DEUXIÈME PARTIE

DISCOURS PRONONCÉS ET DOCUMENTS LUS DEVANT LA COUR

PART II.

SPEECHES MADE AND DOCUMENTS READ IN COURT.

1.

REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF
(24 SEPTEMBRE 1927).

[*Voir troisième Partie, n°* 1 (II), *p.* 100.]

REQUEST FOR ADVISORY OPINION
(SEPTEMBER 24th, 1927).

[*See Part III, No.* 1 (II), *p.* 100.]

2.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. LE PROFESSEUR GIDEL

(représentant la Ville libre de Dantzig)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DU 7 FÉVRIER 1928.

Je demande respectueusement à la Cour la permission de m'acquitter d'un très agréable devoir dont j'ai l'honneur d'être investi par l'effet du hasard. Au moment où s'ouvrent les débats publics de la première affaire soumise à la Cour sous une nouvelle présidence, que la Cour me permette de présenter à son Président l'hommage respectueux de la collectivité de tous ceux qui, maintenant et plus tard, auront l'honneur d'être admis à prendre ici la parole. Que Monsieur le Président veuille bien être assuré des mêmes sentiments de profond respect dont ses éminents prédécesseurs furent entourés de la part de tous ceux qui ont ou qui auront l'honneur, fût-ce de la façon la plus modeste et la plus passagère, de collaborer à la grande œuvre de la Cour.

Monsieur le Président, Messieurs, l'article 104 du Traité de Versailles remettait à une convention ultérieure le soin de déterminer les rapports entre le Gouvernement polonais et la Ville libre de Dantzig en ce qui concerne le réseau ferré dans les limites de la Ville libre, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre.

La Convention entre Dantzig et la Pologne du 9 novembre 1920 a disposé, dans son article 21, que « les voies ferrées qui ne sont pas visées à l'article 20 seront, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre, contrôlées et administrées par la Pologne à son profit et à ses frais ». L'article 22 de la même Convention du 9 novembre 1920 décidait que « des accords ultérieurs entre la Pologne et la Ville libre . . . décideront toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'exécution de l'article 21, notamment en ce qui concerne les questions relatives au maintien des fonctionnaires, employés et ouvriers actuellement en service sur les chemins de fer, sur la base du respect des droits acquis ».

Le 20 juillet 1921 fut conclu, entre la République polonaise et la Ville libre de Dantzig, un accord concernant les fonctionnaires ferroviaires. Puis, le 22 octobre 1921, fut signé, finalement, un accord dit définitif concernant ces fonctionnaires.

Entre temps, le Haut-Commissaire de la Société des Nations, le général Haking, avait créé, par Décisions du 15 août et

du 5 septembre 1921, un droit important concernant les fonctionnaires de chemins de fer et qui avait permis d'aboutir à l'accord définitif qui vient d'être relaté. L'idée essentielle de l'Accord du 22 octobre 1921 est que le maintien des fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service de l'Administration polonaise des chemins de fer s'effectue « sur la base du respect des droits acquis et dûment établis » ; c'est ce que spécifie expressément l'article 6, alinéa premier.

D'ailleurs, les circonstances ne permettaient guère qu'il en fût autrement. L'État polonais avait besoin d'un personnel expérimenté et apte à faire fonctionner le service de chemins de fer qu'il assumait. L'Administration polonaise avait, sans doute, le désir très légitime d'occuper dans les chemins de fer des ressortissants polonais; mais les circonstances n'avaient préparé à ce service qu'un petit nombre d'individus de nationalité polonaise. Aussi l'Administration polonaise tint-elle beaucoup à garder le personnel ferroviaire originairement allemand, puis dantzikois.

Une des conditions primordiales fut que le personnel, passant au service de la Pologne, conserverait ses droits acquis. Dès le deuxième projet polonais de convention entre Dantzig et la Pologne, le Gouvernement polonais lui-même proposa un article 44 ainsi conçu :

« Indépendamment des droits à accorder à tous les ressortissants dantzikois dans l'article 14 de la présente Convention, le Gouvernement polonais s'engage à maintenir au service tous les fonctionnaires des chemins de fer susmentionnés ressortissants dantzikois qui auront demandé d'entrer au service polonais et à leur conserver tous leurs droits acquis dans leur service antérieur. »

De son côté, la Ville libre de Dantzig avait demandé l'addition au projet de convention rédigé par la Conférence des Ambassadeurs, de clauses protectrices concernant le maintien des droits acquis des fonctionnaires en question : « Nous vous prions de bien vouloir compléter la phrase 1) comme suit : Notamment aussi la question de la reprise des fonctionnaires, employés et ouvriers actuellement au service des chemins de fer, en maintenant les droits que leur confèrent leurs statuts et leurs contrats. ».

C'est à cette volonté commune d'assurer le maintien des droits acquis des fonctionnaires ferroviaires dantzikois passant au service polonais qu'il fut donné satisfaction par l'article 6, véritablement essentiel dans l'Accord définitif du 22 octobre 1921 : « Le personnel visé par le présent Accord est maintenu sur la base du respect des droits acquis et dûment établis. »

Il s'est trouvé que, par la suite, l'Administration polonaise a cessé de verser, à certains des fonctionnaires ferroviaires

dantzikois passés à son service, l'indemnité dite *Fehlgeld*, que percevaient certains d'entre eux en compensation des pertes subies par eux du fait de paiements inexacts ou d'autres erreurs. Ces fonctionnaires ont donc assigné l'Administration des chemins de fer polonais devant les tribunaux dantzikois; ils ont invoqué, notamment, qu'ils avaient à cette indemnité un droit pouvant être revendiqué en justice, le maintien des droits acquis (comprenant, en particulier, le versement de l'indemnité pour pertes) leur ayant été garanti aussi bien par l'article 6 de l'Accord du 22 octobre 1921 que par l'acceptation par les chemins de fer polonais de la déclaration signée par eux en conformité de l'article premier de l'Accord sur les fonctionnaires lors de leur maintien au service polonais.

Les tribunaux dantzikois retinrent leur compétence pour les revendications d'ordre pécuniaire à eux ainsi déférée. L'Administration polonaise avait soulevé l'incompétence des tribunaux dantzikois. Après épuisement des divers degrés de juridiction dantzikoise sur cette question de compétence et après l'affirmation définitive, par les tribunaux dantzikois, de leur compétence dans les causes dont il s'agit, le commissaire général de la République polonaise adressa, le 11 janvier 1926, au Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig une note par laquelle il déclarait, au nom de la République polonaise, que le Gouvernement polonais ne prendrait pas, à l'avenir, connaissance de procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires devant les tribunaux dantzikois et basés sur les stipulations de l'Accord du 22 octobre 1921, et que ce même Gouvernement n'exécuterait aucun arrêt rendu dans ces procès par les tribunaux dantzikois.

Après des conférences prolongées tendant, du côté de la Ville libre, à obtenir la rétractation de la déclaration du Gouvernement polonais, le Haut-Commissaire rendit sur la question une Décision en date du 8 avril 1927. Dans cette Décision, le Haut-Commissaire déclara « non fondée la thèse générale soutenue du côté polonais que les tribunaux dantzikois ne seraient pas compétents pour prendre connaissance des actions intentées par des membres du personnel des chemins de fer passés du service dantzikois au service polonais, et ayant pour objet des réclamations de nature pécuniaire ». « En général », a déclaré le Haut-Commissaire, « le personnel dantzikois des chemins de fer a le droit de procéder contre l'Administration devant les tribunaux de la Ville libre .... Toute réclamation pécuniaire, fondée sur une des stipulations constituant le contrat de service des employés dantzikois passés au service des chemins de fer polonais en vertu des accords passés entre le Gouvernement polonais et la Ville libre de Dantzig du 22 octobre 1921, et notamment les réclamations concernant les salaires, les retraites, les traitements de

disponibilité, ainsi que d'autres allocations découlant du contrat de service, pourront former l'objet d'une action devant les tribunaux dantzikois. »

Mais la Décision du Haut-Commissaire du 8 avril 1927 ne reconnaissait pas les revendications d'ordre pécuniaire fondées sur l'Accord du 22 octobre 1921, ou sur les déclarations faites conformément à l'article premier de cet Accord, comme des revendications pécuniaires découlant du contrat de service et comme susceptibles, par suite, de faire, de la part des fonctionnaires, l'objet d'une action en justice.

La Ville libre de Dantzig a reconnu la justesse de la Décision du Haut-Commissaire dans la mesure où cette Décision proclame le droit des fonctionnaires passés au service des chemins de fer polonais de faire valoir, par les voies de droit, les revendications d'ordre pécuniaire qu'ils peuvent avoir contre l'Administration des chemins de fer en raison de leur situation administrative.

Par contre, la Ville libre ne croit pas que la Décision du Haut-Commissaire soit fondée en droit dans sa deuxième partie. La Ville libre estime, en effet, que les fonctionnaires des chemins de fer précédemment au service dantzikois et passés au service polonais peuvent soumettre aux tribunaux de Dantzig des revendications d'ordre pécuniaire fondées sur l'Accord du 22 octobre 1921 ou sur les déclarations mentionnées à l'article premier dudit Accord.

En conséquence, la Ville libre de Dantzig a fait appel de la Décision du Haut-Commissaire de la Société des Nations devant le Conseil de la Société des Nations. Le Conseil a prié la Cour de bien vouloir lui donner un avis consultatif sur la question.

La Cour est donc invitée à formuler son avis sur la question de savoir si la Décision rendue par le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, le 8 avril 1927, au sujet de la compétence des tribunaux dantzikois dans des procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service des chemins de fer polonais contre l'Administration polonaise des chemins de fer est fondée en droit.

Les conclusions de la Ville libre de Dantzig tendent à ce qu'il plaise à la Cour déclarer qu'il y avait lieu, pour le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, donner la décision que l'Administration polonaise des chemins de fer est obligée d'accepter la juridiction des tribunaux dantzikois sur les réclamations de nature pécuniaire intentées par les fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service polonais, même si ces réclamations sont fondées sur l'Accord dantzikopolonais du 22 octobre 1921, ou sur la déclaration faite en vertu de l'article premier dudit Accord et acceptée par l'Administration polonaise des chemins de fer.

En outre, les conclusions de la Ville libre de Dantzig tendent à ce qu'il plaise à la Cour déclarer que l'Administration des chemins de fer polonais est obligée d'exécuter les jugements prononcés dans les litiges ci-dessus par les tribunaux dantzikois.

* * *

Il est essentiel, avant tout, de déterminer avec précision la position de la question.

La Cour n'est pas appelée à donner son avis sur un différend concernant des particuliers, mais sur un différend d'ordre international, existant entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne, soumis à la décision, en premier ressort, d'une instance internationale, le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, et, en dernier ressort, à la décision d'une autre instance internationale, le Conseil de la Société des Nations.

En vertu de l'article 103, paragraphe 2, du Traité de Versailles, « le Haut-Commissaire sera chargé de statuer, en première instance, sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre, au sujet du présent Traité ou des arrangements et accords complémentaires ».

Le principe général posé par cette clause a été développé et complété par des règles ultérieures qui se trouvent dans l'article 39 de la Convention de Paris, du 9 novembre 1920, ainsi conçu :

> « Tout différend qui viendrait à s'élever entre la Pologne et la Ville libre, au sujet du présent Traité, ou de tout autre accord, arrangement et convention ultérieurs, ou de toute question touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre, sera soumis par l'une ou l'autre des Parties 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 conservant la liberté de faire appel au Conseil de la Société des Nations. »

Il ressort clairement de ces dispositions, comme la Cour l'a elle-même proclamé, à une autre occasion, que les fonctions du Haut-Commissaire se bornent au règlement des questions qui lui sont soumises par l'une ou l'autre des Parties.

La question soumise à la Cour pour avis consultatif est donc, à proprement parler, la suivante : Les actes internationaux en vigueur dans les rapports entre la Pologne et Dantzig donnent-ils le droit à la Pologne de déclarer, comme elle l'a fait le 11 janvier 1926, qu'elle ne prendra pas, à l'avenir, connaissance des procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires et basés sur les stipulations de l'Accord du 22 octobre 1921, et qu'elle n'exécutera aucun arrêt rendu dans ces conditions par les tribunaux dantzikois ?

La question n'est pas de savoir si les fonctionnaires passés au service ferroviaire polonais peuvent directement invoquer leurs droits devant les tribunaux de Dantzig, sur la base de l'Accord du 22 octobre 1921. Il ne s'agit pas davantage de contrôler si la Pologne a ou n'a pas procédé à la transformation en règles de droit interne des règles posées dans un acte de droit international. La question théorique de savoir si les clauses de l'Accord polono-dantzikois du 22 octobre 1921 confèrent aux fonctionnaires des chemins de fer passés au service de l'Administration polonaise des droits personnels et immédiats pouvant être revendiqués en justice par-devant les tribunaux dantzikois, ne joue aucun rôle dans le différend international existant entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne et pendant devant le Conseil de la Société des Nations.

Devant le Haut-Commissaire et devant ce Conseil, comme devant la Cour, saisie par le Conseil pour avis consultatif, le Gouvernement polonais se trouve en présence du Gouvernement de la Ville libre de Dantzig, et non pas d'un fonctionnaire des chemins de fer, pris individuellement.

Ce que la Ville de Dantzig invoque, ce n'est pas le droit national polonais, qui ne l'intéresse aucunement ; ce sont les règles du droit international en vigueur, qui régissent les relations entre le Gouvernement dantzikois et le Gouvernement polonais.

La Ville libre est-elle autorisée, en vertu du droit international, à exiger de la Pologne que les ressortissants dantzikois au service de l'Administration des chemins de fer polonais puissent faire valoir devant les tribunaux dantzikois leurs revendications d'ordre pécuniaire découlant de leur statut administratif, même si ces revendications sont fondées sur les dispositions de l'accord relatif aux fonctionnaires ? La Ville libre peut-elle également exiger que ces procès et ces jugements soient reconnus par la Pologne ?

Dans ce débat d'ordre international, les instances internationales saisies ont seulement à constater l'obligation internationale de la Pologne de faire tout ce qui est nécessaire pour assurer l'accomplissement de ses devoirs conventionnels ; les instances internationales n'ont pas à se demander si, et de quelle façon, les États contractants ont fait passer le droit international dans leur législation interne. La seule question est de savoir si les actes officiels des États contractants sont en harmonie avec le droit international en vigueur pour eux.

La Ville de Dantzig doit relever une fois de plus, comme elle l'a fait à plusieurs reprises dans la procédure écrite, l'impossibilité, pour un État, de se prévaloir de son manquement à une obligation internationale pour en tirer des arguments contre l'autre Partie contractante. Or, c'est pourtant le cas dans le présent litige, où les pièces produites par l'État

polonais lui-même constatent qu'il n'a pas rempli le devoir international qui lui est imposé par les conventions en vigueur.

* * *

La position de la question ayant été ainsi précisée, il nous faut examiner quels sont les textes internationaux qui régissent les rapports de la Pologne et de Dantzig, en ce qui concerne les revendications pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires passés du service de la Ville libre de Dantzig à celui de la Pologne.

Le texte essentiel est l'Accord du 22 octobre 1921, dont l'article 6 proclame formellement le maintien des droits acquis.

La Ville de Dantzig n'a pas saisi la différence que font les mémoires polonais entre les deux formules : « le personnel est maintenu, *sur la base* du respect des droits acquis », — ou bien : « le personnel est maintenu *avec les droits acquis* ».

Il était impossible pour les rédacteurs de l'article 6 de s'exprimer plus clairement qu'ils ne l'ont fait ; en tête de cet article, ils ont exprimé le principe des droits acquis ; ils ont entendu lui donner un caractère aussi large que possible. En effet, tirant de ce principe un certain nombre de conséquences, ils ont entendu expressément marquer que cette énumération avait un caractère purement énonciatif et nullement limitatif. C'est ce qui résulte de l'expression « entre autres » dans la phrase : « de ce principe découlent, *entre autres*, les conséquences suivantes ».

Nous avons fait ressortir déjà que le maintien des droits acquis des fonctionnaires ferroviaires avait été l'idée maîtresse dont aussi bien la Pologne que la Ville libre de Dantzig s'étaient inspirées, dès le début, dans leurs négociations.

Il en avait été de même lorsqu'il s'était agi, quelque temps auparavant, du passage de ces fonctionnaires du service du Reich et de la Prusse au service de la Ville libre de Dantzig. A ce moment, le Gouvernement dantzikois avait pris à sa charge les fonctionnaires des chemins de fer de la Prusse, en vertu de l'Acte du 9 janvier 1920 et de l'Accord du 12 novembre 1920, en leur conservant leurs droits acquis.

Parmi ces derniers figuraient, en première ligne, le droit au recours régulier devant les tribunaux, pour les revendications d'ordre pécuniaire, découlant de leur statut administratif. Ce droit aux voies de recours judiciaire était proclamé expressément par la loi prussienne du 24 mai 1861, n° 3369, intitulée « loi concernant l'élargissement de la voie judiciaire ». Ce même droit a été proclamé d'une manière également ferme dans l'article 129 de la Constitution du Reich. Enfin, la Ville de Dantzig, dans sa Constitution, affirme le droit de ses fonctionnaires au recours judiciaire, par l'article 92 de sa Constitution.

Quels sont les tribunaux qui peuvent être saisis ? Le point avait été réglé, avant la Convention du 22 octobre 1921, par la Décision du Haut-Commissaire, général Haking, en date du 5 septembre 1921, article 12.

Cette Décision est fondamentale ; elle s'exprime ainsi, sous le n° 12 *c* : « 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 de la Ville libre, et, partant, ne peut y établir de cours de justice. »

Cette Décision prend toute sa valeur, si on la rapproche d'autres décisions ou d'autres parties de la même Décision du général Haking ; elle se place ainsi comme une pièce essentielle dans un système général.

L'Accord du 22 octobre 1921 avait été préparé par un accord provisoire du 20 septembre de la même année ; puis, en raison du manque d'entente entre les deux Gouvernements sur divers points, par des Décisions du général Haking, Haut-Commissaire, en date du 15 août et du 5 septembre ; dans ces Décisions, le Haut-Commissaire avait eu en vue d'assurer :

1° que la Pologne obtînt les pleins droits économiques qui lui ont été accordés par le Traité de Versailles et la Convention du 9 novembre 1920 ;

2° que l'intégrité politique de Dantzig, dans les limites fixées par le Traité de Versailles et par la Convention de Paris, fût maintenue.

C'est ce que dit la Décision du 15 août 1921.

La Décision du 5 septembre 1921 établit ensuite les autres principes ci-après :

> « En conséquence, — dit le Haut-Commissaire, — il est nécessaire, dans toutes ces questions, de distinguer, en ce qui concerne le territoire de Dantzig, entre les droits administratifs et économiques de la Pologne et les droits de souveraineté de la Ville libre » (paragraphe 1 de la Décision).

Ensuite, se référant à la Résolution ci-dessus mentionnée du Conseil de la Société des Nations, en date du 17 novembre 1920, le paragraphe 2 stipule ce qui suit :

> « Il incombe à l'Administration polonaise des chemins de fer de faire tout son possible pour sauvegarder les intérêts des fonctionnaires, employés et ouvriers dantzikois, attachés aux chemins de fer du territoire de la Ville libre, et d'éviter de blesser les susceptibilités des habitants en édictant des règlements qui pourraient ne pas être absolument nécessaires au fonctionnement du réseau, ou qui

pourraient être interprétés comme une tentative de polonisation des chemins de fer de Dantzig.»

3° « Il convient de faire une distinction entre les lois de la Ville libre et les règlements et circulaires édictés par l'Administration polonaise des chemins de fer, pour l'exploitation des chemins de fer situés sur le territoire de la Ville libre. L'Administration polonaise des chemins de fer ne s'occupe que de la bonne exploitation des chemins de fer, et, ne possédant pas de droits souverains sur le territoire de la Ville libre, elle doit se conformer aux lois de la Ville libre. » (Phrases 1 et 2 du paragraphe 12, lettre *a*.)

4° « Toutes les questions ayant trait à l'Administration polonaise des chemins de fer sur les territoires de la Ville libre de Dantzig » — nous revenons à cette conclusion du général Haking — « relèvent des tribunaux civils et criminels de Dantzig. L'Administration polonaise des chemins de fer ne possède pas de droits souverains sur le territoire de la Ville libre et ne peut, par conséquent, pas établir de tribunaux sur le territoire de celle-ci. »

La Pologne, Messieurs, n'a d'ailleurs, à ce moment, nullement contesté la décision du Haut-Commissaire, général Haking; au contraire, elle a spécialement reconnu ces deux Décisions du 15 août et du 5 septembre 1921, en s'engageant, par un accord intervenu avec la Ville de Dantzig le 23 septembre 1921, à ne pas interjeter d'appel à leur sujet devant le Conseil de la Société des Nations. Ces Décisions du général Haking ont donc force obligatoire pour les deux Parties, ainsi, d'ailleurs, que le relate le Haut-Commissaire dans sa Décision du 8 avril 1927.

Or, aucun texte ultérieur n'est revenu sur le principe des Décisions du 15 août et du 5 septembre 1921; l'Accord du 22 octobre 1921 sur les fonctionnaires contient, aux termes mêmes de son préambule, « les dispositions destinées à exécuter les Décisions du Haut-Commissaire du 15 août et du 5 septembre 1921 ».

Ce même préambule spécifie encore : « ces dispositions d'exécution formeront, avec les décisions susmentionnées, la base du passage au service de la Pologne ».

Enfin, un protocole intervenu entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, le 1er décembre 1921, jour de la remise du réseau, stipule de la façon la plus catégorique que « recevront, à compter de ce jour, leur pleine et entière exécution, — ce sont les mots mêmes de l'accord, *zur vollen Geltung gelangen*, — les Décisions du 15 août et du 5 septembre, du 23 septembre, et l'Accord du 22 octobre 1921, servant d'exécution aux Décisions précitées ».

C'est seulement plus tard que la Pologne a contesté la portée de la Décision du général Haking en date du 5 septembre 1921 sur la juridiction des tribunaux de Dantzig.

Il n'y a pourtant aucun caractère extraordinaire à cette compétence, si fermement attribuée, par la Décision du général Haking du 5 septembre 1921, à la juridiction civile et criminelle dantzikoise pour tout ce qui concerne l'Administration polonaise des chemins de fer dans le territoire de la Ville libre.

Cependant, dans ses mémoires, le Gouvernement polonais conteste, pour une raison de principe, la Décision du 5 septembre 1921 sur la compétence des tribunaux dantzikois à l'égard de l'Administration des chemins de fer polonais. On s'étonne que, tout en ayant déclaré accepter la Décision du Haut-Commissaire du 8 avril 1927 dans sa première partie, le Gouvernement polonais continue néanmoins à affirmer, dans son mémoire, ce qu'il appelle la « vérité inattaquable » qu'un État ne peut pas être cité devant un tribunal étranger. « Il n'y a pas de juridiction — dit-il à la page 355 de son mémoire —, il n'y a pas de compétence dans un pays quelconque à l'égard d'un État étranger comme défendeur. »

La Ville libre de Dantzig reconnaît volontiers avec l'État polonais le principe de l'immunité de l'État étranger à l'égard des actes faits *jure imperii*. Mais il ne s'agit pas, dans l'espèce, d'actes *jure imperii*. Le Haut-Commissaire, général Haking, l'a précisé dans sa Décision. Et comment s'agirait-il d'actes faits *jure imperii*, puisque ces actes sont faits par l'État polonais transporteur, par l'État polonais entrepreneur de chemins de fer ? L'exécution d'un service public quelconque ne peut pas être considérée, d'une manière nécessaire, comme constituant un exercice de l'*imperium*. Il est de doctrine que l'incompétence de principe cesse lorsque l'État, expressément ou tacitement, renonce à l'immunité. Or, dans notre cas, il y a eu renonciation, aussi bien expresse que tacite, à cette immunité de juridiction. Il y a eu renonciation tacite : en effet, même parmi les auteurs qui admettent de la manière la plus rigoureuse le principe de l'immunité de juridiction des États étrangers, beaucoup pensent qu'il y a renonciation tacite par l'État à ce privilège lorsqu'il assume une exploitation commerciale ou industrielle. C'est à cette thèse que se rangent les jurisprudences italienne, belge, suisse, autrichienne, celle des tribunaux mixtes d'Égypte, ainsi que le relate M. l'ambassadeur Matsuda dans le rapport fait au nom du sous-comité de la Commission d'experts pour la codification du droit international nommée par la Société des Nations. L'Institut de Droit international, dans ses Résolutions de Hambourg de 1891, a déclaré : « Les tribunaux sont compétents à l'égard des États souverains étrangers .... 3) pour les affaires relatives à un établissement commercial ou industriel, par exemple à un chemin de fer exploité par un État étranger sur le territoire. »

Le droit international positif le plus récent marque une tendance très nette en ce sens ; il suffit de citer l'article 281 du

Traité de Versailles et les articles correspondants des autres traités de paix dans lesquels on a saisi l'occasion de poser une règle précise à l'avantage des Puissances alliées et associées, et la Convention de Bruxelles du 10 avril 1926 sur les immunités des navires d'État.

