived therefore is that the special legal status of the Free City of Danzig is such as to enable the Free City to be a Member of the International Labour Organization.

(Signed) D. ANZILOTTI.