Mais il n'est pas nécessaire de faire appel ici à l'idée d'une renonciation tacite par l'État polonais à l'immunité de juridiction. En effet, sa renonciation a été formelle, expresse, catégorique. L'acceptation que le Gouvernement polonais a donnée à la disposition 12 *c*) de la Décision du Haut-Commissaire du 5 septembre 1921 vaut acceptation formelle des principes contenus dans cette Décision, qui proclame la compétence des tribunaux dantzikois à l'égard des actes de l'État polonais transporteur.

Cette situation n'a été modifiée, depuis, par aucun accord en sens inverse. Je sais que le Gouvernement polonais invoque un accord du 1er septembre 1923 entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, relatif au statut juridique de propriétés mobilières et immobilières de l'État polonais sur le territoire de la Ville libre. Mais l'Accord du 1er septembre 1923 n'a aucune pertinence pour le présent différend, car son objet est bien déterminé ; il laisse complètement de côté la question, également bien déterminée et toute différente, qui fait l'objet du litige actuel et qui a donné lieu à la Décision du général Haking du 5 septembre 1921.

En résumé, la Décision du général Haking du 5 septembre 1921, reconnue expressément par la Pologne par l'Arrangement du 23 septembre 1921, a posé expressément le principe de la compétence des tribunaux civils et criminels de Dantzig pour tout ce qui concerne l'Administration polonaise des chemins de fer dans le territoire de la Ville libre, sans aucune distinction entre les rapports de droit public ou de droit privé, et alors que les tribunaux civils dantzikois sont juges de droit commun pour les litiges concernant les services publics sur le territoire de la Ville libre.

L'Accord du 22 octobre 1921 sur les fonctionnaires a fait, purement et simplement, une application de cette compétence en maintenant à l'article 6 les droits acquis des fonctionnaires ferroviaires, parmi lesquels figure, en vertu des textes que je viens de rappeler, le recours aux voies juridiques, donc aux tribunaux civils de Dantzig pour leurs réclamations pécuniaires. C'est d'ailleurs ce que reconnaît M. le Haut-Commissaire de la Société des Nations dans la partie non attaquée de sa Décision du 8 avril 1927.

Sans aller jusqu'à contester la Décision du Haut-Commissaire sur ce point, le Mémoire polonais ne craint pas cependant de déclarer, à la page 364, qu'« il est fort douteux si le Haut-Commissaire est dans le vrai. Le droit de plaider devant les

tribunaux dantzikois ne devrait pas être tenu pour un droit acquis dans le sens de l'Accord, puisque l'Accord ne viserait que le droit matériel et non pas le droit formel. »

On ne saurait aucunement adhérer à cette manière de voir ; car, assurer la protection d'un droit par l'action en justice constitue essentiellement du droit matériel. Seule peut être considérée comme d'ordre formel la procédure déterminant les règles particulières suivant lesquelles cette protection peut être mise en œuvre.

Il n'y a rien d'insolite à ce que les tribunaux ordinaires de la Ville libre de Dantzig soient compétents pour connaître des revendications d'ordre pécuniaire découlant du statut administratif auquel sont soumis les rapports juridiques entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service de cette Administration.

C'était précisément la situation qui existait en vertu du Traité du 11 novembre 1902 entre l'Allemagne et le Luxembourg et aux termes duquel les tribunaux du Luxembourg étaient compétents pour connaître des revendications d'ordre pécuniaire présentées par les fonctionnaires ferroviaires de nationalité allemande contre la Direction générale impériale pour l'exploitation des lignes de chemins de fer luxembourgeois. Je me réfère sur ce point à la consultation du professeur Kaufmann et notamment aux pages 179-181 et 195, alinéa 2.

On peut donc, en toute assurance, énoncer les conclusions ci-après :

1° Le droit au recours judiciaire régulier devant les tribunaux dantzikois pour toutes les revendications pécuniaires découlant du statut administratif fait partie des droits acquis des fonctionnaires des chemins de fer passés au service de la Pologne, droits acquis que la Pologne s'est formellement engagée à respecter par l'Accord du 22 octobre 1921, ainsi que par la Convention du 9 novembre 1920, article 22.

2° La compétence des tribunaux dantzikois n'a été, en ces matières, écartée par aucun texte.

3° La compétence des tribunaux dantzikois n'est infirmée par aucune règle du droit international commun.

Telle étant la situation générale concernant les rapports entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig en ce qui concerne les réclamations pécuniaires des fonctionnaires dantzikois passés au service des chemins de fer polonais, peut-on exclure de la compétence des tribunaux dantzikois les réclamations pécuniaires fondées sur l'Accord du 22 octobre 1921 ?

J'examinerai, pour le moment, la question en me limitant exclusivement à l'Accord du 22 octobre 1921, et sans prendre en considération les déclarations mentionnées par l'article premier de cet Accord.

Pour écarter la compétence des tribunaux dantzikois concernant les réclamations pécuniaires fondées sur l'Accord du 22 octobre, le Haut-Commissaire de la Société des Nations argumente du principe général suivant lequel les traités internationaux ne peuvent pas donner de droit direct aux individus, mais seulement aux gouvernements contractants l'un envers l'autre.

Que le principe soit contesté ou non, peu m'importe. Je me bornerai à signaler à la Cour une citation d'un ouvrage d'un savant dont l'autorité lui est particulièrement connue et qui, il y a quelques semaines, fut publié sur les principes de droit administratif d'un très grand État. A la page 10 de ce volume, je lis :

« On ne saurait comprendre, même en pure théorie, pourquoi les traités internationaux auraient besoin, pour constituer des règles de droit à l'intérieur des États contractants, d'être transformés en des prescriptions de droit interne par l'émission de l'ordre des gouvernements respectifs envers leurs sujets. La ratification d'un traité n'est que la déclaration de la volonté d'un État de donner, tant intérieurement qu'extérieurement, force exécutoire à une règle de droit formée par lui. »

Et, se référant à la pratique de l'État dont il décrivait les institutions, l'auteur que j'ai l'honneur de citer continue :

Dans ce pays, « on n'y couronne les traités internationaux d'aucune autre formalité pour en faire naître la valeur impérative comme règle de droit interne. Il est hors de doute que les traités internationaux constituent, par eux-mêmes, des règles de droit et par suite des sources du droit administratif. »

Après avoir ainsi indiqué l'état scientifique de la question, la Ville libre de Dantzig ne songe pas un instant à contester ici la proposition théorique qui est à la base de la décision de M. le Haut-Commissaire ; mais elle est d'avis que M. le Haut-Commissaire en a fait une application inexacte et que la nature spéciale de l'Accord du 22 octobre 1921 ne permet pas d'appliquer à l'espèce ce principe, si bien fondé qu'il puisse être en général.

Aux fins de cette argumentation, et en se plaçant sur le terrain même où se place la décision attaquée, la Ville libre de Dantzig admet que le traité international n'a jamais, à l'intérieur des États contractants, le caractère et la valeur d'une loi. Le traité, comme tel, est absolument impropre à acquérir force de loi, à devenir un élément du droit interne, à obliger les particuliers, et ainsi de suite.

Un traité, dit-elle, avec le Haut-Commissaire, reste toujours un traité, c'est-à-dire un acte juridique international créant des droits et des devoirs pour les États, et seulement pour les États. La Ville de Dantzig se permet de rappeler d'ailleurs que, si cette proposition du Haut-Commissaire vaut, elle justifie

pleinement la manière dont la question a été posée par elle devant la Cour, et qu'elle limite également d'une façon catégorique le pouvoir d'examen des instances internationales.

Ces vérités, d'ailleurs, ne trouvent pas leur application, lui semble-t-il, dans le différend international qui s'est élevé entre la Ville libre et l'État polonais et dont la solution appartient à des instances internationales.

Dans la remarquable consultation qu'il a délivrée au Gouvernement polonais, le professeur Cavaglieri, après avoir posé le principe que les traités généraux ne sauraient être générateurs de droits et d'obligations à la charge ou au profit des individus, mais seulement des États contractants, prend soin de déclarer que la règle est susceptible d'exceptions (p. 278) ; « le principe fondamental, dit-il, en vertu duquel un acte de droit international ne peut être la source immédiate de droits et d'obligations pour des individus isolés auxquels ces droits et obligations ne peuvent être conférés que par des règles de droit interne, peut avoir des exceptions. Les États sont souverains et, par suite, dans leurs accords réciproques, ils peuvent stipuler ce qu'ils veulent. Rien n'empêche, en soi, qu'ils ne conviennent dans un traité d'accorder à des tiers qui seraient, en l'espèce, des individus isolés, des droits immédiats, des droits qui, pour être revendiqués, n'auraient pas besoin de passer par la voie de leurs droits internes respectifs. »

Un peu plus loin, à la même page : « Malgré l'absence de précédent, il n'y a pas lieu d'exclure *a priori* la possibilité d'un traité dans lequel des droits personnels et immédiats seraient reconnus à des simples particuliers. » Il est permis de se demander si, contrairement à l'opinion exprimée par M. le Haut-Commissaire dans sa Décision, l'Accord du 22 octobre 1921 ne doit pas être tenu comme un droit directement applicable.

Que dit le préambule de cet Accord du 22 octobre 1921 ? Il précise que les dispositions de cet Accord sont « destinées à *donner effet aux Décisions* du Haut-Commissaire en date des 15 août et 5 septembre 1921 concernant le maintien des fonctionnaires, employés et ouvriers, actuellement en service sur les chemins de fer du territoire de la Ville libre de Dantzig, conformément à la Convention dantziko-polonaise du 9 novembre 1920 », article 22.

Le préambule spécifie que « ces dispositions d'exécution formeront, avec les décisions susmentionnées, les règles fondamentales applicables aux fonctionnaires qui passent au service de la Pologne ».

Ainsi donc le préambule du Traité du 22 octobre 1921 en fait, formellement, un texte d'exécution ; ce texte n'est pas subordonné à celui dont il s'agit de procurer l'exécution, comme l'est, par exemple, le règlement à l'égard d'une loi dont les dispositions doivent être mises en vigueur. Les contractants

de l'Accord du 22 octobre 1921 ont représenté expressément ce texte comme fondu avec les décisions dont il s'agit de procurer l'exécution. La volonté des deux contractants, formellement exprimée dans cet Accord, a donc été de l'assimiler aux décisions du Haut-Commissaire.

Or, d'une manière générale, les décisions du Haut-Commissaire et les résolutions du Conseil de la Société des Nations constituent un droit directement valable pour la Ville libre et pour la Pologne, sans qu'il soit besoin d'une incorporation spéciale dans la législation nationale. Leurs autorités respectives doivent appliquer ces décisions du Haut-Commissaire *de plano;* ce qui s'applique à ces décisions doit s'appliquer également aux dispositions destinées à leur donner effet et, par conséquent, à l'accord concernant les fonctionnaires.

Il est très significatif que l'alinéa 2 de l'article premier désigne précisément l'Accord du 22 octobre 1921 sous le nom d'ordonnance, *Verordnung*. L'emploi de ce mot n'est certainement pas fortuit ; or, le texte qui le contient est le texte allemand, le seul original. Le texte polonais, la traduction polonaise officielle qui en a été faite, contient un mot équivalant à « Ordonnance » ; mais, si je me permets d'insister sur ce point, c'est parce que la traduction française, même revisée, qui figure dans la Distribution de la Cour, page 199[1], n'a pas fait ressortir cette nuance de rédaction, cependant si importante.

Le mot *Verordnung* est traduit par accord ; il y a là, de toute évidence, une inexactitude de traduction sur laquelle je me permets d'attirer, de la façon la plus instante, l'attention de la Cour.

Peut-on contester que les décisions du Haut-Commissaire soient directement applicables ? Il ne le semble pas. En effet, le Haut-Commissaire lui-même appuie sa Décision du 8 avril 1927 sur plusieurs principes juridiques extraits des décisions de ses prédécesseurs.

A aucun moment, il ne se demande si ces décisions ont été incorporées, par une procédure spéciale quelconque, dans la législation interne de la Ville libre de Dantzig et de la Pologne ; il admet donc que ces décisions constituent, *de plano*, un droit objectif, susceptible d'être immédiatement appliqué par les autorités nationales compétentes, et invoqué dans les mêmes conditions par les particuliers.

Si tel est bien le cas et si cette ordonnance d'exécution que constitue l'Accord du 22 octobre 1921, si cette *Verordnung* fait bien corps avec les décisions dont elle veut procurer l'application, on ne voit pas pourquoi les dispositions de l'Accord ne seraient pas, elles aussi, comme les dispositions visées par lui et auxquelles il s'incorpore expressément, susceptibles d'être

[1] Voir p. 145.

immédiatement appliquées, *de plano*, indépendamment de toute incorporation spéciale dans les législations internes.

Si, par impossible, les décisions du Haut-Commissaire et les décisions d'exécution devaient être considérées comme un droit purement international entre les gouvernements et comme ne pouvant, en cette qualité, ni être appliquées directement par l'administration et les tribunaux des Parties contractantes, ni être invoquées devant les administrations et tribunaux avant qu'elles n'aient été incorporées dans les législations internes des États, on ne voit pas, alors, comment le Haut-Commissaire pourrait se dispenser de tenir pour illégaux les jugements et les actes administratifs qui se fondent sur ses propres décisions, s'il ne lui a pas été prouvé que ces décisions font effectivement partie du droit interne.

Il y a donc lieu de penser, conformément à la thèse exposée par le professeur Kaufmann, dans sa consultation, à la page 183, que l'article 22 de la Convention dantziko-polonaise du 9 novembre 1920 constitue un véritable «acte d'autorisation», duquel découlent les décisions des Hauts-Commissaires — lesquelles se proposent de mettre à exécution cet article — et duquel découle également l'Accord du 22 octobre 1921 qui, lui-même, a pour but de donner effet aux décisions du Haut-Commissaire.

Jusqu'ici, j'ai envisagé la possibilité de droits directs au profit des fonctionnaires, exclusivement sur la base du caractère particulier de l'Accord du 22 octobre 1921. Je dois examiner maintenant la question des droits des fonctionnaires par rapport aux déclarations mentionnées dans l'article premier de l'Accord du 22 octobre et réalisées en vertu des dispositions dudit Accord.

A l'article premier de cet Accord, il est stipulé que: « En vue du passage au service des chemins de fer polonais sur le territoire de la Ville libre de Dantzig, tous les fonctionnaires des chemins de fer 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 condition supplémentaire, seront transmises à la Direction des chemins de fer de l'État polonais à Dantzig, par le délégué dantzikois désigné par décision du Haut-Commissaire, le 15 août 1921. La transmission des déclarations aura lieu dans les huit semaines qui suivront le passage des chemins de fer dantzikois à la Pologne. » Le libellé de ces déclarations a été arrêté par l'Administration polonaise des chemins de fer ; en voici le texte :

« *Déclaration.* — Je me déclare prêt à rester au service des chemins de fer polonais du territoire de la Ville libre de Dantzig, à dater du 1er avril 1922, aux conditions stipulées

dans l'Accord conclu le 22 octobre 1921 entre les Gouvernements dantzikois et polonais. »

Au bas de la formule de déclaration, on trouve encore, sous forme de note, ces mots : « Toute addition ou condition supplémentaire rendra nulle la présente déclaration. »

Il n'y a pas lieu de discuter le détail de la rédaction ; le Gouvernement polonais a prétendu affaiblir la portée de ces déclarations en se fondant sur le mot « maintenu » (Mémoire, page 360 *in fine*). Du moment que la déclaration ne vise que le maintien, a dit le Gouvernement polonais, elle n'est qu'une « déclaration de la volonté même de servir », et non pas une « déclaration relative aux conditions du service ».

Il est difficile de s'arrêter à cet argument ; dans l'expression « maintenu dans le service polonais », on ne voit pas pourquoi on appuierait davantage sur le mot « maintenu » que sur les mots « dans le service polonais ».

En effet, il s'agissait de fonctionnaires de chemins de fer qui étaient au service des chemins de fer dantzikois et qui déclarent vouloir entrer au service des chemins de fer polonais. Qu'ils servent la Pologne ou qu'ils servent la Ville de Dantzig, c'est toujours leur profession ferroviaire qu'ils exercent ; à cet égard, le mot « maintenu » s'applique donc parfaitement, en raison de cette continuation d'une activité, en elle-même identique, bien que s'exerçant successivement au profit de deux administrations différentes.

Plus importants sont les autres arguments qui ont été proposés pour vider de leur importance juridique les déclarations de l'article premier de l'Accord. Et c'est une interprétation de ce genre, tendant à dépouiller de toute valeur juridique la manifestation de volonté de l'article premier de l'Accord, que le Haut-Commissaire a donnée dans sa Décision du 8 avril 1927.

D'après lui, « il s'agissait d'établir formellement, avant la prise en service, que chaque employé, individuellement, désirait, en vérité, entrer au service polonais. 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, alors, aurait été, dans les termes du traité, les stipulations d'un contrat civil ; elle s'assurait seulement du désir des intéressés : la déclaration est comme une déclaration d'option. »

La Ville de Dantzig croit qu'il est inexact de vouloir ainsi dépouiller de pertinence juridique un document dont l'émission par chacun des anciens fonctionnaires dantzikois et l'acceptation par l'Administration polonaise des chemins de fer ont eu pour but et pour effet juridiques, non pas un contrat — la Ville de Dantzig ne l'a jamais soutenu —, mais l'application, à chacun de ses fonctionnaires, d'une réglementation particulière, différente de celle des autres fonctionnaires des chemins

de fer polonais et répondant aux stipulations de l'Accord du 22 octobre 1921.

L'hypothèse d'après laquelle la déclaration faite conformément à l'article premier ne constituerait que l'expression d'un désir effectif, sans signification juridique, est contredite par la teneur même de la déclaration. Il y est dit expressément que les fonctionnaires des chemins de fer se déclarent prêts à rester, aux conditions stipulées dans l'Accord conclu le 22 octobre 1921 ; il y est dit que toute addition ou condition supplémentaire rendra nulle la présente déclaration. Cette note, insérée au formulaire, suppose directement la pertinence juridique du contenu de la déclaration.

Enfin, un autre argument tendant, lui aussi, à ôter tout intérêt juridique à ces déclarations, a consisté à dire que les fonctionnaires passés au service de la Pologne n'auraient pas été pris en service individuellement, mais en bloc.

Je ne reviens pas sur l'inadvertance qui a pu être commise par le Haut-Commissaire en appliquant aux « fonctionnaires » des dispositions de l'Accord relatives aux « employés », c'est-à-dire à une catégorie absolument différente.

La prise en service des fonctionnaires fut une prise en service individuelle, du fait de la signature par chacun d'eux d'une déclaration spéciale, le concernant exclusivement. Le fait que les déclarations ont été remises collectivement, en paquet, à l'Administration polonaise des chemins de fer par le délégué de la Ville libre auprès de cette Administration, — cela importe peu, car il s'agit là d'un fait purement matériel, sans aucune portée juridique.

Au reste, l'examen du texte de l'article premier montre d'une façon péremptoire la pertinence juridique de la déclaration qu'il prévoit. La première phrase de cet article, considérée isolément, ne fournit aucune indication sur le caractère de la déclaration. Comme le dit M. le professeur Schücking, le texte de la première phrase, examinée isolément, serait presque de nature à suggérer que la déclaration en question n'était destinée, en première ligne, qu'à établir quels étaient les fonctionnaires des chemins de fer désireux de passer au service de l'Administration des chemins de fer polonais, sans que l'on pût attribuer à cette déclaration un caractère de pertinence juridique. Mais on aboutit à une opinion entièrement opposée lorsqu'on examine les dispositions du deuxième alinéa.

Celui-ci établit expressément que l'expression de volonté des fonctionnaires des chemins de fer doit revêtir la forme d'une déclaration, et d'une déclaration se référant à l'Accord.

La forme et le contenu de cette expression de volonté ne sont donc nullement laissés à la discrétion des fonctionnaires, comme c'eût été le cas si la déclaration n'avait pas dû constituer un document juridiquement pertinent.

Mais il est au contraire expressément prévu que l'expression de volonté des fonctionnaires des chemins de fer doit revêtir la forme d'une déclaration dont le texte sera fixé plus tard et ne devra contenir ni addition ni condition supplémentaire.

Le caractère obligatoire de cette disposition, disposition formelle, aux termes de laquelle la déclaration ne doit contenir ni addition ni condition supplémentaire, — tout cela indique que cette déclaration devait, dans l'intention des Parties, comporter la pertinence juridique.

Sur ce point, je n'ai qu'à me référer à la démonstration très rigoureuse faite par M. le professeur Schücking dans la consultation de lui qui figure au dossier.

Quel a été l'effet de ces déclarations, dont nous venons d'établir la pertinence juridique ?

Messieurs, il est nécessaire de nous expliquer d'une façon approfondie, puisqu'il semble que la Ville libre de Dantzig n'a pas pu faire comprendre exactement jusqu'ici son argumentation, si j'en juge par le Mémoire polonais.

La Ville libre ne soutient à aucun degré qu'il y ait jamais eu le moindre contrat entre les fonctionnaires et l'Administration des chemins de fer polonais. Il est curieux de constater que, dans les exposés déjà faits de la thèse polonaise, la Ville libre se voit reprocher, par ses contradicteurs, de soutenir un point de vue qui est exactement l'opposé de la thèse dantzikoise, mais auquel, en revanche, l'expression « contrat de service » introduite par le Haut-Commissaire pourrait donner appui. Il n'a jamais été question, du côté de la Ville libre, de dire que l'Accord du 22 octobre 1921 constituerait une sorte de contrat entre les fonctionnaires dantzikois passés au service polonais et l'Administration polonaise des chemins de fer. La déclaration imposée par l'article premier de l'Accord du 22 octobre 1921 n'a pas eu davantage pour effet la conclusion d'un contrat individuel au sens où la Pologne l'entend; elle constitue une manifestation individuelle de volonté, conforme à un droit objectif préexistant et qui a pour effet de placer le fonctionnaire de qui elle émane dans un statut juridique déterminé. Voilà la thèse soutenue (et exclusivement) par la Ville libre.

Mais — je le répète — afin d'éviter toute équivoque, il est nécessaire de préciser encore, si possible, cette thèse, par le moyen de laquelle s'explique l'efficacité juridique des déclarations mentionnées par l'article premier de l'Accord du 22 octobre.

Avant tout, la Ville libre rejette catégoriquement la thèse que les rapports entre l'Administration et les fonctionnaires seraient des rapports contractuels. Les auteurs de droit public ne soutiennent plus aujourd'hui que la nomination du fonctionnaire constitue un contrat et que le fonctionnaire soit placé dans une situation contractuelle.

Toutefois — tant il est difficile de se détacher des mots —, on voit émettre encore parfois l'idée qu'il y aurait, dans la nomination du fonctionnaire, un contrat « de droit public ». Ce « contrat de droit public » serait d'ailleurs, d'après ceux mêmes qui en acceptent l'idée, bien différent du contrat ordinaire. A la différence de ce dernier, il ne viendrait pas établir les éléments de la situation du fonctionnaire; ces éléments sont fixés par la loi ou le règlement et continuent à pouvoir être modifiés sans le consentement de l'intéressé. Seulement, par l'accord de volontés qu'impliquerait ce contrat, il s'établirait un lien réciproque consistant dans l'obligation, prise par les deux Parties, de se conformer à la législation existante pour pouvoir en invoquer le bénéfice. (Conclusions de M. Corneille, sous-conseil d'État français, affaire Desrumeaux, 5 mai 1911, *Recueil Lebon*, page 516.)

En réalité, ce prétendu contrat, qu'on l'appelle « de droit public » ou non, n'est pas un contrat ; il lui manque une chose essentielle : la fixation individuelle des éléments de la situation des Parties. Au fond, il n'y a, dans cette théorie du contrat de droit public, qu'un reste de la tendance qui consiste à vouloir appeler « contrat » tout accord de volontés.

Pour comprendre clairement la situation juridique du fonctionnaire, il est nécessaire de rappeler brièvement quelques indications concernant la classification couramment admise aujourd'hui des actes juridiques.

Si on laisse de côté les actes juridictionnels, les autres actes juridiques peuvent être répartis en trois catégories.

En premier lieu, il y a l'acte-règle : c'est celui qui établit les situations juridiques générales et impersonnelles ; il a pour caractère essentiel d'être un acte à portée générale et impersonnelle : il crée une situation juridique objective. Le type de l'« acte-règle », c'est la loi.

Une deuxième catégorie d'actes est celle des « actes subjectifs ». L'acte subjectif est celui qui établit, modifie ou supprime une situation juridique individuelle; il vise tel individu ou tel cas déterminé ; il est essentiellement un acte à portée individuelle ou spéciale. Les actes créateurs de situations juridiques individuelles peuvent, d'ailleurs, être soit des manifestations unilatérales de volonté, soit des manifestations bilatérales de volonté.

Dans une troisième catégorie d'actes juridiques, se range enfin « l'acte-condition ». Cet acte participe à la nature de l'acte subjectif, en ce qu'il est comme lui un acte à portée individuelle ou spéciale ; mais il en diffère en ce qu'il n'établit, ne modifie ni ne supprime aucune situation juridique. L'acte-condition ne fait qu'attribuer ou retirer à un individu déterminé une situation générale et impersonnelle déjà établie par un acte-règle. L'acte-condition n'affecte donc en rien le contenu de la situation juridique; il reste sans effet pour la déter-

mination des pouvoirs et des devoirs que comprend la situation. Ceux-ci ont déjà été fixés par l'acte-règle. L'acte-condition n'a qu'un simple effet attributif à leur égard ; il vient conditionner la position d'une situation générale et impersonnelle, d'où précisément le nom qui lui a été donné d'« acte-condition ».

Le mariage, par exemple, est un acte-condition. En contractant mariage, les deux époux ne fixent pas le contenu de leur situation de gens mariés, les pouvoirs et les devoirs dont ils vont être investis, comme le font deux individus qui concluraient un contrat de vente. La situation juridique d'époux est, en effet, entièrement fixée par la loi ; tous les pouvoirs et devoirs sont déjà prévus par elle, et les époux n'y ajoutent rien. L'acte juridique du mariage a simplement pour effet de leur attribuer ces pouvoirs et ces devoirs.

L'acte-condition diffère de l'acte créateur de situations juridiques individuelles. La ressemblance, c'est que, dans les deux, l'acte vise un cas individuel, mais il est facile de distinguer les deux actes si l'on s'attache à leur contenu juridique. Dans l'acte-condition, le contenu juridique n'est pas la création d'une situation juridique individuelle. La situation juridique dans laquelle va être placé l'individu existe déjà. De plus, cette situation est une situation générale et impersonnelle, et non pas une situation individuelle. Ainsi, la nomination ne crée pas la situation juridique dont est investi l'individu nommé ; cette fonction existe déjà ; ce sont des actes-règles qui l'ont créée et organisée. La nomination ne fait qu'investir un individu déterminé des pouvoirs et devoirs généraux organisés par les lois et règlements dont l'ensemble constitue la fonction.

Ces indications générales étant rappelées, il est facile d'établir la nature juridique de la situation du fonctionnaire public et la nature juridique de la nomination. On entend par « fonctionnaires publics » tous les agents qui sont attachés à un service public volontairement de leur part et à raison d'un emploi permanent. Ainsi, la caractéristique du fonctionnaire public est l'acceptation volontaire de la fonction et la permanence de son emploi. Le fonctionnaire n'est pas dans une situation juridique complexe comme les employés et les ouvriers des entreprises privées, c'est-à-dire dans une situation qui serait principalement de nature subjective. Le fonctionnaire se trouve entièrement dans une situation légale et réglementaire. Cela signifie que tous les pouvoirs et devoirs du fonctionnaire sont fixés par la loi ou les règlements, c'est-à-dire d'une façon unilatérale par les autorités législatives ou réglementaires et par voie générale et impersonnelle. Il résulte de là que la situation est uniforme pour chaque catégorie de fonctionnaires, que le fonctionnaire ne peut pas en demander la modification, sinon dans la mesure où tous les citoyens peuvent demander la modification des lois et règlements, et

que la situation des fonctionnaires peut être librement modifiée à tout moment, sans le consentement du fonctionnaire, par l'autorité législative ou réglementaire qui l'a établie.

De la nature juridique de la situation du fonctionnaire va résulter la nature juridique de l'acte de nomination. Dans l'acte de nomination, il y a accord de volontés entre le fonctionnaire et celui qui le nomme, puisque l'acceptation volontaire de la fonction est une des caractéristiques essentielles de la qualité de fonctionnaire. Si la situation du fonctionnaire était une situation juridique complexe, l'acte de nomination serait un contrat et le fonctionnaire serait dans une situation contractuelle. Mais cela n'est pas, car la situation est entièrement légale ou réglementaire. Donc, l'accord de volontés n'a pas à intervenir pour en fixer les éléments. Par suite, l'acte de nomination constitue un acte-condition-accord.

Ainsi, cet acte s'analyse de la façon suivante : il comprend, d'abord, une manifestation de volonté de l'agent qui nomme, attribuant la situation légale ou réglementaire de fonctionnaire ; on trouve, d'autre part, l'acceptation du fonctionnaire nommé, et cette acceptation se présente comme la condition pour que l'attribution de situation se réalise.

Le Gouvernement polonais a objecté, dans un des documents qui figurent à la Distribution n° 1076 (p. 124[1]), qu'il ne pouvait pas y avoir de nomination de fonctionnaires dantzikois passés au service de la Pologne, parce qu'il y avait reprise par la Pologne sur la Ville libre de toutes les branches d'administration, autrement dit une espèce de succession universelle.

Cette vue est erronée. Il y a eu, bel et bien, nomination, puisque ces fonctionnaires dantzikois, en passant au service de la Pologne, se sont trouvés investis d'un statut juridique réglementaire existant et général. Ce statut juridique pour les fonctionnaires ferroviaires était précisément celui qui a été déterminé par l'Accord du 22 octobre 1921. Les déclarations n'ont nullement formé le « contrat de service » — si tant est que l'on veuille parler encore de « contrat » de service — ; elles ont été simplement la *condition* de l'application aux fonctionnaires d'un statut légal qu'elles n'ont pas formé.

On nous reproche des contradictions dans notre argumentation. Ces contradictions n'existent pas. Il est bien vrai que les déclarations mentionnées dans l'article premier n'ont pas créé le statut juridique des fonctionnaires, car ce statut était préexistant ; il était établi par l'Accord du 22 octobre 1921, soit directement, soit par voie de référence à un état de choses antérieur. Il est vrai, en même temps, que ce sont les déclarations qui ont établi un lien de droit entre l'État polonais et les fonctionnaires passés à son service. Cette situation,

[1] Page 249 du présent volume.

en effet, se résume d'un mot : les déclarations furent un acte-condition ; elles ne furent, à aucun degré, des contrats. Il y a bien eu un accord de volontés ; mais tout accord de volontés ne constitue pas un contrat ; il n'y a contrat que lorsque l'accord de volontés s'applique à un acte subjectif, et l'accord de volontés de l'acte-condition ne constitue pas un contrat.

Dans le mariage, il y a bien accord de volontés ; mais l'acte de mariage n'est pas un contrat ; c'est un acte-condition réalisé par accord de volontés ; c'est ce qu'on appelle un acte-union, une *Vereinbarung*. La notion de contrat comporte deux éléments : un accord de volontés et un certain objet qui est d'établir, de modifier ou supprimer des situations juridiques individuelles.

Tous les auteurs de droit public insistent sur cette distinction de l'accord de volontés, non créateur de situations juridiques individuelles, d'une part, d'avec le contrat, d'autre part.

C'est ainsi que je puis citer M. Jèze, qui, dans son volume sur la « technique juridique » (1922), s'exprime ainsi :

« Tout contrat est un accord de volontés ; mais tout accord de volontés n'est pas un contrat. L'accord de volontés n'est un contrat proprement dit que : 1) lorsque l'effet juridique voulu est la création de situations juridiques individuelles ; 2) lorsque les volontés concordantes émanent d'individus voulant chacun produire des effets juridiques propres et distincts. »

M. Duguit, dans son *Droit constitutionnel* (2me édition, 1921 ; tome I, pp. 280 *et sqq.*), étudie avec beaucoup de soin un assez grand nombre d'hypothèses de droit public et de droit privé, dans lesquelles il démontre qu'il n'y a pas contrat, bien qu'il y ait accord de volontés. Le même auteur, M. Duguit, déclare formellement dans sa deuxième édition (tome I, p. 316) :

« La nomination de fonctionnaires est un acte-condition, parfaitement caractérisé ; elle est — je le veux bien — un acte conventionnel ; elle n'est pas un contrat ; elle est une union, une *Vereinbarung*. »

Voilà toute notre thèse. On voit donc que la Ville libre de Dantzig ne soutient, à aucun degré, la thèse qu'il y aurait des rapports contractuels entre la Pologne et les fonctionnaires passés à son service. Pourquoi lui a-t-on prêté cette thèse ? Vraisemblablement, parce que la Pologne a voulu lier la compétence des tribunaux dantzikois à l'existence d'un contrat. Après quoi, ces prémisses posées, il était facile de dire : S'il n'y a pas contrat, il ne peut y avoir compétence des tribunaux dantzikois.

Il semble aussi que ce soit cette thèse du contrat de fonction publique qui ait, d'une manière plus ou moins latente, servi de base au raisonnement de la Décision du 8 avril 1927.

Si on met ce raisonnement en forme syllogistique, il semble qu'il se présente ainsi : Première proposition : il ne peut y avoir de lien de droit entre les fonctionnaires ferroviaires et l'État polonais que s'il y a entre eux un contrat ; deuxième proposition : or, l'Accord entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne ne rend pas les fonctionnaires partie à cet Accord ; troisième proposition : donc, cet Accord entre Dantzig et la Pologne est, à l'égard des fonctionnaires, *res inter alios acta*.

Loin qu'il y ait contrat, il y a situation juridique unilatérale.

La Ville libre de Dantzig est tout à fait d'accord avec le Gouvernement polonais lorsque, dans son Mémoire (p. 357), il déclare que les relations entre les fonctionnaires ferroviaires et l'État polonais relèvent du droit public ; d'où il suit que : 1° l'État statue sur la position du fonctionnaire par acte unilatéral ; 2° que l'on ne peut, à l'égard de l'interprétation de l'Accord du 22 octobre 1921, l'envisager comme un contrat de droit privé.

Mais il est impossible de déduire de là que l'État polonais ait toute liberté pour statuer par acte unilatéral sur l'ensemble de la position des fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés à son service ; car le droit objectif concernant ces fonctionnaires a été, pour partie au moins, posé par un accord international, et il ne peut être modifié dans cette mesure qu'autant qu'un accord international nouveau y autoriserait la Pologne. Le statut des fonctionnaires ferroviaires n'est modifiable unilatéralement qu'autant qu'il ne s'agit pas dans ce statut des règles que la Pologne s'est, par traité, engagée à maintenir.

Cette conception respecte parfaitement le sens légitime de l'article 9 de l'Accord du 22 octobre 1921 ; elle ne se prête aucunement à l'extension exagérée que l'État polonais voudrait lui attribuer. Le Gouvernement polonais prétend que l'article 9 comporte la réserve expresse que le règlement de la situation juridique des fonctionnaires ferroviaires en cause serait une question interne concernant le Gouvernement polonais.

Cette thèse n'est exacte que sous réserve des droits acquis des fonctionnaires ferroviaires, droits acquis parmi lesquels figure, comme on l'a démontré, la compétence des tribunaux dantzikois en ce qui concerne les revendications pécuniaires de ces fonctionnaires ferroviaires.

Il est donc possible de conclure maintenant sur la nature juridique de la nomination des fonctionnaires ferroviaires et sur la portée juridique des déclarations mentionnées à l'article premier de l'Accord. Il existait, en vertu de l'Accord du 22 octobre 1921, un statut légal objectif des fonctionnaires ferroviaires passés au service de la Pologne. La Pologne a rendu ce statut applicable aux fonctionnaires ferroviaires par l'acceptation

des déclarations qu'ils ont émises. Il y a eu ainsi incorporation du droit international dans le droit interne.

Ce n'est pas la simple déclaration faite par chacun des fonctionnaires intéressés qui a converti en règles de droit interne polonais les clauses de l'Accord dantziko-polonais.

Mais c'est l'acceptation par l'Administration polonaise des chemins de fer, acceptation liée à la déclaration, qui a eu pour effet l'incorporation au droit national des règles posées dans l'accord international, — à supposer que, par ailleurs, l'accord destiné expressément à l'exécution des décisions du Haut-Commissaire, visées dans son préambule, n'eût pas eu déjà l'efficacité de créer des droits susceptibles d'être invoqués directement par les intéressés.

Du fait que l'Administration polonaise des chemins de fer a accepté, sans condition, les déclarations des fonctionnaires, elle s'est déclarée d'accord sur le contenu de ces déclarations.

Le statut administratif des fonctionnaires des chemins de fer est donc déterminé, quant au fond, par les dispositions de l'Accord du 22 octobre 1921, qui constituent une partie intégrante de ce statut administratif, en tant que la déclaration signée par les fonctionnaires des chemins de fer stipulait expressément « qu'ils se déclarent prêts à rester, aux conditions mentionnées dans l'Accord conclu le 22 octobre 1921 entre les Gouvernements dantzikois et polonais », et en tant que l'Administration polonaise des chemins de fer a accepté cette déclaration et pris à son service les fonctionnaires des chemins de fer, sans protestations.

Un ensemble de règles de droit objectif a été posé par le moyen de la convention ; et c'est dans ce statut objectif, ainsi déterminé, que sont venues s'insérer les situations juridiques individuelles de chacun des fonctionnaires ayant souscrit la déclaration convenue, «acte-condition-accord», aux termes des indications techniques que j'ai eu l'honneur de rappeler à la Cour.

[*Séance publique du 7 février* 1928, *après-midi.*]

Messieurs, j'ai eu l'honneur, ce matin, dans les dernières minutes des explications que vous m'avez admis à vous présenter, d'essayer de démontrer qu'il y avait eu une incorporation des règles du Statut des fonctionnaires, posées par l'Accord du 22 octobre 1921, dans le droit national polonais.

Supposons même qu'il n'y ait pas eu cette incorporation dans le droit national polonais, que la Ville libre de Dantzig prétend s'être produite par l'acceptation, par la Pologne, des déclarations des fonctionnaires, conformément à l'Accord du 22 octobre 1921. Est-ce qu'il appartiendrait aux instances

internationales de s'inquiéter de cette question ? La Ville de Dantzig ne le pense pas, au nom même de la séparation du droit international et du droit interne qui sert de base à la décision du Haut-Commissaire.

Le Mémoire polonais a prétendu qu'il était impossible d'insérer l'Accord du 22 octobre 1921 dans la législation nationale polonaise ; il a argumenté en ce sens, à la page 362, de l'impossibilité d'établir une différence entre des fonctionnaires ayant le même titre.

Il est facile de lui répondre qu'il y a là une impossibilité d'ordre politique et non pas une impossibilité d'ordre juridique. Le Mémoire polonais parle de la question des fonctionnaires polonais faisant leur service à Dantzig et de l'adaptation de leur statut pécuniaire aux clauses de l'Accord du 22 octobre 1921. Cette adaptation serait réglée, dit-il, par la loi du 19 octobre 1923, contenant les règlements des salaires pour tous les fonctionnaires polonais des chemins de fer, avec des dispositions spéciales autorisant le Conseil des ministres à établir des règles particulières pour le territoire dantzikois. Mais c'est là une question complètement étrangère au débat, lequel vise exclusivement les fonctionnaires autrefois dantzikois, passés au service polonais des chemins de fer.

On ne peut donc pas prendre cette loi de 1923 comme un exemple de disposition interne polonaise qui aurait été nécessaire pour réaliser l'introduction, dans le droit interne polonais, des dispositions d'un accord s'appliquant exclusivement, en ce qui concerne les fonctionnaires des chemins de fer polonais, aux fonctionnaires ferroviaires polonais autrefois au service de Dantzig.

La question de savoir s'il y a incorporation ou non est indifférente au débat actuel. C'est un principe universellement reconnu que les dispositions des lois internes ou leurs lacunes ne peuvent pas être invoquées par un État pour se soustraire à l'accomplissement d'obligations internationales, ou pour se dérober à la responsabilité dérivant du non-accomplissement de ces obligations.

Les instances internationales ont exclusivement à déterminer quelles sont les obligations qui incombent aux Parties litigantes ; l'insuffisance ou l'absence de lois d'un État ne suffit pas à exonérer cet État de sa responsabilité internationale ; la Pologne n'est pas fondée à exciper de la non-exécution de ses obligations de droit international qui l'engagent, d'après l'Accord du 22 octobre 1921, en ce qui concerne sa législation sur les fonctionnaires.

Dans un de ses mémoires, à la page 109 de la Distribution[1], le Gouvernement polonais s'est exprimé ainsi : « Si le

[1] Page 230 du présent volume.

tribunal [le Tribunal dantzikois], dit-il, entendait ignorer cet Accord parce qu'il n'est pas transformé en droit interne, il y aurait, du côté de la Ville libre de Dantzig, violation de ses engagements envers la Pologne, par quoi l'arrêt éventuel du tribunal deviendrait un délit international. » Mais il est également clair qu'il y a délit international et violation par la Pologne de ses engagements envers la Ville libre de Dantzig, si la Pologne refuse d'exécuter les obligations qu'elle a assumées par cet Accord.

L'applicabilité d'un texte confère, au profit des instances qui ont compétence pour apprécier ce texte, le droit d'examiner tout acte ou toute omission créant un état de choses contraire à ce texte.

Je désirerais, pour terminer, consacrer quelques mots aussi brefs que possible à tout un ordre d'idées qui paraît à la Ville libre dénué de pertinence juridique dans le débat, mais qui a été, à diverses reprises, abordé dans les documents écrits soumis à la Cour.

Le Gouvernement polonais a allégué à plusieurs reprises, nous l'avons vu, que la compétence des tribunaux dantzikois, spécialement des tribunaux civils, aurait un caractère anormal au regard de la Pologne.

C'est pourtant un fait que cette compétence a été mûrement décidée, et pour des raisons péremptoires. Il ressort, nous l'avons vu, des diverses décisions du Haut-Commissaire de la Société des Nations, relatives aux chemins de fer, que ce dernier a tenu strictement à sauvegarder les principes suivants :

La Pologne, en ce qui concerne l'administration et l'exploitation du réseau ferré dont la propriété lui a été cédée, ne peut exercer que certains droits économiques ; la validité des lois dantzikoises, la souveraineté judiciaire de Dantzig, demeurent intégralement maintenues, au regard de ses droits d'ordre économique.

Il est superflu de rappeler une fois de plus qu'il s'agit ici d'une entreprise industrielle d'État sur un territoire étranger ; il n'y a donc rien d'insolite — l'exemple du Luxembourg le prouve — à la compétence des tribunaux du pays sur le territoire duquel fonctionne cette entreprise. La compétence des tribunaux de Dantzig est donc normale ; la compétence des tribunaux civils de Dantzig ne l'est pas moins. Les fonctionnaires des chemins de fer, même lorsqu'il s'agit d'entreprises d'État, ne sont pas tenus, à proprement parler, pour des fonctionnaires exactement semblables à n'importe quels autres fonctionnaires, à des juges par exemple, ou à des fonctionnaires de l'administration centrale des ministères.

Ce sont, pour reprendre une expression qui, à un certain moment, a joui d'une assez grande faveur dans la langue du

droit administratif français, ce sont des fonctionnaires de gestion : cela est vrai dans tous les pays. La Pologne elle-même, dans sa loi du 24 septembre 1926, ne paraît pas adopter une conception différente de cette conception normale ; pour l'Allemagne, la Cour voudra bien se référer aux indications contenues dans la consultation de M. Kaufmann, spécialement à la page 64 de la Distribution [1].

En France, une loi du 21 mars 1905 décide que les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur les différends qui peuvent s'élever entre l'Administration des chemins de fer de l'État et son personnel, à l'occasion du contrat de travail ; jusqu'en 1905, c'était le Conseil d'État qui était compétent.

Il n'y a donc rien d'extraordinaire, vous le voyez, Messieurs, à ce que ce soient les tribunaux civils dantzikois qui soient investis du soin de juger les réclamations pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires à l'égard de l'Administration.

Selon les dispositions en vigueur à Dantzig, les questions relevant des tribunaux ordinaires sont, en premier lieu, tous les litiges « civils », au sens du paragraphe 13 de la loi organique sur les tribunaux ; ensuite, toutes les revendications, même celles qui découlent du droit public, pour lesquelles des stipulations spéciales admettent la recevabilité du recours aux tribunaux. Cette compétence s'applique aux revendications d'ordre pécuniaire des fonctionnaires, et cela en ce qui concerne non seulement les traitements qui leur sont dus en vertu du règlement sur les traitements, mais aussi toutes les garanties spécialement reconnues aux fonctionnaires, — notamment ces « assurances spéciales » visées par le paragraphe premier et par le paragraphe 6 de la loi prussienne du 24 mai 1861, loi qui est demeurée en vigueur dans la Ville libre de Dantzig et qui figure dans votre Distribution à la page 98 [2].

Or, il s'agit précisément de ces « assurances spéciales » mentionnées par cette loi expressément en vigueur. L'existence d'un contentieux administratif et l'existence d'une juridiction spéciale, c'est-à-dire de tribunaux administratifs, sont deux questions absolument indépendantes l'une de l'autre. Or, la Décision du Haut-Commissaire, en date du 8 avril 1927, paraît soucieuse, presque à chaque ligne, d'opposer l'expression « tribunaux civils » au caractère administratif des questions que ces tribunaux pourraient avoir à trancher.

On ne peut pas suivre le Haut-Commissaire sur ce terrain ; dans sa Décision du 5 septembre 1921, son prédécesseur, le général Haking, en disposant que tout ce qui concerne l'Administration polonaise des chemins de fer dans les terri-

[1] Page 179 du présent volume.
[2] » 218 » » » .

toires de la Ville libre sera soumis à la juridiction civile et criminelle dantzikoise, n'a pas vu dans le caractère civil — par opposition à criminel — une disqualification des tribunaux qui seraient saisis en ce qui concerne les affaires administratives.

Il n'est pas vraisemblable, comme le craint le Haut-Commissaire, que les tribunaux dantzikois doivent se trouver embarrassés par ces questions d'organisation administrative, lorsqu'un fonctionnaire ferroviaire leur déférera des réclamations d'ordre pécuniaire. Objectivement, des tribunaux compétents pour connaître des revendications pécuniaires de fonctionnaires, ne peuvent ressentir aucun embarras à préciser la mesure dans laquelle ces revendications pécuniaires sont fondées ou non, par application des règles relatives à l'organisation du service, à l'avancement, etc.

Il ne s'agit pas, en effet, pour eux, de poser des règles d'administration, d'organisation administrative générale ; il s'agit simplement de déduire de ces règles déjà posées, les conditions pécuniaires qui en découlent pour les fonctionnaires auxquels ces règles sont applicables.

Il n'est pas à ma connaissance qu'en France les tribunaux civils saisis des réclamations pécuniaires des agents de chemins de fer contre l'Administration des chemins de fer de l'État, en vertu de la loi du 21 mars 1905, se trouvent, comme le craint la Décision du Haut-Commissaire pour les tribunaux dantzikois, « bien embarrassés de devoir se prononcer sur des réclamations ayant pour base des questions, non seulement de droit individuel, mais en même temps d'organisation administrative générale ».

Une autre question a été soulevée : il ne semble pas que les instances internationales aient à se poser la question de savoir si la sanction, par la voie de la procédure internationale, des droits pécuniaires des fonctionnaires ferroviaires, est aussi protectrice de ces droits que n'importe quelle autre voie : il n'y a pas à examiner les mérites comparés de ces deux systèmes.

La seule question qui se pose aux instances internationales saisies de la question est de savoir quelle est la voie prescrite dans les rapports entre Dantzig et la Pologne, en ce qui concerne les fonctionnaires ferroviaires dont il s'agit. Telle est la seule question, à l'exclusion de toute autre considération.

C'est pourquoi la Ville de Dantzig n'estime pas qu'elle ait à suivre le Gouvernement polonais dans les considérations insérées aux pages 365-369 du Mémoire, sur les conséquences d'une décision qui consacrerait l'ouverture de l'instance judiciaire aux revendications pécuniaires fondées sur l'Accord du 22 octobre 1921.

La Ville libre n'a pas bien saisi quels arguments le Gouvernement polonais entendait tirer de faits rapportés par lui à la page 367, *in fine*, et aux pages 368 et 369 du Mémoire ; elle ne peut donc pas discuter ces points. Mais elle doit, dès maintenant, observer qu'elle aurait des réserves à présenter, éventuellement, sur l'énoncé et sur la matérialité des faits allégués.

D'ailleurs, si l'on n'admettait pas la compétence des tribunaux dantzikois pour connaître des réclamations pécuniaires intentées par les fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service polonais, même lorsqu'elles sont fondées sur l'Accord du 22 octobre 1921, qui serait compétent pour en connaître ? Ce ne pourrait pas être les tribunaux polonais, puisque leur compétence est formellement écartée sur le territoire de Dantzig, en matière de chemins de fer, par la Décision du Haut-Commissaire en date du 5 septembre 1921 (n° 12, lettre *d*) devenue définitive.

Ce ne pourrait pas être non plus le Haut-Commissaire, car, s'il est compétent en vertu de l'article 21, alinéa 2, de la Convention du 9 novembre 1920, pour statuer sur les litiges entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, lorsque celles-ci ne peuvent se mettre d'accord sur une question que pourrait soulever l'application de cet article 21, concernant les voies ferrées, il est radicalement incompétent pour statuer sur les réclamations présentées contre la République de Pologne par certains de ses fonctionnaires.

Nous sommes donc ramenés invinciblement à la compétence des tribunaux dantzikois pour toutes les réclamations de nature pécuniaire des fonctionnaires ferroviaires dantzikois passés au service des chemins de fer polonais, contre l'Administration polonaise des chemins de fer, même si ces réclamations sont basées sur l'Accord dantziko-polonais de 1921, ou sur la déclaration faite en vertu de l'article premier de cet Accord, accepté par l'Administration polonaise des chemins de fer.

Telles sont, Messieurs, les conclusions que la Ville de Dantzig a eu l'honneur de déposer et auxquelles je prie respectueusement la Cour de bien vouloir faire droit, dans l'avis consultatif qui lui a été demandé.

3.

DISCOURS PRONONCÉ PAR Me LIMBURG
(représentant le Gouvernement polonais)
AUX SÉANCES PUBLIQUES DU 7 ET DU 8 FÉVRIER 1928.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Permettez-moi de commencer par un grand point de rapprochement entre mon honorable contradicteur et moi-même. Je présente mes plus respectueux hommages au nouveau Président de la Cour et j'émets les vœux les plus sincères pour sa présidence.

Monsieur le Président, je débuterai par quelques observations générales, et tout d'abord celle-ci.

J'ai à répondre au discours que vous venez d'entendre ; mais, en même temps, j'ai à répondre au Mémoire dantzikois ; car, les deux Mémoires étant déposés auprès de la Cour le même jour, il va de soi qu'un mémoire ne peut jamais être une réponse à l'autre et ne peut réfuter les arguments contenus dans l'autre. Certes, nous retrouvons dans la plaidoirie de mon éminent contradicteur une partie des arguments du Mémoire dantzikois ; mais il est une autre partie qu'il n'a pas repris dans son discours — et je le comprends —, mais à laquelle je dois répondre tout de même.

Deuxième observation préalable : lorsque j'écoutais le début du discours de mon éminent contradicteur, je pensais que j'avais seulement à plaider sur cette question : Les actes internationaux donnent-ils le droit, à la Pologne, de récuser la juridiction des tribunaux dantzikois ? La réponse était : Il ne s'agit pas de savoir si, pour les fonctionnaires, des actions civiles peuvent découler immédiatement de l'Accord. En entendant ce début, je pensais que, de l'autre côté de la barre, on abandonnait une partie de l'argumentation et que j'aurais à changer toute l'architecture de mon plaidoyer.

Mais heureusement — pour moi, peut-être pas pour la Cour — mon éminent contradicteur est revenu à l'Accord et s'est efforcé de démontrer qu'il en découle bien des actions immédiates. Alors, j'ai été rassuré : je pourrai conserver l'architecture de mon discours ; car je reviendrai, dans le courant de mon plaidoyer, sur la question qui est effleurée en même temps dans le Mémoire dantzikois et qui a constitué le début du plaidoyer de mon éminent contradicteur.

Enfin, troisième observation préalable : je n'ai nullement l'intention de combattre la thèse de la possibilité de juridiction des tribunaux dantzikois quant aux fonctionnaires contre la Pologne. Je ne suis pas venu ici pour défendre la thèse qu'il est impossible qu'un État étranger puisse être cité devant des tribunaux étrangers. Si j'en ai parlé dans le Mémoire polonais, et si j'y reviens, c'est seulement pour avertir qu'une interprétation, en cette matière, doit être une interprétation limitative. Quant au principe, la règle générale est l'immunité de l'État envers les tribunaux d'un autre État ; mais il y a des exceptions ; je l'accepte et, sur ce point, je suis d'une manière générale d'accord avec mon éminent contradicteur.

Monsieur le Président, le point en litige peut être expliqué en peu de mots ; les détails, pour autant que j'en aurai besoin, suivront ultérieurement. Il était convenu, par la Ville libre de Dantzig et par la Pologne, que les individus en service au réseau des chemins de fer passeraient du service de l'Administration dantzikoise au service de l'Administration polonaise.

J'emploie de propos délibéré l'expression générale « individus ». Dans l'Accord que nous avons à traiter d'une manière explicite, on parle de fonctionnaires, d'ouvriers et d'employés ; en l'espèce, il s'agit des fonctionnaires.

Après des décisions prises en 1921 par le Haut-Commissaire, prédécesseur de M. van Hamel, le général Haking, après des accords provisoires entre la Ville libre et la Pologne, fut conclu l'Accord du 22 octobre 1921, dont vous trouvez la traduction française revisée par le Greffe de la Cour aux pages 199 et suivantes de la Distribution 1076 que nous avons entre les mains[1]. Les fonctionnaires passeraient au service polonais sur la base des droits acquis ; on ne voulait pas que leur position fût amoindrie par l'effet de ce passage.

Lorsque, en 1925, un des fonctionnaires intenta une action civile à propos d'une revendication pécuniaire contre l'Administration polonaise, devant les tribunaux dantzikois, en se basant sur l'Accord du 22 octobre 1921, le Gouvernement polonais fit savoir au Haut-Commissaire qu'il ne pourrait reconnaître la compétence des tribunaux dantzikois en l'espèce. Le Haut-Commissaire, appelé par le Sénat de la Ville libre en vertu de l'article 39 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920 à donner sa décision sur cette divergence, rendit la Décision du 8 avril 1927, dont la Ville libre de Dantzig fit appel au Conseil de la Société des Nations, lequel demanda l'avis consultatif de la Cour sur la question.

Le Haut-Commissaire avait décidé qu'un fonctionnaire ne peut déduire de l'Accord du 22 octobre 1921 seul, le droit

[1] Voir p. 145.

d'intenter des actions d'ordre pécuniaire. Il y a lieu de donner ici de nouveau lecture de cette partie de la Décision du Haut-Commissaire, afin que la Cour retrouve le système du Haut-Commissaire tel qu'il a été rédigé par lui-même.

Le Haut-Commissaire dit (p. 104):

> « Un fonctionnaire ne pourra, en bon droit, baser la réclamation d'un paiement simplement sur l'Accord ou sur la déclaration susmentionnée. »

La « déclaration susmentionnée » est la fameuse déclaration des fonctionnaires, sur laquelle je reviendrai plus tard.

Je lis ensuite :

> « 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. »

Je parle ici de « la partie » de la Décision du Haut-Commissaire. Je pourrais parler de la « Décision » du Haut-Commissaire tout court, puisque ce n'est que contre une partie que la Ville libre a interjeté appel auprès du Conseil de la Société des Nations et que ce n'est que pour cette partie que le Conseil demande l'avis de la Cour.

La première partie de la Décision de M. van Hamel, qui n'est pas en jeu, est conçue comme suit :

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

Le Mémoire dantzikois adressé à la Cour s'efforce de mettre le Haut-Commissaire en contradiction avec lui-même. A le lire, il y aurait à signaler, dans la partie de la Décision qui est soumise au jugement de la Cour, des décisions contraires à la première partie. J'aurai l'honneur de vous développer que, selon ma manière de voir, tel n'est pas le cas.

Mais, afin de ne pas embrouiller l'affaire, et pour bien mettre au point la seule question dont il s'agisse devant la Cour, je commence par dire que, même si mon éminent contradicteur était dans le vrai, même s'il existait une contra-

diction quelconque entre la première et la deuxième partie de la Décision du Haut-Commissaire, la Cour n'a qu'à donner son avis sur la question de savoir si un fonctionnaire passé au service de la Pologne peut intenter une action devant les tribunaux dantzikois en se basant sur l'Accord du 22 octobre 1921 ; elle répondra à cette question par oui ou par non. La question de savoir si la partie de la Décision du Haut-Commissaire dont il s'agit est liée d'une manière logique à la partie dont il ne s'agit pas n'entre pas en ligne de compte.

Déblayons le terrain un peu plus, pour avoir la question à résoudre sous sa forme la plus simple et, me semble-t-il, sous celle qui convient le plus à la Partie adverse. Passons pour un instant toutes les barrières qui peuvent être considérées comme des moyens de non-recevabilité, pour ne regarder que le problème qui reste à résoudre.

Je suis heureux de pouvoir constater que les deux Parties à la barre sont d'accord sur trois points capitaux : 1° l'Accord du 22 octobre 1921 entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne est un traité international de droit public ; 2° généralement, les traités internationaux ne peuvent créer des droits et des obligations immédiates pour les individus ressortissants des États contractants ; ils ne créent des droits et obligations que pour les États contractants eux-mêmes ; 3° les relations entre les fonctionnaires de chemins de fer passés au service de la Pologne et l'Administration polonaise sont d'ordre public, ainsi que l'étaient les relations de ces mêmes fonctionnaires avec la Ville libre de Dantzig dans le temps où ils étaient dans les services dantzikois.

Je trouve la concordance sur ces trois points, non pas tout à fait dans les deux Mémoires, mais surtout dans les Mémoires en rapport avec le discours que nous venons d'entendre ce matin.

Comme j'ai eu l'honneur de l'indiquer, la question à décider est la suivante : Est-ce qu'un fonctionnaire ferroviaire susmentionné peut réclamer en justice un paiement en se basant sur l'Accord du 22 octobre 1921 ? C'est la Décision du Haut-Commissaire, paragraphe 2, qui répond à la question. J'ai déjà lu en partie cette réponse.

Le Haut-Commissaire ajoute, dans cette première partie dans laquelle il dit qu'une action qui découle d'un contrat de service pourra former l'objet d'une action devant les tribunaux civils :

> « 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 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. »

L'Accord du 22 octobre 1921 entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne est un traité entre deux États, donc un traité de droit international ; en tant qu'il a trait aux fonctionnaires de chemins de fer, c'est un traité de droit international. Cette thèse n'est pas contestée.

Or, en général, un traité international ne peut pas être générateur de droit pour les individus. Cette thèse, prise dans sa généralité, n'est pas contestée non plus.

Ce matin, mon honorable contradicteur disait : Ce point n'a pas d'importance pour la question actuelle. Moi aussi, je dirai : Qu'importe ? Seulement, j'ajouterai à la liste littéraire que vous trouvez à la page 354 de mon Mémoire, un ouvrage de M. Kosters, conseiller à la Cour de cassation des Pays-Bas, son livre *Le Droit international civil* (pp. 93-99). J'ajouterai encore une page à celle que j'ai citée, dans le Mémoire, de l'ouvrage de M. Anzilotti : il faut ajouter surtout la page 67.

Mais j'ai dit que je voudrais me placer au point de vue de la Partie adverse ; c'est pour cela que j'accepte momentanément qu'un traité peut, dans un cas spécial — ou dans des cas spéciaux —, être la source immédiate de droits individuels. Personne ne pourrait contester que cela pourrait arriver uniquement dans le cas où les dispositions du traité sont rédigées de manière telle que l'on puisse emprunter des droits individuels directement à ces textes mêmes.

Je laisse donc de côté la question de droit international, la question de savoir si, jamais, un traité international peut engendrer des droits pour les individus. Je suppose qu'il n'y a pas d'objection à répondre en principe par l'affirmative et je me mets à l'interprétation du traité en l'espèce — l'Accord du 22 octobre 1921 — pour vous démontrer que, quoi qu'il en soit en général, cet Accord ne fait pas naître pour les fonctionnaires individuels des chemins de fer le droit d'intenter une action pécuniaire devant les tribunaux.

Puisque j'ai traité cette question dans notre Mémoire d'une manière détaillée, je pourrai récapituler brièvement les arguments qui sautent aux yeux. Je reviendrai plus tard encore sur les mêmes textes, puisque j'aurai l'honneur de combattre les arguments qui se trouvent dans le Mémoire dantzikois. Je commence par récapituler les arguments que j'avais invoqués dans le Mémoire de la Pologne.

Il y a d'abord le titre : « Accord définitif concernant les fonctionnaires ». Ceci est en opposition avec l'Accord provisoire de juillet 1921.

Je fais observer que le titre dit seulement qu'il s'agit ici d'un traité.

Il y a, en second lieu, le préambule : « Les deux Gouvernements ont convenu des dispositions suivantes », etc. « Ces dispositions d'exécution formeront, avec les décisions susmentionnées [ce sont les décisions du Haut-Commissaire Haking, sur lesquelles je reviendrai], la base du passage au service de la Pologne. »

Le Préambule ne dit pas « formeront le statut administratif des fonctionnaires » ; il ne parle que de la base du passage. Quand on déclare que certaines dispositions forment la base, on veut dire que par ces dispositions, on ne donne pas le règlement tout entier de la matière à régler ; une base suppose que l'on érige un système sur cette base.

Le statut administratif des fonctionnaires doit être établi sur cette base. Mais une base n'est jamais un monument juridique, c'est-à-dire le statut administratif lui-même.

Troisièmement, l'article 6 stipule que le personnel visé par le présent Accord est maintenu, sur la base du respect des droits acquis et dûment établis.

On le voit, c'est toujours la base du respect des droits acquis.

C'est comme une loi constitutionnelle qui se borne à tracer les grandes lignes, tout en donnant au législateur ordinaire un fil conducteur à suivre.

Si l'interprétation préconisée par la Partie adverse était exacte, on trouverait à l'article 6, non pas « la base », mais quelque chose comme ceci : les règlements actuels en vigueur restent et demeurent applicables ; ou bien : ces droits seront jugés d'après les règlements actuellement en vigueur. Or, il n'y a rien de tout cela.

Pour argumenter sur l'article 6, cet article dit, *expressis verbis :* « Le personnel visé par le présent Accord est maintenu sur la base des droits acquis . . . . ; de ce principe, découlent entre autres les conséquences suivantes . . . . »

Il est donc dit, *expressis verbis*, qu'il s'agit d'un principe dont on fait découler, entre autres, quelques conséquences.

Quatrièmement, la disposition la plus concluante de toutes, c'est l'article 9 : « Toutes les affaires concernant les fonctionnaires et ouvriers pris en service polonais seront réglées par l'Administration des chemins de fer polonais. » Cette rédaction a un caractère de généralité absolue ; comment pourrait-on prétendre que l'Accord crée le statut administratif, le droit objectif pour les fonctionnaires, alors que c'est cet Accord même qui charge l'Administration des chemins de fer polonais de faire et de rédiger ce statut administratif ?

Je n'aurais jamais la hardiesse de prétendre que mon honorable adversaire n'a jamais vu un statut administratif de

droits objectifs des fonctionnaires de chemins de fer ; mais alors il sera d'accord avec moi sur ce point qu'il est impossible d'utiliser cet Accord comme règlement des fonctionnaires des chemins de fer. Un règlement, un statut administratif, appelez-le comme vous le voulez, c'est un volume contenant toutes les conditions du travail, les règles relatives à l'avancement, aux augmentations, aux absences ou aux congés, aux mesures disciplinaires, etc. Et l'on voudrait prétendre que l'Administration des chemins de fer polonais pourrait opérer avec cet accord entre les deux Gouvernements et que les fonctionnaires pourraient y trouver leurs droits et obligations suffisamment précisés ?

Je ne pourrais aboutir qu'à la conclusion suivante : celui qui, tout en épousant la doctrine qu'un traité international est d'emblée, en même temps, un droit objectif national, étudie d'une manière impartiale cet Accord, sera forcé de reconnaître qu'il constitue une base pour un statut administratif, mais qu'il ne peut jamais constituer ce statut administratif lui-même.

Certes, il y a dans l'Accord quelques dispositions qui pourraient avoir leur effet sans règlement national préalable, — par exemple les articles 11, 12, 13.

Je trouve à l'article 12 : Si le fonctionnaire démissionne ou quitte le territoire, l'Administration des chemins de fer de l'État polonais prendra les mesures nécessaires pour lui permettre d'emporter tous ses biens mobiliers. Cela peut opérer *de plano*, mais on retrouve des dispositions analogues dans plusieurs traités qui, pour avoir leurs effets, doivent être suivis par une réglementation nationale.

Je ne prétends pas, pour répondre au Mémoire dantzikois, que cette réglementation doive se faire dans une loi ; cela dépend du droit constitutionnel du pays intéressé : peut-être faut-il une loi, peut-être suffit-il d'un décret présidentiel ou ministériel, mais cela n'a aucune importance pour la question à juger.

Le Haut-Commissaire a donné, dans cette Décision, un exemple analogue qui n'est pas sans importance. Il dit, à la page 105 : « 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 se baser que sur la législation douanière interne, qui, elle, doit être faite conformément aux clauses du traité de commerce. »

Mon éminent contradicteur et moi sommes d'accord sur ce point, généralement reconnu en droit international, qu'un traité international ne crée pas de droits directs pour les individus.

Si tel est le cas, j'ai l'honneur de vous poser la question suivante : Y a-t-il lieu, quand il s'agit d'un traité comme l'Accord en question, de se creuser la tête pour essayer de trouver une construction, si artificielle soit-elle, par laquelle on se mettrait dans la possibilité d'arriver au but que l'on se serait proposé d'avance, le but de construire l'accord international comme étant en même temps le droit objectif interne ? Ou bien la méthode d'interprétation et, partant, la conclusion doit-elle être : Du moment que je ne trouve pas, d'une manière explicite, que les dispositions de l'Accord soient destinées à être utilisées en même temps comme des règles de droit objectif national, je dois suivre la règle générale d'après laquelle un traité ne crée pas de droits pour les individus ?

C'est mon éminent adversaire et la Ville libre de Dantzig qui feront leur choix en faveur de la première alternative. Avec succès ? je crois et j'espère que non.

Examinons leur système.... Je parle de leur système, mais en réalité, le Mémoire dantzikois en contient, non pas un seul, mais au moins deux qui sont en contradiction l'un avec l'autre ; or, il me semble que je retrouve ces deux systèmes dans le discours de mon éminent contradicteur.

Le Haut-Commissaire, auquel on reproche des contradictions, pourrait dire à juste titre : *hanc veniam petimus, damusque vicissim.* — Nous lisons au bas de la page 6 du Mémoire dantzikois [1] : « Le Haut-Commissaire, dans cette partie de sa Décision du 8 avril 1927, croit pouvoir se fonder sur la thèse généralement acceptée en doctrine, à l'heure actuelle, de l'autonomie absolue du droit international et du droit national, dans leurs domaines respectifs. Une appréciation exacte des règles démontre qu'il n'y a pas lieu de procéder à la discussion de cette thèse, qui, d'ailleurs, n'est pas sans rencontrer des contradicteurs. La question, en théorie, de savoir si les clauses de l'Accord polono-dantzikois du 22 octobre 1921 confèrent aux fonctionnaires des chemins de fer passés au service de l'Administration polonaise des droits personnels et certains pouvant être revendiqués en justice par-devant les tribunaux dantzikois, ne joue aucun rôle dans le différend entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne pendant devant le Conseil de la Société des Nations. »

C'est la même thèse qui a été développée ce matin, au début de la plaidoirie de mon éminent contradicteur.

Il est dit plus loin que cette question, appelée théorique, ne joue aucun rôle ; cependant, un peu plus loin encore, on va s'efforcer de démontrer que l'Accord engendre des droits directs et immédiats pour les fonctionnaires.

[1] Page 332 du présent volume.

Est-ce que le motif de cette contradiction tout au moins apparente serait peut-être le fait que l'on ne se sent pas tout à fait assuré du succès de la théorie développée à la page 24 et qui, si elle était exacte, dispenserait de tout raisonnement ultérieur ?

On trouve le reste de cette théorie à la page 24 : « Devant le Haut-Commissaire à la Société des Nations, le Gouvernement polonais se trouve en présence du Gouvernement de la Ville libre, et non d'un fonctionnaire des chemins de fer pris individuellement ; or, le Gouvernement dantzikois invoque non pas le droit national polonais, qui ne l'intéresse aucunement, mais les règles de droit international en vigueur, qui régissent les relations entre le Gouvernement de Dantzig et le Gouvernement polonais.

« La seule question pertinente est celle de savoir si la Ville libre est autorisée, en vertu du droit international, à exiger de la Pologne qu'un ressortissant dantzikois au service de l'Administration des chemins de fer polonais, puisse faire valoir, devant les tribunaux dantzikois, ses revendications d'ordre pécuniaire découlant de son statut administratif même si ces revendications sont fondées sur les dispositions de l'accord relatif aux fonctionnaires . . . . »

Tout cela, Messieurs, est fort bien ; mais que l'on veuille bien m'excuser lorsque je dis que non seulement ce n'est pas « la seule question pertinente », mais que la question pertinente est toute différente.

J'ai la même observation à présenter, identiquement, sur ce qu'a dit ce matin, au début de son exposé, mon éminent adversaire, lorsqu'il a développé la même thèse.

On n'a pas demandé au Haut-Commissaire et, partant, au Conseil de la Société des Nations, si la Ville libre est autorisée, en vertu du droit national, à exiger de la Pologne que les ressortissants dantzikois au service de l'Administration . . . . , etc. ; on aurait pu le demander, on ne l'a pas fait.

Ici, mon éminent contradicteur s'éloigne de l'objet du litige ; la Ville libre, son Sénat, ont prié le Haut-Commissaire de rendre la décision suivante : « 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, même si leurs réclamations sont basées sur l'Accord dantziko-polonais du 22 octobre 1921 ».

Voilà ce que l'on a demandé, mais on n'a pas demandé : Est-ce que la Ville libre de Dantzig peut exiger de la République de Pologne que les fonctionnaires aient des actions, etc., devant les tribunaux dantzikois ? On a demandé : « Est-ce que les fonctionnaires ont, d'emblée, par l'Accord, une action devant les tribunaux dantzikois ? » Le Sénat veut connaître l'opinion du Haut-Commissaire sur la question de savoir si

un fonctionnaire peut, oui ou non, baser ses réclamations pécuniaires sur l'accord dont il s'agit.

On aurait pu poser au Haut-Commissaire une autre question ; on aurait pu faire décider par lui que la Ville libre peut exiger de la Pologne que celle-ci prenne les mesures nécessaires pour que les fonctionnaires puissent intenter des actions pécuniaires devant les tribunaux dantzikois, et pour que les lois et ordonnances polonaises forment une base suffisante pour ces actions ; ce serait, en d'autres termes, la question de savoir si la Pologne, dans sa législation ou dans ses actes officiels, a exécuté les engagements de l'Accord du 22 octobre 1921.

Car, ne l'oublions pas — et j'attire toute votre attention sur ce point —, la Pologne n'a jamais voulu se soustraire au principe de l'Accord ; elle a promulgué la loi du 19 octobre 1923, contenant des règles relatives aux salaires des fonctionnaires de l'État ; dans cette loi, on a introduit, pour chaque groupe, une base de salaire et un multiplicateur général permettant de fixer les salaires afférents à chacun des fonctionnaires, pris individuellement.

Il y a, dans cette loi, des articles rédigés spécialement en faveur des fonctionnaires qui nous préoccupent, par exemple en vue de la différence de la *valuta* de Dantzig comparée à celle de la Pologne.

L'article 5 de cette loi donne au Conseil des ministres la faculté de fixer le multiplicateur pour les fonctionnaires au service du territoire de Dantzig. Il y a la loi du 11 décembre 1923, celle du 13 février 1924 sur les pensions ; il y a un règlement de 1924, sur les salaires journaliers et les frais de voyage des fonctionnaires des chemins de fer du territoire de Dantzig ; il y a des règlements sur le placement de ces fonctionnaires, sur l'enseignement, etc.

S'il y a une action quelconque découlant de ces lois ou de ces règlements, ce sont les tribunaux dantzikois qui auront la juridiction.

On aurait pu, je le répète, poser au Haut-Commissaire la question de savoir si la Pologne a satisfait à ses engagements découlant de l'Accord : c'est justement la question que la Ville libre ne veut pas poser, sur laquelle elle ne veut pas obtenir une décision des organes de la Société des Nations.

La Pologne, elle, ne le demande pas mieux ; c'est elle qui demande que tout différend sur l'interprétation de l'Accord du 22 octobre 1921 et sur le manquement prétendu à ses obligations découlant de cet Accord, soit soumis aux organes de la Société des Nations ; mais la Ville libre demande que ces différends soient résolus par ses tribunaux.

On ne s'est pas aperçu que dans le système développé aux pages 331-333 (système que je viens de signaler et de critiquer) du Mémoire dantzikois, on a glissé sur un terrain tout à fait

différent de celui sur lequel la Pologne essayait toujours de placer les questions en litige.

Ici, Monsieur le Président, je dois faire une remarque sur la dernière partie de la plaidoirie de mon éminent contradicteur.

C'est avec étonnement que j'ai noté ceci ; il disait : L'insuffisance des lois d'un État ne peut être invoquée par cet État, lorsqu'il manque à ses obligations internationales. Cela est très bien, si seulement nous sommes d'accord sur le point dont il s'agit.

Mon éminent contradicteur disait cela, je crois, en ce qui concerne cette loi du 19 octobre 1923 dont je ne discute pas, étant donné que je ne sais pas si elle est oui ou non suffisante. Il indique : « l'insuffisance des lois d'un État ne peut pas être invoquée par cet État pour le dispenser de remplir ses obligations ». Mais : *qui bene distinguit bene docet.*

Mon adversaire, l'éminent professeur, a parfaitement raison : d'un point de vue général, vis-à-vis des instances internationales, un État ne pourrait jamais se prévaloir du fait que ses lois sont insuffisantes. Mais, pour les individus, pour les citoyens, pour les fonctionnaires des chemins de fer, qui ont revendiqué leurs droits, qui ont intenté leurs actions, en vertu de ces lois, soi-disant insuffisantes, c'est autre chose. Ce ne sont pas eux qui peuvent se prévaloir de cette insuffisance pour dire : Puisque cette loi est insuffisante, je demande à un tribunal quelconque dantzikois ou un autre : .... Eh bien, quoi ? Il n'y a pas de loi, d'arrêté présidentiel ou ministériel, qui peut être la source à laquelle moi, fonctionnaire des chemins de fer, je pourrais emprunter ce que j'ai à revendiquer ?

Comme je viens de le dire, dans le Mémoire dantzikois on ne s'est pas hasardé longtemps dans cette voie. Au bas de la page 333, on revient à l'autre système ; on se résigne au principe qui est à la base de la Décision du Haut-Commissaire : le principe qu'en général un traité international n'est pas générateur de droits et obligations individuelles ; et on essaie de prouver que l'Accord du 22 octobre 1921 constitue une exception à cette règle, qu'il constitue le statut administratif des fonctionnaires d'où découlent directement des droits individuels.

Quels sont les arguments pour cette thèse ? A la page 333 du Mémoire, on cite le préambule ; on en conclut que les dispositions de l'Accord font partie intégrante du statut administratif des fonctionnaires. C'est une pure pétition de principe. Si l'Accord est en même temps le statut administratif des fonctionnaires, les principes énoncés à la page 333 du Mémoire dantzikois en font partie.

Mais, comme j'ai eu l'honneur de le démontrer, l'Accord n'est pas et ne peut être le statut administratif lui-même. L'Accord ne pose que des principes.

Le Mémoire dantzikois, page 334, fait appel aux articles premier, 6, 4 et 9 de l'Accord.

L'article premier traite des fameuses déclarations des fonctionnaires, auxquelles je consacrerai tout à l'heure une observation spéciale.

En lisant la phrase suivante dans le Mémoire dantzikois (page 334) :

« L'examen des dispositions de l'Accord, et notamment des articles premier, 6, 4 et 9, révèle clairement l'intention et la volonté des gouvernements contractants de créer par cet Accord des droits et obligations directs et personnels pour les intéressés »,

en lisant cela, j'ai été fort étonné, car il me semble qu'il suffit de lire attentivement lesdits articles pour avoir la conviction contraire.

Tout d'abord, l'article 6, sous la lettre *a*), ne contient qu'une obligation à remplir par la Pologne. Cet article 6 est ainsi conçu :

> « Le personnel visé par le présent Accord est maintenu sur la base du respect des droits acquis et dûment établis. De ce principe découlent entre autres les conséquences suivantes :
>
> « *a*) L'Administration des chemins de fer de la Pologne reconnaîtra et respectera les droits et titres de service qu'un fonctionnaire ou un stagiaire aura acquis, conformément aux règlements allemands, jusqu'au jour de son passage dans le service polonais. . . . »

Ceci contient donc une obligation pour la Pologne de respecter lesdits règlements, bien entendu dans les règlements polonais faits ou à faire.

Sous cette même lettre *a*), nous trouvons ensuite une disposition transitoire :

> « L'avancement et les engagements accordés après le 9 novembre 1920, conformément aux plans et dans le cadre des effectifs budgétaires, sont reconnus. »

La lettre *b*) a trait aux ouvriers ; en l'espèce, il ne s'agit que des fonctionnaires, nous n'avons rien à voir avec les ouvriers.

La lettre *c*) contient l'obligation pour la Pologne de reconnaître les institutions de prévoyance et les droits d'organisation. Peut-être cette partie de l'article peut-elle être appliquée sans un règlement ultérieur de la part de la Pologne. Pour émettre là-dessus une opinion décisive, il faudrait connaître les arrangements visés ; il faudrait examiner si, tels qu'ils sont, ils pourraient fonctionner dans le nouveau cadre. Quant

aux assurances sociales, dont la lettre *c*) fait mention, il faut avant tout souligner que, tant en Pologne qu'à Dantzig, elles n'ont rapport qu'aux ouvriers et aux employés, et non pas aux fonctionnaires dont nous nous occupons ici. Ensuite, l'article 2 de cette législation spéciale sur les assurances reste appliqué aux ouvriers et aux employés; il n'y a pas d'assurances sociales pour les fonctionnaires; il n'est pas du tout certain que cette application de l'article puisse se faire d'emblée, car l'article continue :

> « Au cas où les dispositions en vigueur sur le territoire polonais seraient plus favorables au personnel, elles seront également introduites sur le territoire dantzikois. »

Dans ce cas, la législation doit être appropriée au principe énoncé.

L'Accord se prête si peu à être transformé en droit interne (il faudrait plutôt dire : à être en même temps droit interne) que les deux Parties contractantes étaient même d'accord sur ce point qu'il y avait encore des accords ultérieurs à conclure. La meilleure preuve en est, entre autres, que les deux Gouvernements sont convenus d'un accord spécial pour l'assurance sociale des ouvriers des chemins de fer polonais en territoire dantzikois : c'est l'Accord supplémentaire du 13 janvier 1927.

Le reste de l'article 6 s'éloigne tellement de la question à juger qu'il n'y a pas lieu d'en donner lecture.

J'en viens maintenant à l'article 4. On conviendra peut-être que j'ai éprouvé quelque étonnement de voir faire appel à cet article pour le système préconisé par la Ville libre, car cet article se réfère directement à la législation disciplinaire polonaise. Mais l'alinéa 5 de cet article prévoit que cette loi est encore à faire, car il dit expressément :

> « Au cas où la loi disciplinaire qui doit être votée pour la Pologne dérogerait aux dispositions qui précèdent, ces dernières seront modifiées et adaptées à la loi disciplinaire polonaise. . . »

J'arrive ici pour ainsi dire au maximum de mon étonnement. On veut même se prévaloir de l'article 9. Or, cet article est la preuve même du système opposé à celui de mon éminent contradicteur ; il dit :

> « Toutes les affaires concernant les fonctionnaires et ouvriers admis dans le service polonais seront réglées par l'Administration des chemins de fer de l'État polonais. »

Si je n'ai pas encore perdu le discernement nécessaire pour comprendre, cet article me donne la preuve que ce sont les règlements polonais qui ont à se charger des intérêts pécuniaires comme des autres des fonctionnaires et des ouvriers.

Il vaut la peine de donner lecture de ce que le Mémoire dantzikois dit à cet égard ; on le trouve à la page 334 :

« L'article 9 crée des rapports juridiques directs en ce sens qu'il accorde à l'Administration polonaise intéressée le droit de régler toutes les affaires concernant les fonctionnaires passés à son service », etc.

A vrai dire, cette phrase, qui a l'intention de donner un argument en faveur du système de mon éminent contradicteur, ne fait que répéter le texte et prouver une fois de plus que mon système est dans le vrai. On continue à la même page :

« L'article exclut ainsi, pour le règlement de ces affaires, la collaboration des gouvernements contractants ou le recours à ces derniers. »

Je dirais presque *habemus reum confitentem:* je ne demande pas mieux, ce n'est pas l'Accord qui régit ces affaires, ce sera l'Administration polonaise qui le fera ; par ce fait même, l'Accord ne peut donner des droits directs dont mon honorable collègue veut se prévaloir en faveur des fonctionnaires.

Évidemment, le règlement à faire par l'Administration polonaise doit fonder ses dispositions sur la base des droits acquis.

Le Mémoire dantzikois croit pouvoir relever sur ce point à la charge du Haut-Commissaire une contradiction :

« Il est si peu niable — lisons-nous à la page 334 du Mémoire dantzikois — que l'Accord du 22 octobre 1921 crée des rapports directs et personnels entre les intéressés, que c'est sur l'article 6 de ce document que le Haut-Commissaire fonde lui-même le droit d'intenter une action devant les tribunaux dantzikois. »

En effet, lorsqu'on lit la Décision du Haut-Commissaire, on s'aperçoit que le Haut-Commissaire, pour constater la juridiction des tribunaux dantzikois (dans le cas où le Haut-Commissaire accorde cette juridiction), fait appel à l'article 6 de l'Accord. Après avoir constaté cet appel à l'article 6, le Mémoire dantzikois dit (page 335) « qu'il est absolument impossible de comprendre pourquoi les tribunaux dantzikois et même l'Administration dantzikoise de l'assurance sociale peuvent bien fonder leur compétence sur l'article 6, mais ne doivent pas appliquer les autres stipulations de l'Accord ».

M'est-il permis de faire une tentative pour faire comprendre ce qui semble obscur au Mémoire dantzikois ? La Constitution de la Ville libre de Dantzig déclare, à l'article 91, que l'accès aux tribunaux est ouvert aux fonctionnaires pour la revendication de leurs droits pécuniaires. Du moment que l'on considère,

comme le fait le Haut-Commissaire, cet accès aux tribunaux comme un droit acquis, l'Accord du 22 octobre 1921 peut opérer sur ce point sans aucune réglementation ultérieure. Par conséquent, la juridiction est la juridiction dantzikoise. Mais la question de savoir si les fonctionnaires peuvent intenter des actions est autre chose. Pour leurs actions éventuelles, la juridiction est désignée. Il n'y a donc pas la moindre contradiction dans la Décision du Haut-Commissaire.

Mais ici, il y a autre chose à noter. La Pologne, tout en s'associant au *dictum*, au dispositif de la Décision du Haut-Commissaire du 8 avril 1927, ne peut être censée être d'accord avec toutes les considérations qui précèdent le dispositif. Le Gouvernement polonais ne s'est jamais rallié à la thèse qui dit que l'accès aux tribunaux dantzikois pour les revendications pécuniaires doit être compris parmi *les droits acquis* des fonctionnaires visés par l'Accord du 22 octobre 1921. Si la Pologne n'a pas interjeté appel contre cette partie de la Décision du Haut-Commissaire — la Ville libre de Dantzig ne l'a pas fait non plus —, c'est parce qu'elle s'est rendu compte du fait — comme cela fut d'ailleurs décidé par la Cour dans l'Avis consultatif sur les boîtes aux lettres — que les Hautes Parties ne sont liées que par le dispositif des décisions du Haut-Commissaire.

Une étude plus profonde m'amène à vous dire qu'en réalité il est impossible de parler à cet égard d'un *droit acquis*, et que, sur ce point, le Haut-Commissaire a fait une erreur. Si je veux vous expliquer mon opinion là-dessus, très brièvement, ce n'est pas parce que cette partie de la Décision me gêne ; ce n'est pas parce que j'ai besoin de détruire cette argumentation du Haut-Commissaire, mais uniquement parce que la Ville libre veut s'en prévaloir dans la question actuelle.

L'article 129 de la Constitution du Reich allemand est ainsi conçu : « Pour les revendications pécuniaires, les fonctionnaires ont recours aux tribunaux. » Cette disposition, qui constitue la dernière phrase de l'alinéa premier de cet article (article qui donne des dispositions générales sur la situation juridique des fonctionnaires), est posée dans les mêmes termes *ipsissimis verbis* dans l'article 91 de la Constitution de la Ville libre de Dantzig.

Mais, à la date du 22 octobre 1921 — date de l'accord que nous discutons ici —, la Constitution de Dantzig n'était pas encore entrée en vigueur. Le Haut-Commissaire n'a donné son agrément à la Constitution que le 11 mai 1922, plus de huit mois après l'accord. Par conséquent, comment pourrait-on déduire un droit acquis d'un article qui n'opère pas au moment où l'on fait une convention sur les droits acquis ?

Il y a plus. Il y a tout lieu de croire que les deux Gouvernements, en concluant l'Accord de 1921, n'ont visé que les

droits matériels des fonctionnaires, ou plutôt qu'on n'a pas pensé aux droits de juridiction et de procédure. Il fallait qu'il y eût dans l'Accord une disposition expresse à cet égard, et elle n'existe pas. C'est surtout en cette matière qu'il faut dire : *in dubiis abstine.*

Mais, en second lieu, l'article 91, en copiant littéralement l'article 129 de la Constitution du Reich allemand, est une disposition de la Constitution qui ne pourrait être transformée en droit national polonais sans réglementation préalable. La Constitution dantzikoise ne peut pas avoir force de loi pour la Pologne par le seul fait que l'Accord fait le transfert des fonctionnaires sur la base de leurs droits acquis ; cela serait en vérité trop fort.

Il y a encore plus. L'article 129 de la Constitution du Reich allemand donne lui-même la preuve que le recours aux tribunaux ne pourrait être considéré comme un droit acquis. L'article dit d'abord : « les droits dûment acquis des fonctionnaires sont inviolables » ; et il continue : « pour les revendications pécuniaires, les fonctionnaires ont recours aux tribunaux ».

On le voit, l'article 129 de la Constitution du Reich et à sa suite l'article 91 de la Constitution dantzikoise mettent à côté l'un de l'autre les droits acquis et le recours aux tribunaux. Ce qui prouve qu'on n'a pas le droit de comprendre ce recours sous les droits acquis.

[*Séance publique du* 8 *février* 1928, *matin.*]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

J'avais l'honneur de vous rappeler hier que le Mémoire dantzikois, à la page 335, reproche au Haut-Commissaire que, tout en fondant lui-même le droit des fonctionnaires d'intenter des actions devant les tribunaux dantzikois sur l'article 6 de l'Accord, il refuse tout de même de reconnaître en général cet Accord comme générateur de droits individuels immédiats. Le Mémoire dantzikois y voit une contradiction et il est tellement satisfait de cette trouvaille — à laquelle je pourrais appliquer le proverbe hollandais « Se réjouir d'un moineau mort » — qu'il brûle ses vaisseaux : l'article 22 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920 et la Décision du Haut-Commissaire Haking du 5 septembre 1921. « Ne faites pas de tentative », dit le Mémoire dantzikois (page 335), « de vous passer de l'article 6. Ni l'article 22 de la Convention de Paris ni la Décision du général Haking du 5 septembre 1921 ne peuvent être considérés comme générateurs de droits individuels directs. » J'en prends acte, Monsieur le Président.

« Les contradictions surgissent à tous les pas », dit le Mémoire dantzikois à la page 336, « si on s'attache à la thèse que les

fonctionnaires n'auraient, en vertu de l'Accord, que les droits dénommés *Reflexrechte* dans la terminologie de Jellinek ».

Que la Cour soit rassurée, je ne parlerai pas des *Reflexrechte* de Jellinek. « Les contradictions disparaissent », dit le Mémoire à la même page, « dès qu'on ne se refuse plus à admettre la vérité juridique que l'Accord a eu pour objet et pour effet de créer des droits immédiats et personnels. »

Qu'on soit rassuré, il n'y a pas lieu de faire disparaître quoi que ce soit, puisqu'il n'y a pas de contradiction du tout. Le Mémoire dantzikois s'efforce même de mettre le Haut-Commissaire en contradiction avec lui-même à l'égard de l'article 9. La Cour se rappellera que l'article 9 est ainsi conçu :

« Toutes les affaires concernant les fonctionnaires et ouvriers admis dans le service polonais seront réglées par l'Administration des chemins de fer de l'État polonais. »

Cet article prouve une fois pour toutes que l'Accord n'est pas générateur de droits directs.

Or, nous lisons à la page 336 du Mémoire de mon éminent contradicteur :

« C'est une contradiction, par exemple, que d'affirmer, avec le Haut-Commissaire, que l'article 9 de l'Accord du 22 octobre 1921 est directement applicable entre l'Administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires des chemins de fer de nationalité dantzikoise, et en même temps de nier que cet Accord, dont pourtant l'article 9 ne constitue qu'une partie, puisse être appliqué directement. »

J'avais, en le lisant, grand' peine à en croire mes yeux. Le Haut-Commissaire dit justement le contraire de ce que le commencement de la phrase que je viens de citer lui fait dire. Il dit, page 10 de la Distribution 1076 [1] :

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

---

[1] Pages 104-105 du présent volume.

Le Mémoire de la Ville libre a encore une autre méthode pour essayer de mettre le Haut-Commissaire en contradiction avec lui-même. On la trouve à la page 337 et elle consiste dans le raisonnement suivant :

Les Décisions du Haut-Commissaire — dans l'espèce celles du Haut-Commissaire, général Haking — n'ont pas passé sous forme spéciale, ni à Dantzig ni en Pologne, dans la législation nationale. Tout de même, on les considère comme un droit objectif susceptible d'être appliqué immédiatement. Le Haut-Commissaire appuie même la partie de sa Décision sous le titre premier entre autres sur les principes juridiques de ses prédécesseurs. Or, l'Accord contient, selon le préambule, les dispositions qui tendent à exécuter les décisions du général Haking. Mais alors, comment ne pas appliquer immédiatement l'Accord et comment exiger que l'Accord soit inséré dans la législation polonaise ?

Messieurs, la science de la philosophie nous avertit de nous prémunir de ce qu'on nomme les extravagances d'un logisme poussé à l'extrême. Le raisonnement du Mémoire dantzikois semble être logique. En vérité, ce logisme mènerait *ad absurdum*.

Et pourtant, du point de vue des faits, la cause est si simple et si claire ! On a traité de part et d'autre les Décisions du général Haking du 15 août 1921 et du 5 septembre 1921. Mon éminent contradicteur y a fait appel.

Quels sont les seuls paragraphes des deux Décisions du général Haking (que j'ai *in extenso* devant moi) qui regardent les questions qui nous occupent à l'heure actuelle ? Je tiens à les citer textuellement devant la Cour.

Il y a d'abord la Décision du 15 août 1921, paragraphe 9, points IV et VI. Le point 9 (VI), dont vous trouvez la traduction française à la page 350 du Mémoire polonais, est ainsi conçu :

> « Le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig aura le droit de désigner un fonctionnaire des chemins de fer qui sera attaché à l'Administration polonaise et chargé de tenir cette Administration au courant des besoins de la Ville libre, ainsi que ceux des villes et villages situés sur son territoire, particulièrement en ce qui concerne les transports locaux des voyageurs et le trafic des marchandises expédiées ou reçues par les habitants de la Ville libre. L'Administration polonaise des chemins de fer s'engagera à répondre à cette demande aussi consciencieusement qu'elle le ferait pour son propre réseau. »

Le reste de cet article a trait à la propriété des locomotives et des wagons.

Le paragraphe 9 (IV) est ainsi conçu :

« La direction du port, tout en gardant la propriété des chemins de fer qui lui est attribuée dans le paragraphe 1 susmentionné, fera usage de l'administration polonaise existante pour continuer la tâche de la direction du port, le contrôle, l'administration et l'exploitation. A ces fins, trois délégués nommés par la direction du port seront attachés à l'Administration polonaise des chemins de fer pour lui communiquer les désirs et les exigences de la direction du port. »

Il y a ensuite la Décision du général Haking du 5 septembre 1921, paragraphe 12. Viennent en ligne de compte les lettres *b*), *c*), *e*). « *b*) Les intérêts de la population locale, des fonctionnaires, employés et ouvriers dantzikois des chemins de fer et la direction du port, envisagés sous la lettre *h*), sont suffisamment garantis par les paragraphes 9 (IV) et 9 (VI) de ma Décision du 15 août 1921 sur les chemins de fer », dit textuellement le Haut-Commissaire.

« *c*) 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.

« *e*) L'Administration des chemins de fer polonais doit appliquer aux fonctionnaires, employés et ouvriers dantzikois dans leur service les mêmes réglementations qui regardent l'assurance de la maladie, de la vieillesse, etc., dont ils profitaient pendant l'administration dantzikoise, même si ces règlements sont plus favorables que ceux entrés en vigueur dans le territoire polonais. L'Administration polonaise est obligée d'améliorer les conditions sous lesquelles ces bénéfices ont été donnés et aussitôt que les employés . . . . dans le territoire polonais viennent à cet *égard dans une situation plus favorable que ceux dans* le territoire dantzikois. »

A l'exception de la disposition *e*) et de la disposition *c*), les stipulations ci-dessus peuvent opérer sans aucune réglementation spéciale.

Supposons qu'une décision du Haut-Commissaire soit équivalente à une convention entre les deux Gouvernements, donc à un traité international. L'adversaire le plus sévère du système selon lequel ce traité engendre des droits individuels immédiats n'aura aucune objection à faire à ce que le Gouvernement de Dantzig désigne, d'après cette décision, un délégué aux frais des chemins de fer — ce que le Gouvernement dantzikois a fait —, ou à ce que la direction du port nomme trois délégués pour être les interprètes des vœux du port.

Quant aux œuvres de prévoyance sociale, j'en ai déjà parlé. Quand un traité entre deux États donne à l'un de ces États le droit de désigner un fonctionnaire, il n'y a personne qui pousse le système de la non-opération des traités sans insertion dans le droit international tellement à outrance qu'il nierait l'existence immédiate de ce droit. Ce n'est pas d'un droit des individus qu'il s'agit, mais d'un droit de l'État. Les paragraphes que je viens de citer des décisions du Haut-Commissaire Haking, les seuls, je le répète, qui viennent en ligne de compte, n'ont rien à voir avec le système que le Haut-Commissaire M. van Hamel invoque, à juste titre. C'est donc en vain que l'on proclame : Les décisions du Haut-Commissaire ont fonction de droit objectif. L'accord qui les exécute a cette même fonction. Tout dépend de la nature spéciale de chaque décision en l'espèce et des dispositions qui sont prises à titre d'exécution.

Je reviens maintenant au seul paragraphe que j'aie laissé de côté, le paragraphe 12 *c*) de la Décision du général Haking du 5 septembre. C'est la seule décision à laquelle le Haut-Commissaire M. van Hamel fait appel, et qui dicte à mon honorable contradicteur la critique sur la Décision du Haut-Commissaire, comme une décision qui pèse avec des poids divers. Permettez-moi de donner une fois de plus lecture de ce paragraphe :

> « 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. »

Vous reconnaissez cette disposition ; je l'ai déjà mentionnée et examinée hier sous un autre angle.

Le Haut-Commissaire a interprété cette Décision, j'en suis convaincu, d'une manière tout à fait exacte. Il dit, à la page 9 de la Distribution 1076 [1] :

« 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

[1] Page 104 du présent volume.

la Ville libre, là où il y a en général matière de juridiction civile. »

Je suis heureux de constater que M. le professeur Kaufmann, dont l'avis consultatif à la Ville libre de Dantzig figure à la page 66 de la Distribution [1], s'est rallié à l'interprétation de M. le Haut-Commissaire van Hamel.

La question de savoir s'il y a juridiction ou non, n'est donc pas résolue par la Décision du général Haking.

C'est l'article 91 de la Convention de Dantzig, en rapport avec le principe que les fonctionnaires passaient au service polonais sur la base des droits acquis, qui, selon le Haut-Commissaire van Hamel, leur donne la juridiction des tribunaux dantzikois.

J'ai exprimé sur ce point mon opinion, d'après laquelle le Haut-Commissaire est dans l'erreur.

Mais il suffit de dire que je vois que le principe de juridiction n'apporte aucune solution à la question de savoir *quelles* actions civiles peuvent être intentées, — et cela pour la raison qu'il faut au préalable une réglementation en vertu de laquelle, le cas échéant, les actions civiles peuvent être intentées.

Nous sommes arrivés, Messieurs, à la question des fameuses déclarations que les fonctionnaires avaient à signer pour passer au service des chemins de fer polonais.

La manière dont la discussion sur ces déclarations est introduite à la page 338 du Mémoire est des plus remarquables.

Nous lisons, dès la fin de la page 338, que l'incorporation au droit national d'une règle du droit international par la voie législative n'est pas indispensable. Cette incorporation peut se faire également par voie d'ordonnance, d'ordre militaire, d'arrêtés administratifs généraux ou particuliers, etc. D'accord, mais où le rédacteur perspicace du Mémoire dantzikois veut-il nous conduire ?

Nous lisons ensuite à la page 338 : « il n'est pas contesté que cet article 22 [de la Convention de Paris du 9 novembre 1920] ait été incorporé au droit national ».

Je me demande en vain quelle est la portée de cette observation, surtout lorsque je relis l'article 22 de la Convention de Paris, dont voici le texte : « Des accords ultérieurs entre la Pologne et la Ville libre, à conclure dans les quatre mois qui suivront la mise en vigueur du présent Traité, décideront toutes questions auxquelles pourrait donner lieu l'exécution de l'article 21 [cet article transmet les chemins de fer dantzikois entre les mains de la Pologne], notamment

[1] Page 181 du présent volume.

en ce qui concerne les questions relatives au maintien des fonctionnaires, employés, ouvriers, actuellement en service sur les chemins de fer, sur la base du respect des droits acquis, ainsi que les questions relatives aux garanties à assurer réciproquement à l'emploi des langues et des monnaies dantzikoises et polonaises et aux intérêts de la population locale en tout ce qui touche à l'administration, à l'exploitation et aux services visés à l'article 21. A défaut d'accord, la décision sera prise par le Haut-Commissaire de la Société des Nations, conformément à l'article 39. »

Qu'est-ce que le Mémoire dantzikois veut dire ? Si l'on substitue deux pays quelconques à la Pologne et à la Ville de Dantzig, tels que la France et l'Angleterre, demandons-nous quel est, pour nous, suivant la pittoresque expression anglaise, le *cash value* de ce raisonnement. Que cet article 22 soit incorporé ou non dans le droit national, cela revient au même. Mais la suite du Mémoire, page 338, nous fera comprendre où l'on veut nous mener : encore un seul sursaut, et le tour est fait : « Les accords et les décisions du Haut-Commissaire, intervenus en vertu de l'autorisation accordée par l'article 22, doivent, par conséquent, être appliqués par les autorités et les tribunaux, comme les décrets rendus en vertu d'une loi d'autorisation. »

Et l'on continue : « D'autre part, chaque État est libre de choisir, pour l'incorporation en droit interne des dispositions du régime international, telles modalités qui lui paraissent opportunes. Sur ce point, la Ville libre et la Pologne sont convenues de prescrire des déclarations spéciales. Il y a donc eu incontestablement, par là, transformation des règles juridiques internationales en règles juridiques valables à l'intérieur du pays. »

En vérité, Monsieur le Président, c'est un système hardi : les simples déclarations des fonctionnaires qui désirent rester au service polonais, élevées comme élément constitutif et créateur de droit public international pour faire entrer un traité international dans le droit national d'un pays !

Les Romains disaient : *Audaces fortuna juvat ;* mais est-ce que le jeu vaut la chandelle ? Car, même si l'Accord, tel qu'il est, était incorporé dans le droit national, les tribunaux, dans maintes questions pécuniaires, n'auraient aucun point d'appui; par la seule raison que l'Accord ne donne que les principes dont les détails et l'analyse sont encore à faire dans le règlement spécial polonais.

Mais revenons à cette partie du Mémoire dantzikois : Comment, la Ville libre de Dantzig et la Pologne sont convenues de prescrire des déclarations spéciales ; « Il y a donc eu incontestablement, par là, transformation des règles juridiques internationales en règles juridiques valables à l'intérieur du pays » ?

La Ville libre et la Pologne sont convenues (page 338) de prescrire des déclarations spéciales, « comprenant virtuellement la teneur de l'Accord, et d'ériger les dispositions de l'acte en règles régissant le statut administratif, en posant comme condition préalable juridiquement nécessaire pour l'établissement du statut administratif la présentation et l'acceptation de ces déclarations ».

A-t-on jamais vu une méthode pareille, pour faire rentrer dans le droit national d'un pays les dispositions d'un traité international ?

Les deux États sont convenus, comme s'ils pouvaient convenir que, par tel ou tel acte, le traité entrerait dans le droit national, abstraction faite du système du droit constitutionnel et de l'ordre public de chaque État particulier ?

Les déclarations de personnes tierces, de quelques centaines d'individus, équivaudraient à l'appareil ou à la loi administrative nécessaire pour faire cette opération ? Pour y croire, il faut que je voie tout d'abord la Cour épouser ce système.

Cependant, le Mémoire dantzikois n'a pas persévéré dans ce système ; il y a même une contradiction entre ce que je viens de citer et la page 341. Tandis que, dans ce que je viens de citer à la page 338, on voit la déclaration constituer l'élément constitutif qui transforme les règles du droit international de l'Accord en règles juridiques valables à l'intérieur du pays, on peut lire, page 341, que les déclarations ne forment pas un élément constitutif établissant le statut administratif, « mais elles ont une importance juridique essentielle, elles constituent », etc.

Donc, à la page 338, les déclarations sont génératrices du droit public intérieur ; à la page 341, la construction a changé : Après avoir déclaré : « à un second point de vue leur importance juridique découle de ce que ces déclarations ont pour objet de fixer par écrit la teneur de ce statut administratif d'une manière coercitive et obligatoire pour les deux Parties », on continue : « ce n'est pas une simple déclaration faite par chacun de ces fonctionnaires, mais c'est l'acceptation par l'Administration polonaise, liée à la déclaration, qui a eu pour effet l'incorporation du droit international de l'Accord au droit national ».

Donc, à la page 341, ce n'est plus la déclaration seule source du droit public national, c'est l'acceptation par l'Administration polonaise des chemins de fer, pour l'avenir, liée à la déclaration, qui constitue cette source.

Monsieur le Président, je suis le premier à reconnaître que, non seulement en matière d'art, mais encore en matière scientifique, pour faire de grandes choses, il faut de la fantaisie. Les théories de grands juristes, tels que Rudolf von Jhering, Stammler, Duguit, n'auraient jamais vu le jour si

ces juristes n'avaient pas eu une certaine fantaisie. Aussi, le juriste doit pouvoir dire, avec le Corrège : *Ed anch' io son' pittore.*

Pourtant, il me semble que la fantaisie du Mémoire dantzikois a eu, à ce moment, des ailes trop grandes qui le transportent avec une trop grande vitesse.

Voilà le simple fait que l'Administration des chemins de fer polonais exige des fonctionnaires qui veulent passer dans son service qu'en réalité ce passage, selon les conditions de l'Accord, est selon leur désir. Ce n'est pas le fait de cette simple déclaration, mais c'est l'acceptation par l'Administration polonaise — dit le Mémoire dantzikois —, acceptation iée à la déclaration, qui a eu pour effet l'incorporation du droit international de l'accord au droit national.

Ici il y a à noter :

a) l'Accord ne connaît pas d'acceptation par l'Administration polonaise ;

b) cette idée d'acceptation de la part du Gouvernement est une notion de droit privé. Nous sommes ici en plein droit public. Quand le gouvernement d'un pays quelconque, par exemple de la Reine des Pays-Bas, désigne un fonctionnaire, le gouvernement fait le nécessaire pour se convaincre avant la nomination que la personne désignée acceptera ; mais une fois pris l'arrêté de nomination, il n'y a lieu à aucune acceptation de la part du gouvernement.

Dans l'espèce, nous avons devant nous des fonctionnaires qui passent au service polonais par l'Accord même, mais avec la déclaration, de la part de ces fonctionnaires, qu'ils désirent rester au service polonais : il n'y a donc plus lieu à une acceptation de la part de l'Administration polonaise.

Le Haut-Commissaire, avec moins de fantaisie, a une notion beaucoup plus simple, beaucoup plus terre-à-terre de cette déclaration : « le caractère des déclarations préalables est clair », dit-il à la page 109 ; « il s'agissait d'établir formellement, avant la prise en service, que chaque employé individuellement, désirait, en vérité, entrer au service polonais. Pour cette raison », etc.

Voilà l'interprétation simple, qui saute aux yeux ; il va de soi que le Gouvernement polonais, qui voit soudainement passer des centaines de fonctionnaires (il y en a eu huit cents environ) dans son service, veut se convaincre que tel est leur désir.

L'Administration polonaise a peu d'envie de voir dans un service si important des fonctionnaires qui y seraient entrés à contre-cœur. Il est également bien naturel que l'on ne pourrait tolérer des déclarations avec des clauses tant soit peu restrictives ; ce serait presque une naïveté que de vouloir emprunter un argument, pour la signification juridique de

cette déclaration, à une interdiction de déclaration avec des clauses restrictives. C'est pourtant ce que fait le Mémoire dantzikois à la page 340, lorsqu'il dit : « La forme, le contenu de cette expression de volonté, ne sont nullement laissés à la discrétion des fonctionnaires, comme ce serait certainement le cas si la déclaration ne devait pas constituer un document juridiquement pertinent. »

Certes, la déclaration a un sens ; le Gouvernement voulait que les fonctionnaires qui passaient à son service le fissent sans ambages et sans réserves ; il est très naturel que, de nos jours, en exigeant des déclarations, on y ajoute la condition que ces déclarations soient faites sans réserves ; autrement, toute la politique syndicaliste trouverait son reflet dans les déclarations.

Je n'ai d'ailleurs rien à ajouter à ce que j'ai eu l'honneur de dire touchant les déclarations, aux pages 359-360 du Mémoire polonais.

Je dois signaler comme une pure pétition de principe la phrase qui figure à la page 342 du Mémoire dantzikois : « L'Administration polonaise des chemins de fer posait une règle de droit objectif par le moyen de l'Accord international du 22 octobre 1921. »

Je n'ai qu'à poser la question suivante : L'interprétation des déclarations faites par le Haut-Commissaire est simple, elle est conforme à la logique des événements et au système de l'Accord.

L'interprétation du Mémoire dantzikois est artificielle ; elle est d'une construction plus ou moins voulue : pourquoi s'arrêter à l'exception, si la règle générale n'est pas contraire à la situation des choses ?

Monsieur le Président, il y a à noter, ici, encore un petit point : c'est que la traduction de l'article premier de l'Accord du 22 octobre 1921 qui figure à la page 40 ainsi qu'à la page 199 de la Distribution 1076 n'est pas tout à fait exacte[1].

A l'alinéa premier, on lit dans le texte allemand : « *Wegen* Uebernahme in den polnischen Eisenbahndienst ». La traduction française devrait être « relativement » ou bien « par rapport au passage ». Les mots *en vue* du texte français répondraient à l'expression allemande : *zwecks*.

Plus loin, on peut lire les mots : *sollen sich äussern*, etc., dont la traduction française exacte serait : tous les fonctionnaires des chemins de fer doivent *se prononcer ;* — et non pas *déclarer*.

Au deuxième alinéa nous trouvons les mots : *auf diese Verordnung bezughabende Erklärung ;* la traduction exacte du

[1] Voir p. 145, et aussi quatrième Partie, p. 521.

passage dans lequel ils sont insérés serait : ces manifestations différentes revêtent la forme d'une déclaration *correspondante, ayant trait* au présent Accord.

Il n'est pas dit dans le texte allemand que les déclarations doivent *invoquer* l'Accord : elles doivent *correspondre* à l'Accord, *avoir trait* à l'Accord.

La question n'est pas de très grande importance, mais on reconnaîtra que la traduction littérale vient au secours du système que je viens d'avoir l'honneur de développer.

D'ailleurs, mon éminent contradicteur et moi nous sommes d'accord que, dans l'espèce, c'est-à-dire dans les rapports entre les fonctionnaires et le Gouvernement, il ne s'agit pas d'un contrat de droit privé : il s'agit de droit public pur. Je ne pourrais l'exprimer d'une manière plus claire et plus explicite que le Mémoire dantzikois lui-même qui dit à la page 344 :

« Il est inutile de discuter sur la genèse du statut administratif des fonctionnaires. Même si l'on veut — par une conception qui n'est plus guère admise — considérer que ce statut est établi par un « contrat de service », il est de toute évidence qu'il s'agit ici d'un contrat de droit public. »

Notion juste et précise. Que voulez-vous dire ? demandera peut-être mon honorable contradicteur. « Vous enfoncez une porte ouverte, car dans mon discours d'hier je me suis opposé formellement à la notion du contrat. » C'est sur ce point, Monsieur le Président, que j'ai à répliquer deux choses. D'abord, dans les documents dantzikois antérieurs, on a défendu le système du contrat, par exemple à la page 18 de la Distribution 1076[1] (acte d'appel avec l'exposé des motifs) :

« par l'acceptation de cette déclaration par l'Administration polonaise des chemins de fer, cette dernière est convenue, avec chacun des anciens fonctionnaires dantzikois entrés à son service, d'une réglementation particulière différente de celle des autres fonctionnaires des chemins de fer polonais, et répondant aux stipulations de l'Accord du 22 octobre 1921 ».

Et cette même conception se trouve dans un arrêt de la Cour suprême de Dantzig (*Obergericht*) dont je vous parlerai à l'instant sous un autre angle. Il parle aussi des rapports d'un fonctionnaire et le gouvernement. Il s'agit d'un *Privatabkommen der Parteien*, d'un contrat privé des deux Parties. C'est mon éminent collègue qui, à juste titre, a complètement changé cet aspect. D'abord à la page 344 de son Mémoire, ensuite, et avec une plus grande intensité, dans son discours d'hier.

---

[1] Page 119 du présent volume.

La deuxième observation que j'ai à faire à ce que mon éminent contradicteur a dit dans son discours d'hier, est ceci : Il s'est opposé formellement à la notion du contrat, mais il l'a fait en apparence et il n'est pas conscient du fait que la notion de contrat qu'il a jetée par la porte principale est entrée de nouveau chez lui par la porte auxiliaire. Il a fait la construction de l'acte-condition. Tous ceux qui ont lu Duguit (voici le volume) savent ce que c'est qu'un acte-condition. Mais mon éminent contradicteur continue. « L'Accord », dit-il, « n'est pas modifiable par la nomination qui est acte-condition. Cet Accord est devenu pour chaque fonctionnaire le droit objectif. » Voilà ce que je ne comprends pas. Que la nomination soit acte-condition, d'accord, mais que par cette nomination l'Accord est devenu droit objectif polonais, voilà ce que je ne comprends pas. L'Accord est en soi droit international seul ou, comme c'est défendu dans le Mémoire dantzikois ainsi que dans la plaidoirie de mon éminent collègue, en même temps droit positif polonais. Mais la déclaration d'un fonctionnaire n'y est pour rien. La déclaration d'un fonctionnaire ne peut pas faire d'un traité international droit objectif national. Si donc l'Accord n'est pas un acte de droit interne, alors la déclaration des fonctionnaires n'a d'autre signification que de dire que le fonctionnaire est désireux d'entrer au service de la Pologne ou d'y rester, et que cette entrée au service de la Pologne se fait sous l'égide et avec les principes de l'Accord du 22 octobre 1921.

Ce qui est donc évident, c'est que, dès qu'on épouse ce système de nomination = acte-condition, les déclarations ne sont pour rien dans la construction juridique. Il y a la volonté du gouvernement qui appelle les fonctionnaires à leur poste. Ce sont les règles formulées par l'État qui régissent les relations mutuelles; c'est ce qu'on nomme dans la doctrine récente : le statut administratif des fonctionnaires.

J'espère avoir démontré qu'il est impossible de considérer l'Accord du 22 octobre comme statut administratif. On pourrait le faire seulement pour les rares articles de cet Accord qui pourraient opérer sans règlement ultérieur et détaillé. Mais la déclaration faite par ceux qui acceptent un poste, ou ceux qui désirent le garder, ne peut jamais être l'équivalent de la déclaration de la volonté d'une partie dans un contrat proprement dit. Il n'y a pas de contrat proprement dit. Ou bien, ce contrat peut être résolu chaque jour par voie unilatérale de l'État. Chaque jour, l'État, de son plein droit, peut altérer les dispositions du statut des fonctionnaires. Voilà la doctrine enseignée par le grand maître de l'acte-condition, Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, deuxième édition, tome III, pp. 99 ss., surtout les pages 105 à 109, avec un appel à la jurisprudence du Conseil d'État français et avec la citation

de l'ouvrage très connu de Hauriou, *Droit administratif*, dixième édition, 1921 ; et Duguit sur le caractère juridique de la nomination des fonctionnaires, *op. cit.*, pp. 112 à 120. Puis j'invoque l'auteur français Jèze, l'auteur bien connu de droit administratif, et son article très récent dans la *Revue de Droit public et de Sciences politiques*, 1927, n° 4, p. 574 : « Technique de la nomination en droit public français ». Et si l'on veut des noms d'auteurs allemands, également qualifiés, je citerai l'auteur autrichien Kelsen : *Allgemeine Staatslehre*, 1925, pp. 273-274. Je veux finir ce point par une citation que mon honorable contradicteur ne récusera point.

Je lis chez un juriste hautement qualifié :

« Une fâcheuse tendance à introduire dans le droit international public les principes du droit privé sans les critiquer suffisamment et sans contrôler si entre les situations qu'ils régissent entre individus et celles auxquelles on prétendait les appliquer entre États, il n'existait pas de différences telles que l'analogie devint impossible, a été pour beaucoup dans l'erreur où sont tombés les auteurs. » (Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904, p. 14.)

Mais si tel est le cas que le statut des fonctionnaires est une partie du droit public objectif de chaque État, altérable par l'État seul d'une manière unilatérale, comment envisager alors les déclarations comme un élément constitutif du rapport ou du contrat ? D'ailleurs, un contrat — comme nous l'avons vu — dont les clauses n'existent pas encore, mais qui seront stipulées *sur la base* des droits acquis.

Dans mon pays, Monsieur le Président, nous sommes pour ainsi dire experts dans cette matière du statut des fonctionnaires sujet à des modifications unilatérales par l'État. Il y a deux ans, cette question a joué un rôle dans la politique intérieure hollandaise, et si j'en fais mention c'est parce que l'affaire juridique a été terminée par deux arrêts de la Cour de cassation. Le Gouvernement des Pays-Bas avait promulgué un décret contenant les différents salaires des fonctionnaires. Peu après, le Gouvernement avait édicté même le fameux article 40 disant que les salaires accordés étaient et restaient garantis. Mais, néanmoins, en 1925, le Gouvernement, voulant faire des économies nécessaires, diminua tout de même les salaires. Une véritable tempête éclata, et les fonctionnaires intentèrent des actions civiles contre l'État pour acquérir leurs salaires antérieurs. Ils niaient le droit de l'État de modifier les salaires une fois accordés, et cela d'autant plus puisque, par le fameux article 40, l'État était allé jusqu'à garantir les salaires. Les demandeurs furent déboutés. La Cour de cassation, qui, il va de soi, avait à juger la question nullement du point de vue civil ni du point de vue moral, mais

uniquement sous l'angle juridique, a rendu deux arrêts, l'un du 25 janvier 1926, l'autre du 27 mars 1927. On les trouve dans le journal de droit hollandais *Het Weekblad van het Recht*, nos 11479 et 11639. La Cour de cassation décide dans ces deux arrêts que la relation entre l'État et le fonctionnaire n'est pas une relation contractuelle, que cette relation ne trouve pas sa base dans les obligations telles qu'elles résultent du Code civil, et que les dispositions de ce Code ne sont pas applicables, que l'État a le droit de modifier unilatéralement toutes les conditions et tous les salaires des fonctionnaires.

Il y a même un précédent d'ordre international : c'est l'affaire de M. Monod. M. Monod, fonctionnaire du Secrétariat de la Société des Nations, réclamait des dommages-intérêts pour le fait qu'on l'avait révoqué sans lui donner une nomination nouvelle, qui lui était plus ou moins promise. Le Conseil de la Société des Nations nomma une commission d'arbitrage sous la présidence de S. Exc. M. de Adlercreutz, ministre de Suède à La Haye. On trouve la décision de cette commission dans le *Journal officiel de la Société des Nations*, 1925, pages 1441 à 1447. Je n'en donnerai pas lecture pour ne pas vous retenir plus longtemps.

Quelle est pour notre affaire la conséquence juridique de la doctrine que je viens de vous rappeler, doctrine renforcée de nouveau par l'autorité de la Cour de cassation et par la Société des Nations? que cette déclaration des fonctionnaires au service polonais ne pourrait jamais avoir l'envergure que la Ville libre veut lui attribuer. Le fonctionnaire ne peut intenter son action pécuniaire que d'après les règlements en vigueur au moment où il intente son action. Le règlement d'hier peut être modifié aujourd'hui. L'Accord du 22 octobre 1921 ne peut opérer sans règlement ultérieur. Supposez même que la Pologne avait refusé de faire des dispositions à la base des droits acquis. Les fonctionnaires n'auraient aucune action civile. Certes, il y aurait violation de l'Accord, il y aurait l'instance internationale. La Ville libre pourrait se plaindre devant le Haut-Commissaire ou devant le Conseil de la Société des Nations, mais les fonctionnaires eux-mêmes n'auraient pas d'action, puisque c'est l'État seul et d'une manière unilatérale qui régit ce que l'on appelle en droit privé les « conditions du travail ».

Mais, dira l'un ou l'autre, les fonctionnaires ont le droit d'invoquer leurs droits pécuniaires devant les tribunaux civils dantzikois. Messieurs, ne confondons pas le droit matériel avec le droit de procédure. Ils ont le droit, c'est M. van Hamel lui-même qui l'a dit dans la partie de sa Décision qui n'est pas sujette à appel. Ils ont le droit pour leurs droits pécuniaires tels et autant que l'État polonais les leur

a accordés. La question de savoir dans quel cas ils ont une action pécuniaire n'est pas décidée par le fait qu'on a reconnu la juridiction dantzikoise. Dans les cas où il y a une action pécuniaire, ils ont recours pour cette action aux tribunaux dantzikois, voilà tout.

On trouve dans l'Accord du 22 octobre 1921 et dans la Décision du Haut-Commissaire une distinction qui joue également un rôle important dans notre pays et qui n'est pas exempte d'un côté politique : distinction entre ouvriers et fonctionnaires.

Les ouvriers ne relèvent pas du droit public ; leurs relations avec l'État sont purement de droit privé ; elles sont constituées par des contrats de service ou de travail du ressort du droit civil.

L'Accord leur consacre des dispositions spéciales, et le Haut-Commissaire pourrait décider à l'égard des ouvriers que leur contrat de service, contrat individuel pour chacun d'eux, leur donne *de plano* le droit d'accéder aux tribunaux dantzikois, en tant que leurs revendications sont basées sur ce contrat de service.

La distinction n'est nullement artificielle : le Gouvernement des Pays-Bas est en train de modifier la relation existante entre l'État et plusieurs ouvriers qui, à vrai dire, étaient des ouvriers, mais qui jouissaient des avantages du statut des fonctionnaires et qui étaient considérés auparavant comme des fonctionnaires, en une véritable relation d'ouvriers liés par un véritable contrat de service, contrat de droit privé qui donne entre autres à l'État la faculté de la révocation à bref délai. La valeur juridique du fait que je viens de vous signaler, c'est qu'il prouve que la distinction faite dans l'Accord entre fonctionnaires et ouvriers, distinction dont le Haut-Commissaire déduit à juste titre des conséquences différentes, est une distinction réelle que l'on trouve également dans d'autres pays.

Il est inutile de dire que je ne pourrais attacher une grande importance à la distinction que nous avons entendu faire hier par mon éminent contradicteur, lorsqu'il a parlé de ces fonctionnaires comme des fonctionnaires « de gestion », comme des fonctionnaires ressortissant tant soit peu à certains égards du droit privé.

L'Accord a distingué spécialement entre fonctionnaires, employés, ouvriers, et c'est des fonctionnaires seulement qu'il s'agit maintenant : ces fonctionnaires sont en général des personnes qui occupent des postes plus élevés.

Sur toute la ligne, pour faire triompher les demandes de la Ville libre de Dantzig, il faut adopter comme système ce qui est à proprement parler une exception à la règle. Il faut interpréter d'une manière plus ou moins artificielle. Que l'on en juge :

1° La règle généralement adoptée, c'est que le traité international n'est pas générateur de droits immédiats pour les individus : ici, il faut accepter le contraire.

2° Si nous admettons cette règle et si nous acceptons qu'un traité peut créer des droits immédiats, il va de soi que c'est seulement à la condition que le traité puisse opérer sans règlement ou sans loi ultérieure.

La simple lecture du traité nous donne la conviction que, en raison des éléments que doit contenir, dans l'espèce, le statut des fonctionnaires, l'Accord ne satisfait nullement à cette condition. Ce n'est qu'une interprétation plus ou moins artificielle qui pourrait aboutir à cette conclusion.

3° C'est une exception de pouvoir intenter une action civile contre un État étranger devant les tribunaux ; il y a lieu pour cette raison d'appliquer une interprétation limitative, dans l'espèce.

Au lieu d'une interprétation pareille, la Ville libre, pour la juridiction dantzikoise au profit des fonctionnaires susmentionnés, — sans autre base de droit matériel qu'un principe non élaboré dans un traité, — fait usage d'une méthode d'interprétation tolérable uniquement s'il s'agit, non pas d'une exception, mais d'une règle de droit généralement admise.

Il y a donc lieu de reconnaître que le Haut-Commissaire, en décidant comme il a fait, est dans le vrai. Peu importe qu'il se soit trompé en parlant d'un passage « en bloc », là où il n'y avait que des passages individuels ; peu importe qu'il parle à un moment donné des ouvriers qui se trouvent dans une situation juridique autre que celle des fonctionnaires.

La partie essentielle de sa Décision, telle qu'on la trouve aux pages 11 à 14 de la Distribution 1076[1], est parfaitement exacte. Que l'on ne se vante pas d'une contradiction quelconque ; s'il y a une contradiction, ce n'est pas la Ville libre qui pourra s'en prévaloir.

Ce serait la Pologne seule qui pourrait alléguer que le Haut-Commissaire est allé encore trop loin à la rencontre des vœux dantzikois, en décidant qu'en général la juridiction dantzikoise à l'égard des revendications pécuniaires est déjà existante.

Cette partie de la Décision est soustraite à l'avis de la Cour : que la Ville libre s'en félicite.

Monsieur le Président, à la fin du Mémoire polonais, je me suis appliqué à démontrer :

a) que les fonctionnaires n'ont pas une position juridique moins bonne qu'ils ne l'avaient auparavant ;

---

[1] Pages 106-110 du présent volume.

b) que le système préconisé par mon éminent adversaire conduirait à des difficultés sans bornes.

Qu'il me soit permis de récapituler brièvement les arguments à l'appui de ces deux thèses.

a) Les fonctionnaires en question auront un recours devant les tribunaux dantzikois pour toutes leurs revendications pécuniaires qui ont pour base soit une loi, soit des règlements ou des traités polonais.

Si pourtant ils sont d'avis qu'une disposition polonaise quelconque soit contraire à l'Accord du 22 octobre 1921, ou bien qu'il y a une lacune dans cette loi et ses arrêtés, ou bien que le principe de cet Accord sur la base des droits acquis ne soit pas appliqué, ils pourront d'abord s'adresser au délégué dantzikois près l'Administration polonaise des chemins de fer, afin qu'il intervienne en leur faveur. S'il échoue dans cette tentative, le Gouvernement dantzikois, en prenant l'affaire en mains, pourra essayer de s'entendre avec le Gouvernement polonais. A défaut d'une solution, il y a l'instance du Haut-Commissaire et, en appel, le Conseil de la Société des Nations.

Et auparavant ? Sous l'empire de la loi prussienne de 1861 et des règlements de la Ville de Dantzig ? Dans ce temps-là il existait également une instance judiciaire et la possibilité d'une revendication basée sur les lois et le règlement du droit interne. Les fonctionnaires dépendaient uniquement de ce droit, qui pouvait être modifié chaque jour par l'État d'une manière unilatérale.

b) Il est incontestable que la Pologne et la Ville libre de Dantzig peuvent toujours demander des instances internationales pour l'interprétation des dispositions de l'Accord, et cela indépendamment de la question de savoir si, dans tel cas ou dans tel autre, les fonctionnaires eux-mêmes ont une action devant les tribunaux dantzikois.

Par la juridiction parallèle des organes de la Société des Nations basée sur l'Accord du 22 octobre 1921 et sur l'article 39 de la Convention de Paris d'une part, — et des tribunaux dantzikois; basée sur les déclarations des fonctionnaires ferroviaires et leur acceptation, d'autre part, — juridiction qui concerne dans l'un et dans l'autre cas le domaine des engagements de l'État polonais, découlant de ce même Accord, il serait créé une situation sans exemple, juridiction contradictoire et inadmissible.

D'un côté, les tribunaux dantzikois, sur la base des déclarations des fonctionnaires, pourraient rendre des arrêts ayant force de loi pour la République de Pologne, créant des choses jugées inébranlables et absolument obligatoires.

Une circonstance d'importance extraordinaire doit être ici remarquée : les tribunaux n'auraient pas besoin de tenir compte d'une interprétation authentique des deux Parties

contractantes ou d'une résolution des organes de la Société des Nations concernant l'interprétation de cet Accord ; l'*Obergericht* de la Ville libre, la Haute Cour, la dernière instance judiciaire de cette ville, l'a établi explicitement dans l'arrêt rendu dans l'affaire Flander [voir p. 206] :

> « En effet, les principes de la bonne foi qu'il convient également d'observer ici (Heymann, *op. cit.*, page 150) exigent qu'en tout cas la défenderesse [Pologne] admette comme pouvant être invoquée à son encontre la conception des circonstances de la cause, à laquelle le demandeur devait nécessairement aboutir en appréciant raisonnablement le cas, c'est-à-dire dans le sens large mentionné ci-dessus. »

C'est donc la conception du fonctionnaire demandeur de cet accord, et non pas les conceptions des Parties contractantes, qui seraient décisives pour les tribunaux.

De même, les résolutions des organes de la Société des Nations saisis par la Pologne et la Ville de Dantzig seraient sans importance pour la jurisprudence des tribunaux dantzikois : l'*Obergericht* l'a déclaré explicitement dans l'arrêt cité ci-dessus.

De plus, il y a un autre arrêt, plus récent, rendu le 17 novembre 1927 par le même *Obergericht*, sous la présidence de son président le Dr Crusen, par lequel le point de vue exprimé dans le premier arrêt fut solennellement confirmé.

J'ai l'honneur de présenter à la Cour la copie certifiée conforme de cet arrêt. Je me permettrai de m'y arrêter un instant.

Cet arrêt du 17 novembre dernier concerne la question de l'ajournement des procès des fonctionnaires contre l'État polonais, jusqu'à la solution du présent différend par la Société des Nations.

L'ajournement fut demandé par la Pologne ; l'*Obergericht* de la Ville libre a déclaré de nouveau, en se ralliant entièrement à l'attitude prise dans l'affaire Flander, que les tribunaux dantzikois ne sont nullement liés par les résolutions des organes de la Société des Nations et que, par conséquent, il n'y a pas lieu de surseoir à ces procès.

On aurait pu s'attendre, au point de vue de la courtoisie internationale, à ce qu'il fût fait droit à ces 14 demandes de sursis ; le Tribunal de première instance l'avait accordé, mais la Cour suprême de la Ville, tout en cassant ce jugement du tribunal, le refusa. Était-ce, peut-être, par le motif que l'action intentée en l'espèce n'avait rien à voir avec la question que nous traitons ici ? Pas le moins du monde. C'est absolument la même question que la Cour de Dantzig a traitée. (*N.B. pendente lite* devant la Société des Nations !)

La Cour dit que le Haut-Commissaire n'est pas compétent dès qu'un fonctionnaire ou un employé avait intenté une action pécuniaire devant le tribunal dantzikois.

L'article 39 de la Convention de Paris, dit la Cour de Dantzig, ne vise que les différends entre les deux États et, dans l'espèce, nous avons devant nous une action d'une personne privée.

C'est une manière bien commode, Monsieur le Président, de se passer de l'intervention de la Société des Nations. Un individu, fonctionnaire ou employé, ou bien ouvrier, du service des chemins de fer polonais, n'aurait qu'à intenter un procès devant le tribunal dantzikois pour faire disparaître tout le sens et la conséquence de l'article 39 de la Convention de Paris. Comme le dit à juste titre le professeur Le Fur dans son avis consultatif, à la page 297 :

« Les autorités dantzikoises semblent penser que, si c'est un particulier qui soulève une revendication, la question est nécessairement de droit privé interne et, bien entendu d'après elles, de droit privé interne dantzikois. Mais ceci est directement contraire à la réalité. Qu'il s'agisse de litiges anciens, comme ceux des porteurs de titres du Venezuela, ou récents, comme l'affaire Mavrommatis, c'est presque toujours en fait un ou plusieurs particuliers qui sont primitivement intéressés ; mais l'affaire devient internationale dès que leur cause est prise en mains par leur gouvernement ; c'est ce que vient de décider encore tout récemment la Cour de Justice internationale dans l'affaire Mavrommatis. »

Or, un arrêt des tribunaux dantzikois, concernant les engagements de l'État polonais découlant de l'Accord du 22 octobre 1921, peut être rendu dans chaque procès intenté par les fonctionnaires, uniquement sur la base des conceptions auxquelles pouvaient avoir droit « raisonnablement » ces fonctionnaires, au moment où ils signaient la fameuse déclaration.

D'un autre côté, les deux Parties contractantes de l'Accord du 22 octobre 1921, ainsi que les organes de la Société des Nations, saisis par elles en vertu de l'article 39 de la Convention de Paris, peuvent établir une interprétation des engagements de l'État polonais toute différente.

Cette interprétation authentique ou cette résolution des organes de la Société des Nations, serait aussi chose jugée. Elle établirait aussi d'une manière obligatoire, ayant force de loi, les engagements de la Pologne découlant de l'Accord.

Comment résoudre la contradiction éventuelle entre les deux décisions ? Quelle est celle qui doit être exécutée par la Pologne ? Il n'y aurait aucun moyen juridique de concilier ces deux choses jugées, ou de les faire écarter l'une par l'autre.

Si la Pologne était obligée de reconnaître les arrêts des tribunaux dantzikois sur ses engagements découlant de l'Accord, elle ne serait pas à même de leur opposer une résolution des organes de la Société des Nations.

Il y aurait seulement un moyen pour éviter cette situation absurde, et ce serait d'écarter l'ingérence de la juridiction des organes de la Société des Nations, — mais personne ne pensera que cela soit possible.

Il n'y a aucun accord entre les deux Parties sur ce point ; dans un exposé juridique transmis par le Haut-Commissaire au Gouvernement polonais le 6 juillet 1926, le Sénat de la Ville libre déclara ce qui suit (je traduis moi-même le texte allemand) :

« Un fonctionnaire », dit le Sénat, « au service des chemins de fer dans le territoire dantzikois, peut s'adresser au délégué du Gouvernement dantzikois auprès des chemins de fer, à cause de ses revendications auxquelles l'Administration polonaise des chemins de fer n'a pas fait droit, et il peut invoquer son intermédiaire.

« Ensuite, il a le droit de s'adresser au Gouvernement dantzikois, afin que celui-ci s'intéresse à ses revendications.

« Le Gouvernement dantzikois, de son côté, a le droit de s'intéresser à tout ce qui concerne les fonctionnaires des chemins de fer dans le territoire de la Ville libre et de s'adresser à cet égard au Gouvernement polonais.

« Mais le fonctionnaire des chemins de fer qui croit avoir des revendications contre l'Administration des chemins de fer n'est pas obligé de s'adresser au délégué dantzikois et au Gouvernement de la Ville libre ; il a sans doute le droit, comme il est arrivé plus d'une fois, d'y renoncer et de poursuivre lui-même ses revendications par voie d'action civile.

« Le délégué dantzikois et le Gouvernement de la Ville libre, de leur part, ont également le choix libre, soit de soutenir les revendications des fonctionnaires auprès de l'Administration polonaise des chemins de fer ou auprès du Gouvernement polonais, soit de laisser aux fonctionnaires eux-mêmes le soin de poursuivre leurs revendications. »

La Ville libre dit donc, dans cette lettre — que le Haut-Commissaire a transmise au commissaire de Pologne en juillet 1926 —, le Sénat de la Ville libre dit : Un fonctionnaire peut, s'il le veut, invoquer l'intermédiaire des instances internationales, d'abord du délégué dantzikois auprès des chemins de fer ; puis ce délégué porte l'affaire devant le Gouvernement et, s'il n'y a pas accord entre les deux Gouvernements, ce sont des instances internationales — le Haut-Commissaire, puis le Conseil de la Société des Nations — qui auront à décider.

C'est là ce qu'un fonctionnaire *peut* faire ; mais le fonctionnaire n'est pas *obligé* de le faire. Il peut, en cas de revendications pécuniaires de sa part, s'adresser tout de suite aux tribunaux dantzikois, et la Ville libre elle-même dit que le Sénat, lui aussi, a le même choix.

J'ai à remarquer sur ce point, Monsieur le Président, qu'il appert de cette lettre de la Ville libre qu'en tout cas celle-ci n'est pas d'accord, dans ses conceptions juridiques, avec ce qu'a dit hier mon éminent contradicteur, lorsqu'il s'est écrié : « Comment, quand la Pologne aura gain de cause, qui sera compétent ? Le Haut-Commissaire n'est pas compétent. » La Ville libre dit qu'il est compétent ; seulement, elle donne le choix aux fonctionnaires de s'adresser au Haut-Commissaire, ou de ne pas le faire. La Ville libre ne conteste d'ailleurs pas le caractère international de l'Accord, et c'est déjà pour cette raison qu'elle ne sera pas à même de contester à la République de Pologne le droit de demander une interprétation de cet Accord par la voie de l'article 39 de la Convention de Paris, c'est-à-dire par la voie des instances internationales.

Il y a plus : Comme l'a dit, à juste titre, le professeur Kaufmann, dans son avis consultatif à la page 189, et comme il appert d'une manière explicite de l'Accord du 22 octobre lui-même, il y a, dans cet Accord, une série de stipulations, par exemple les articles 3, 4, 5, 10, 12, qui ne pourraient être l'objet de la juridiction des tribunaux civils, étant donné que, de ces articles, il ne découle jamais de revendications pécuniaires.

Une seule voie, dans ces cas, reste à la disposition des fonctionnaires : c'est l'intervention du délégué dantzikois, du Sénat de la Ville libre, auprès du Haut-Commissaire, et le recours en appel aux organes de la Société des Nations.

On le voit : pour tous les intéressés, pour la Ville de Dantzig comme pour la Pologne, pour l'instance judiciaire et pour l'instance internationale, la situation serait des plus pénibles.

J'ai terminé, Messieurs. Dans cette affaire, comme dans la grande majorité des affaires juridiques, la décision dépend d'un ou deux points d'importance capitale.

Dans l'espèce, la question est de savoir si l'Accord du 22 octobre 1921 est rédigé de telle façon que les fonctionnaires dont il s'agit y puissent emprunter des actions pécuniaires. Je crois avoir démontré que tel n'est pas le cas. Même s'il n'y avait d'autre argument que celui tiré de l'article 9, cela suffirait. En vérité, il est impossible de faire découler des actions pécuniaires d'un accord qui déclare que « toutes les affaires concernant les fonctionnaires .... seront réglées par l'Administration des chemins de fer polonais ».

Mais, comme je viens d'avoir l'honneur de l'expliquer, il y a quantité d'arguments à invoquer à côté de cet argument

concluant. Il n'y a lieu à aucun scrupule vis-à-vis des droits des fonctionnaires en question ; c'est dans les lois et les règlements polonais qu'ils peuvent trouver la source de leurs droits et, *casu quo*, leurs revendications pécuniaires.

S'il y a lieu de prétendre que ces réglementations sont insuffisantes, que ces fonctionnaires se plaignent auprès des autorités désignées, lesquelles ne manqueront pas de faire appel aux instances internationales.

Tel est le système, bien fondé à mon sens, de la Décision du Haut-Commissaire en date du 8 avril 1927, et tel sera, j'en suis persuadé, le système que maintiendra la Cour.

4.

RÉPLIQUE DE M. LE PROFESSEUR GIDEL

(représentant la Ville libre de Dantzig)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 8 FÉVRIER 1928 (APRÈS-MIDI).

Monsieur le Président,

Messieurs,

Mon éminent contradicteur a présenté à la Cour une argumentation mordante, spirituelle, où abondaient les fleurs de rhétorique, les fleurs tout court, et naturellement aussi les épines, évidemment inséparables de ces roses aux séduisantes couleurs. La plus élémentaire modestie suffirait, à elle seule, à dissuader un professeur de prétendre lutter, sur ce terrain, avec l'éminent bâtonnier d'un grand barreau.

Aussi bien, Messieurs, êtes-vous en présence d'une pure question juridique, et c'est à quelques observations d'ordre exclusivement juridique que je continuerai à me limiter dans cette très brève réplique.

D'abord, sur la position du débat, la Cour aura certainement noté que lecture a été donnée, par mon éminent contradicteur, de la littéra *a* de la demande présentée à M. le Haut-Commissaire le 12 janvier 1927 par la Ville libre de Dantzig, mais qu'il a complètement omis de citer les littéras *b* et *c*.

Or, il est de toute évidence que ces lettres *b* et *c* sont aussi importantes, parce qu'elles font partie, au même titre que la lettre *a*, de la demande présentée par la Ville de Dantzig ; et, logiquement, je crois pouvoir dire qu'elles sont plus importantes encore, puisque ce sont ces littéras *b* et *c* qui s'opposent directement aux prétentions émises le 11 janvier 1926 par le Gouvernement polonais, prétentions sans lesquelles le présent différend ne serait jamais survenu.

L'élimination faite par mon éminent contradicteur des littéras *b* et *c* ne m'a d'ailleurs, Messieurs, vous l'avouerai-je, que médiocrement surpris, car elle avait été faite également par M. le Haut-Commissaire de la Société des Nations dans la décision dont appel.

Il me sera permis de regretter qu'au lieu d'envisager dans son ensemble le différend qui lui était soumis, et en partant précisément de l'origine de ce différend, à savoir la déclaration du Gouvernement polonais du 11 janvier 1926, le Haut-Commissaire ait traité seulement la partie de la demande du Sénat de la Ville libre de Dantzig indiquée sous la lettre *a*, et qu'il ait laissé complètement de côté les parties indiquées sous les lettres *b* et *c*.

Or, d'après la demande présentée et d'après les faits soumis au Haut-Commissaire, il n'y a pas de doute que la Ville libre de Dantzig a fondé son désir de voir donner une décision par le Haut-Commissaire, non pas sur le droit interne, mais avant tout sur le droit international en vigueur entre la Ville libre et la République polonaise.

Le Gouvernement polonais lui-même a compris que telle était bien la question, si j'en juge par une note du 3 janvier 1927, adressée par M. le commissaire général de la République de Pologne à M. le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig. La Cour est déjà en possession de cette pièce ; elle ne figure pas dans la Distribution, mais elle existe dans le dossier que la Cour a bien voulu demander directement à M. le Haut-Commissaire concernant la décision Flander ; elle figure en annexe à une lettre de M. l'avocat Langowski, en date du 20 janvier 1927.

Je passe à un autre argument, lequel a tenu une grande place dans le discours de mon éminent adversaire.

L'Accord, nous a-t-il dit, ne peut pas être un droit susceptible de valoir directement, parce qu'il ne règle pas toutes les questions, toutes les hypothèses susceptibles de se présenter.

A cela, Messieurs, on peut, je crois, répondre plusieurs choses. Il n'existe pas de législateur et, si je puis le dire sans irrévérence, il n'existe pas de législateur raisonnable, qui puisse se flatter, dans un texte, de prévoir toutes les hypothèses possibles.

Le législateur pose des règles pour des catégories ; c'est au juge qu'il appartient ensuite de faire application de ces règles, suivant les espèces de fait qui lui sont soumises : première observation.

Autre observation : L'Accord n'a-t-il donc voulu poser qu'un simple principe ? a-t-il voulu attribuer à ce mot « principe » le sens d'un simple point de départ, qu'il aurait opposé à une réglementation plus complète dans laquelle il aurait délibérément refusé d'entrer et qu'il aurait intégralement réservée pour l'avenir ?

Mon éminent contradicteur a beaucoup insisté sur ce mot de « principe » ; aussi me suis-je tout naturellement reporté à l'Accord pour voir si ce mot y figurait.

Quelle n'a pas été ma surprise, Messieurs, de constater, à l'alinéa premier de l'article 6, que le mot « principe » n'y figure pas ! Il existe simplement dans la *traduction* française qui en a été donnée (texte revisé, p. 201 [1]), mais il n'existe pas dans le texte original de l'Accord, texte rédigé en allemand, que vous trouverez à la page 42 de la Distribution [2] et dans lequel vous trouverez les mots : *Dies bedeutet* — ceci signifie.

---

[1] Voir quatrième Partie, p. 521.

[2] Page 148 du présent volume.

Que la traduction ne soit pas exacte, je ne le prétends pas ; mais, que l'on veuille tirer de ce qui n'est qu'une *traduction* un argument à l'appui d'un ordre d'idées dont le moins que l'on puisse dire c'est qu'il n'est pas *a priori* évident, c'est cela que je me permets de contester.

Nous avons fait ressortir, Messieurs, que la clef de voûte de la question était le respect des droits acquis ; que le Gouvernement polonais s'était engagé à respecter ces droits acquis ; que la déclaration du Gouvernement polonais, du 12 janvier 1926, a refusé ensuite de respecter ces droits acquis, en déniant aux fonctionnaires ferroviaires passés au service de la Pologne le bénéfice de faire régler par les tribunaux dantzikois leurs revendications pécuniaires contre l'Administration polonaise des chemins de fer, alors que ce droit d'agir judiciairement devant les tribunaux civils constituait un de leurs droits acquis.

Le Gouvernement polonais a contesté que ce droit d'agir en justice fût un de nos droits acquis ; et l'un des principaux arguments qui ont été produits par ce Gouvernement à l'appui de sa thèse est fondé sur ce que la Constitution de Dantzig, article 92, qui proclame ce droit pour les fonctionnaires d'agir judiciairement pour leurs revendications pécuniaires, n'était pas encore en vigueur au moment de l'accord du 22 octobre 1921.

Je suis d'accord sur la matérialité du fait que la Constitution de Dantzig n'était pas encore en vigueur à ce moment-là ; mais je suis d'accord sur la matérialité seulement, et nullement sur les conséquences que l'on en veut tirer. La Constitution de Dantzig n'était pas en vigueur juridiquement, mais elle existait, elle était rédigée. Or, aucun désaccord n'a jamais eu lieu, depuis la rédaction de la Constitution de Dantzig, sur cette partie de l'article 92. Jamais, non seulement aucune modification au texte primitif, mais aucun désaccord, n'est survenu sur ce texte.

C'est donc en pleine connaissance de ce texte, existant formellement sur le papier, et qui n'était pas encore entré en vigueur juridiquement, que l'Accord du 22 octobre 1921 a été conclu.

Donc, la Ville de Dantzig a le droit, lorsqu'elle parle des droits acquis par les fonctionnaires, de compter, parmi les textes établissant ces droits acquis, l'article 92 de la Constitution de Dantzig.

Au surplus, cette disposition est-elle le seul texte sur lequel les droits acquis des fonctionnaires seraient fondés ? Non, certes : les bases des droits acquis des fonctionnaires sont nombreuses, leur existence juridique est indiscutable. Il y a d'abord la loi prussienne de 1861, de laquelle on n'a jamais pu contester qu'elle eût continué et continue à être en vigueur sur le territoire de la Ville libre de Dantzig ; en second lieu,

il y a l'article 129 de la Constitution du Reich, dont il a été fait mention hier par mon éminent contradicteur. Il y a encore l'Arrangement germano-dantzikois, du 12 novembre 1920, relatif aux fonctionnaires ferroviaires, dont je signale à votre attention l'article 9, arrangement que nous avons cité à plusieurs reprises dans les documents de la procédure écrite.

Donc, en l'absence de l'article 92 de la Constitution de Dantzig, et même si l'on voulait adopter la thèse éminemment formaliste soutenue du côté du Gouvernement polonais, il est constant que, parmi les droits acquis des fonctionnaires ferroviaires, figurait le droit aux instances judiciaires pour leurs réclamations pécuniaires.

J'enregistre avec grand plaisir l'accord de mon éminent contradicteur sur la nature de la déclaration et sur sa qualification en technique juridique ; je prends acte qu'il a considéré comme nous-mêmes qu'il s'agit d'un acte-condition-accord. C'est à la Cour qu'il appartiendra de déduire, de cette qualification juridique, sur laquelle les deux Parties sont d'accord, les conséquences qui en découlent.

Sur ces conséquences, nous sommes malheureusement encore en divergence. J'ai suffisamment abusé des instants de la Cour, en lui parlant de la distinction entre le contrat et l'accord de volontés, pour n'y pas revenir. Libre à mon éminent adversaire de m'opposer un arrêt de l'*Obergericht* de Dantzig. Que cet arrêt parle d'un *Privatabkommen*, c'est son affaire. Le Gouvernement de la Ville libre n'a pas, comme tout État de droit digne de ce nom, d'action sur ses tribunaux ; et cela est si vrai que, lorsque le Gouvernement de la Ville libre a pu ne pas être d'accord sur certaines modalités de politique juridique, il n'a nullement essayé de faire une pression quelconque sur ses tribunaux, mais il a cherché d'autres voies.

Ceci me donne l'occasion de répondre à ce que disait ce matin mon éminent contradicteur de la décision du Tribunal suprême de Dantzig, en date du mois de novembre 1927, décision qu'il a versée au débat et dont nous produisons nous-mêmes un exemplaire.

Cet arrêt est celui qui a déclaré qu'il n'y avait pas lieu de surseoir, malgré la procédure engagée devant la Société des Nations. Le Gouvernement de la Ville de Dantzig eût préféré, en ce qui le concerne, que l'on sursît. Qu'a-t-il donc fait ? Il a usé de son influence auprès de tous les demandeurs pour obtenir qu'eux-mêmes demandassent, comme ils en avaient le droit, aux tribunaux de Dantzig, malgré l'arrêt qui avait été rendu, de surseoir dans les causes les intéressant.

Voilà, Messieurs, ce qu'a fait le Gouvernement de la Ville libre, alors que l'attitude de son tribunal suprême était différente.

La Cour voudra bien prendre connaissance de deux notes, dont elle ne manquera pas de mettre en parallèle le ton assez différent,

qui émanent, l'une du Gouvernement polonais (en date du 9 janvier 1928), et l'autre du Sénat de la Ville de Dantzig (18 janvier 1928). J'ai l'honneur de verser ces documents aux débats [1], en même temps que le texte de la décision dont il s'agit.

Le point de vue que j'ai eu l'honneur de développer devant vous, Messieurs, c'est celui du Gouvernement de la Ville libre de Dantzig ; c'est à celui-là que les instances internationales ont à se référer.

Il ne peut y avoir maintenant, je crois, aucune équivoque. Comme nos adversaires, nous déclarons : Oui, la situation des fonctionnaires est modifiable unilatéralement.

J'ai insisté hier sur ce point, qui se déduit de ce que la situation des fonctionnaires est une situation légale et réglementaire. Mais ce principe n'est vrai qu'autant que l'État dont il s'agit ne s'est pas obligé internationalement à ne pas modifier le statut administratif des fonctionnaires dont il s'agit, sur tel ou tel point.

Oui, le Gouvernement polonais est absolument libre de modifier le statut des fonctionnaires ferroviaires, pour autant qu'il ne s'est pas engagé, au point de vue international, à le laisser intact. Or, justement, l'Accord du 22 octobre 1921, notamment, oblige le Gouvernement polonais à laisser le statut des fonctionnaires ferroviaires intact, toutes les fois qu'il s'agit de leurs droits acquis. Si bien que, dans cette interprétation, l'article 9, que le Gouvernement polonais invoque pour faire disparaître toutes les autres dispositions de l'Accord, a sa place et garde toute sa valeur légitime : liberté de réglementation du Gouvernement polonais pour ces fonctionnaires ferroviaires, soit, mais dans la mesure où il ne contredit pas les accords internationaux en vigueur.

Toute la question est là.

Premier point : Y a-t-il ou non engagement international pris par la République polonaise de ne pas altérer les droits acquis des fonctionnaires ferroviaires ?

Deuxième point : Le droit aux voies judiciaires devant les tribunaux de Dantzig pour leurs réclamations pécuniaires est-il un droit acquis pour les fonctionnaires ferroviaires ?

Tout le reste, Messieurs, n'est qu'accessoire auprès de ces deux points.

Considérations tantôt de pure théorie, tantôt de pure pratique, où mon éminent contradicteur nous a fait cheminer avec son art consommé. Mais, si mon éminent adversaire veut bien me permettre, à moi aussi, un de ces mots que l'on attribue à ce que l'on appelle la sagesse des nations, je dirai que les arbres ne sauraient empêcher de voir la forêt.

La Ville de Dantzig attend donc avec confiance l'opinion de la Cour.

---

[1] Voir n° 38 et annexe, p. 467.

5.

DUPLIQUE DE Me LIMBURG

(représentant le Gouvernement polonais)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 8 FÉVRIER 1928 (APRÈS-MIDI).

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Il ne serait pas de bon ton ni de bon goût de ma part de formuler des compliments à l'égard de mon éminent contradicteur. Qu'il se rassure, cependant : il ne doit craindre aucun bâtonnier, à quelque ordre d'avocats qu'il appartienne.

Monsieur le Président, la question s'est posée fréquemment devant nos tribunaux nationaux, de savoir si la valeur des répliques et des dupliques est grande ou non. En général, en effet, les répliques et les dupliques ne peuvent guère être que des répétitions, peut-être un peu plus détaillées, de ce que la Cour a déjà entendu au cours des premières plaidoiries.

Aussi bien, malgré le grand talent de mon honorable adversaire, dois-je dire que je ne l'ai pas entendu formuler, dans sa réplique, beaucoup d'arguments nouveaux.

Cependant, il y en a un tout d'abord, et c'est le fait qu'il a versé à la Cour la note ou plutôt la lettre du Sénat de la Ville libre, en date du 18 janvier 1928[1]. Sur ce point, il me suffira d'expliquer à la Cour que le contenu de cette lettre, quant aux faits qui y sont mentionnés, est formellement contesté par le Gouvernement polonais.

Mais les dernières observations de Monsieur le professeur Gidel contiennent également quelque chose de nouveau au point de vue juridique, à savoir le reproche qu'il m'a fait d'avoir donné lecture et développé devant la Cour les passages insérés par M. le Haut-Commissaire van Hamel sous la littéra *a*, sans rien dire de ce qui concerne les littéras *b* et *c*. Mon éminent adversaire est-il dans le vrai ? Voyons :

Le Haut-Commissaire commence par dire que le Sénat de la Ville libre (le mot *il* représente le Sénat) écrivait, le 12 janvier 1927, pour constater que la rétractation n'est pas survenue et pour prier le Haut-Commissaire de donner la décision suivante :

a) que les employés des chemins de fer qui ont passé du service de la Ville libre à celui de la Pologne ont le droit d'intenter des procès ayant pour objet des réclamations de

[1] Voir n° 38, p. 467.

nature pécuniaire, même si ces réclamations sont basées sur l'Accord dantziko-polonais du 22 octobre 1921, ou sur la déclaration des fonctionnaires ;

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

c) par conséquent, l'Administration polonaise des chemins de fer est obligée d'accepter la juridiction des tribunaux dantzikois dans les litiges dont les natures sont mentionnées ci-dessus sous la littéra *a*.

Y avait-il lieu, dans le complexe de tout ce que j'ai dit dans mon plaidoyer, de faire cette distinction entre les littéras *a*, *b*, *c* ?

J'avais à traiter la question de savoir si les fonctionnaires ont le droit d'intenter des procès ayant pour objet des réclamations de nature pécuniaire, même si ces réclamations sont basées sur l'Accord dantziko-polonais.

J'ai reconnu, dans toute ma plaidoirie, que, si ces actions existent, s'il y a des actions qui découlent immédiatement de cet Accord, et, autant que ces actions existent, ce ne sont pas les tribunaux polonais, mais ce sont les tribunaux dantzikois qui sont compétents.

Donc, ce que dit le Haut-Commissaire sous la littéra *b* n'est que la conséquence nécessaire, la réponse affirmative éventuelle ; le Haut-Commissaire lui-même donne la réponse négative, ainsi que moi, mais la réponse éventuelle affirmative dépend de la question de savoir s'il y a des actions immédiates oui ou non.

Si les tribunaux dantzikois sont compétents parce qu'il existe des actions (c'est une supposition qui est niée par le Haut-Commissaire), s'il y a des actions qui découlent directement de cet Accord, alors vient la troisième conséquence que, dans ce cas-là (mais seulement dans ce cas), le Gouvernement polonais doit respecter la juridiction des tribunaux dantzikois.

Je crois donc qu'il n'y a pas lieu de me reprocher de ne pas avoir traité explicitement les littéras *b* et *c* ; que dis-je ! Je les ai traitées dans l'ensemble de mon discours, étant donné que j'ai traité le rapport existant entre la juridiction et la compétence des tribunaux dantzikois, ainsi que la question primordiale de savoir s'il y a des actions qui découlent directement de l'Accord du 22 octobre 1921.

Vient ensuite l'observation de mon éminent adversaire, que nous n'avons pas affaire ici au droit interne, mais seulement au droit international ; et j'ai pu traiter en même temps cette autre observation, qui est en relation avec la précédente, que l'Accord ne serait pas droit interne parce qu'il ne règle pas tout.

« Me Limburg », dit Monsieur le professeur Gidel, « déclare que l'Accord ne serait pas de droit interne, parce qu'il ne règle

pas tout » ; j'ai déjà répondu à ces observations sous une autre forme. On trouve en effet ces observations dans les Mémoires et dans le discours de mon éminent adversaire d'hier. Tout de même, il y a lieu d'y consacrer encore une explication.

Certes, nous traitons ici une question de droit international ; mais nous traitons la question de savoir si ce droit international qui est constitué par l'Accord du 22 octobre 1921 est devenu en même temps, oui ou non, droit national. C'est pour cela que j'ai parcouru, dans mon discours de ce matin et d'hier, l'Accord tout entier, article par article, pour vous démontrer que cet Accord ne peut pas opérer, d'emblée, comme droit national, comme loi.

J'ose même dire ceci — et si j'exagère, c'est uniquement pour vous donner une idée tout à fait claire de la manière dont je sens la question — : même si l'Accord était une loi polonaise, même si cet Accord, par exemple, était une loi hollandaise, avec les articles dont je vous donnais lecture, un tribunal hollandais ne manquerait pas de dire : Mais je ne puis pas manier cet Accord ; prenez l'affaire Flander, prenez une autre affaire quelconque, je ne puis manier cet Accord, parce que je ne trouve pas le point à toucher dans cette loi, dans cet arrêté.

Que mon éminent adversaire me permette de le lui dire : ce qui est très heureux pour lui, c'est qu'il est un peu optimiste. Me Limburg, dit-il, a prétendu que l'Accord ne sera pas droit interne, parce qu'il ne règle pas tout. Pardon : *Inter os et offam est aliquid !* Si l'Accord ne réglait pas *tout*, — mais si l'Accord donnait en général les règles à suivre par les tribunaux dantzikois, alors on pourrait dire qu'il y a dans cet Accord quelques lacunes. Par exemple, la question des amendes, on ne sait pas qu'y faire ; de même pour la question des congés ; la question des groupements de fonctionnaires ne serait pas réglée, mais on pourrait dire : le reste est réglé.

Au surplus, qu'avons-nous vu ? Que, abstraction faite de quelques cas particuliers, *rien* n'est réglé. Lorsque mon éminent adversaire vient me dire que le mot « principe » se trouve seulement dans la rédaction française de l'article 6 de l'Accord, il se trompe. Vous trouvez, à la page 42 [1], le texte allemand de l'article 6. [Lecture est donnée du premier alinéa, en allemand, puis en français.]

Le personnel, dit-on, est maintenu *sur la base* du respect des droits acquis et dûment établis. De ce principe découlent, entre autres, les conséquences suivantes : *Dies bedeutet unter anderem*, dit le texte allemand.

Mon éminent collègue reproche au Gouvernement polonais, encore dans sa réplique, — je ne voudrais pas dire *post hoc*

[1] Page 148 du présent volume.

calamitates —, mais, après tant de documents et après nos discours, il reproche de nouveau au Gouvernement polonais de refuser de reconnaître les droits acquis parce que, dit-il, le Gouvernement polonais refuse de reconnaître la juridiction dantzikoise.

Faut-il recommencer *ab ovo*, Monsieur le Président ? Je ne vous soumettrai pas à cette épreuve et me bornerai à répondre ceci :

Non, le Gouvernement polonais ne refuse pas de reconnaître la juridiction dantzikoise, mais il exige de la Ville libre de Dantzig la reconnaissance de ce fait qu'il y a seulement juridiction des tribunaux dantzikois dans le cas où cette juridiction existe. Et dans quel cas cette juridiction existe-t-elle ? C'est ce que j'ai essayé de démontrer dans mon discours d'hier et de ce matin.

A cette question, on trouve la réponse nette et exacte du Haut-Commissaire, M. van Hamel, que j'ai défendue, dans son entier. J'avais dit que, selon ma manière de voir, le Haut-Commissaire avait commis une erreur en reconnaissant qu'il pouvait y avoir une juridiction dantzikoise.

Mais, disais-je, il n'y a pas d'appel contre cette partie de la Décision de M. van Hamel, — passons outre. A l'égard de cette opinion, que j'ai énoncée, et en sa faveur, j'avais quatre arguments ; l'un d'eux était que l'article 91 de la Constitution de la Ville de Dantzig, d'où découle le droit de recours aux tribunaux dantzikois (si, du moins, ce droit de recours est un droit acquis), que cet article n'était pas encore en vigueur lors de la conclusion de l'Accord du 22 octobre 1921.

Mon éminent adversaire me répond : « A quoi bon cette observation ? Elle est vraie, naturellement ; le Haut-Commissaire n'avait pas encore donné son approbation sur la Constitution, je le reconnais. Encore une fois, qu'est-ce que cela signifie ? cela n'a aucune importance puisque la Constitution existait déjà, puisqu'elle était déjà sur pied, — et l'on était accoutumé à cette manière de voir, en raison de l'existence de la loi prussienne de 1861. »

Si j'en parle maintenant, ce n'est pas en raison de l'importance de cet argument. J'avais quatre arguments, je le répète, pour émettre une opinion qui n'a pas de valeur pratique, étant donné qu'il n'a pas été interjeté appel contre cette partie de la Décision du Haut-Commissaire.

Toutefois, la simple courtoisie m'oblige à répondre, et je réponds ceci : Vous seriez dans le vrai, s'il est, de soi, tout naturel que le droit de procédure doit être compris sous les droits acquis.

Mais, comme il en est de toute votre construction, également pour accepter cela, il faut prendre, non pas l'interprétation générale, facile, mais l'interprétation un peu voulue, parce

qu'il n'est pas du tout naturel que le droit de recours aux tribunaux dantzikois soit compris parmi les droits acquis.

Il y a dans l'Accord, ainsi que dans l'accord provisoire, que les fonctionnaires passent au service de la Pologne, avec leurs droits acquis, d'une part ;

d'autre part, il y a dans la Constitution du Reich allemand, littéralement suivie dans la Constitution de la Ville libre de Dantzig, d'abord : *Die erworbenen Rechte* — les droits acquis .... seront reconnus.

En outre, il y a dans ces deux Constitutions, *à côté* de ces droits acquis, que les fonctionnaires ont, pour leurs actions pécuniaires, recours aux tribunaux.

Je ne reviendrais pas sur ce point, si ce n'était pas mon éminent adversaire qui l'a touché de nouveau ; mais, puisqu'il en est ainsi, j'ai l'honneur de dire : Quand on dit dans un texte : ils ont droit d'accès aux tribunaux pour les revendications pécuniaires, — cela n'est pas encore naturel en soi que ce soient les tribunaux civils. Pas du tout : ceux qui connaîtraient, par exemple, l'histoire de mon pays (*experto crede Roberto*), l'histoire de notre droit public et de notre juridiction administrative, ils diraient immédiatement : Vous avez raison ; on a seulement dit, dans cette Constitution, qu'il y a un recours en droit, à une autorité impartiale ; mais, que cette autorité impartiale sera constituée par les tribunaux civils, qui le sait ?

La seule chose que je voudrais démontrer est celle-ci : peut-être mon éminent adversaire aurait-il raison d'alléguer que le fait que le Haut-Commissaire n'avait pas encore donné son approbation sur la Constitution dantzikoise, au moment de l'accord du 22 octobre 1921, n'aurait pas d'importance, s'il était tout naturel que, sous la notion de droits acquis, il faut comprendre aussi le droit de procédure. Mais cela n'est pas naturel, et c'est pour cela que je pouvais me prévaloir de cet argument.

Mon éminent adversaire a fait une observation très importante, des plus remarquables, quant aux fameuses déclarations des fonctionnaires, en rapport avec l'Accord. Et voilà, je crois, le seul point que j'aie encore à traiter.

Il a répété que la déclaration d'un fonctionnaire constitue un acte-condition. Ce matin, en suivant avec lui le grand Duguit, dans son *Droit constitutionnel*, qui a inventé cette expression « acte-condition », je me suis résigné, sans le faire avec une grande admiration pour cette construction, parce que cette figure, à mon sens, n'est pas très belle ; pour les déclarations des fonctionnaires, passe encore, mais pour un mariage, c'est trop peu poétique. Peut-être, après tout, cette expression est-elle justifiée surtout dans les pays où il y a beaucoup de divorces ; mais alors dans un autre sens que celui que Duguit aurait visé.

Quoi qu'il en soit, j'accepte l'expression ; j'accepte même la définition que mon éminent adversaire, à l'instar de Duguit, en a donnée : le mérite de Duguit, comme celui de mon éminent adversaire, est là : il nie que, de la nomination d'un fonctionnaire et de l'acceptation de son poste par ce fonctionnaire, naisse jamais un contrat. Cela peut être comme une *Vereinbarung*, cela peut être, ainsi que nous le disons en hollandais : *overeenkomst ;* cela peut être, si je puis employer cette expression française, une « convention », mais cela n'est pas un « contrat ». Je crois pouvoir user de ce mot « convention », puisque le Code civil dit : un contrat est une convention. Donc, la convention a un sens plus étendu, elle suppose seulement l'existence de deux volontés : le gouvernement veut nommer un fonctionnaire ; et le fonctionnaire accepte la nomination.

A l'instar de Duguit, mon éminent adversaire a dit ceci : L'acte-condition veut dire que le fonctionnaire, en acceptant son poste, se soumet au droit objectif ; pour le fonctionnaire qui a accepté son poste, le statut administratif est devenu son droit objectif.

L'acte-condition, c'est donc le droit objectif appliqué à un individu spécial, — d'accord. Mais, comme j'avais déjà l'honneur de vous l'expliquer ce matin, est-ce donner à cette déclaration une envergure aussi grande que vous le voulez, est-ce manier la déclaration du fonctionnaire comme vous le voulez ? Vous ne pouvez jamais altérer par la déclaration du fonctionnaire le caractère juridique de l'accord international.

Du moment que l'accord international n'est pas droit objectif, l'accord ne devient pas droit objectif par le simple fait que le fonctionnaire déclare accepter son poste sur la base et sous les conditions de cet accord.

Le même défaut qu'avait cet accord, un moment *avant* la déclaration, qu'on ne pourrait pas opérer avec les articles de cet accord comme droit interne, ce même défaut reste *après* la déclaration du fonctionnaire : cela ne peut pas apporter un changement, une modification quelconque.

Le point le plus important, au point de vue juridique seulement, de tout ce qu'avait dit mon honorable contradicteur, est celui-ci : Oui, a-t-il dit, le droit objectif de l'État vis-à-vis du fonctionnaire est modifiable unilatéralement ; mais cela ne peut se faire, pour autant que l'État s'est lié internationalement : voilà la thèse, et voilà une thèse qu'il faut combattre énergiquement, parce qu'elle n'est pas exacte.

Oui, l'Accord entre la Pologne et la Ville de Dantzig, du 22 octobre 1921, cela est vrai, ne peut pas être modifié unilatéralement, soit par la Ville de Dantzig, soit par la Pologne. Mais cela ne veut pas dire que le droit objectif qui règle les relations entre le fonctionnaire, individuellement, même s'il

entre dans le service polonais, sous l'égide, sous les auspices et sur la base de l'Accord, ne peut pas être modifié.

Si vous prétendez cela, vous faites entrer, comme je le disais ce matin, par la petite porte, l'idée de contrat que vous avez jetée dehors par la porte principale.

Non, mille fois non, l'État même est lié internationalement, il reste lié internationalement ; c'est l'autre partie de la barre internationale qui pourrait demander de rendre compte de ce qu'il fait. Il reste lié internationalement, mais, nationalement, il peut changer, il peut modifier tous les jours le droit objectif entre les fonctionnaires et lui-même, même si ce droit objectif a pour base un accord international.

C'est pour cela, Monsieur le Président, que j'ai plaidé ce matin assez longtemps sur le caractère du rapport entre l'État et le fonctionnaire : ce rapport peut être modifié chaque jour et à chaque heure, et c'est pour cela qu'une déclaration quelconque d'un fonctionnaire n'a aucune ou presque aucune valeur juridique. Certes, on peut faire revenir l'État qui s'est lié par voie internationale à son devoir, par les instances internationales ; mais le fonctionnaire, le ressortissant, le citoyen de cet État, n'a pas d'action civile contre le fait que l'État modifie ce qu'il lui a donné, ce qu'il lui a accordé hier.

Tel est le système, et voilà ce que je devais encore répondre à mon éminent adversaire. Il m'a, je ne veux pas dire reproché, car il n'est pas possible de parler de reproche lorsqu'on a entendu son discours si bienveillant et si plein de cet esprit français que j'admire tant, — mais, cependant, il m'a dit, de la manière la plus courtoise : Faites attention, gardez-vous bien d'arriver à ce point que l'on ne voie pas la forêt en voyant trop d'arbres.

Je veux terminer, Monsieur le Président, en disant à Monsieur le professeur Gidel : N'ayez pas peur ; malheureusement, ou plutôt heureusement pour moi et malheureusement pour la Ville libre de Dantzig, il n'y a pas lieu de faire cette faute : le cas ne peut pas se présenter, puisque l'Accord est une forêt sans arbres !