DEUXIÈME PARTIE

DISCOURS PRONONCÉS DEVANT LA COUR

PART II.

SPEECHES MADE IN COURT.

1.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. LE Dr ERICH KAUFMANN

(représentant la Ville libre de Dantzig)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 4 AOÛT 1930, MATIN.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire dans laquelle j'ai l'honneur de me présenter devant la Cour, pour le Gouvernement dantzikois, a son origine dans la demande formée par la Ville libre de Dantzig, tendant à son admission dans l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil d'administration a examiné la demande dans ses 47me et 48me sessions. Étant donné que, dans la discussion de l'affaire, on se trouvait en présence des difficultés résultant du statut international particulier de Dantzig, et que l'on ne se croyait pas autorisé à résoudre avant d'avoir obtenu au préalable une consultation juridique émanant d'une autorité compétente et faisant autorité, sur la compatibilité entre le statut de la Ville libre de Dantzig et celui de l'Organisation internationale du Travail, on se décida à laisser la question ouverte jusqu'à la prochaine session de la Conférence générale, compétente pour se prononcer sur l'admission demandée, et de prier le Conseil de la Société des Nations de solliciter, aux termes de l'article 14 du Pacte, un avis consultatif de votre haute juridiction.

Dans la présente procédure consultative, il n'y a donc pas de Parties en cause, mais seulement des collaborateurs empressés de développer devant vous, Messieurs, leurs points de vue juridiques sur certaines difficultés que l'on a trouvées ou que l'on pourrait trouver dans la question dont il s'agit.

Il y a, il est vrai, une demande dantzikoise formulée, cela va sans dire, après un examen approfondi ou minutieux des éléments du problème, et portant que le statut juridique spécial de la Ville libre lui permet de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail. Mais il n'y a pas de thèses ou conclusions opposées. Toutefois, si, comme on le dit, c'est le ton qui fait la musique, on voit immédiatement, en lisant les exposés écrits qui vous ont été soumis, que les considérants comportent des nuances assez considérables.

L'Exposé polonais souligne les obstacles sérieux auxquels se heurterait l'admission de Dantzig ; il constate des collisions manifestes, des atteintes aux droits et prérogatives de la Pologne, et même des dangers cachés, auxquels se heurterait un règlement hautement désirable.

Par contre, le Mémoire du Bureau international du Travail est rédigé sur le ton qu'il serait désireux de voir accueillir la demande de Dantzig, mais qu'il est soucieux de voir respecter les principes régissant le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

Le Gouvernement de la Ville libre, enfin, a étudié, avec tout le soin que demande l'importance de la question, les idées développées dans les deux autres Mémoires ; il croit être en mesure de dissiper tous les doutes, toutes les difficultés soulevées ; il espère être en mesure de démontrer que ni les droits et prérogatives de la Pologne, ni le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, ne seraient compromis par son admission dans cet organisme dont il ne veut pas entraver l'œuvre, mais qu'il croit pouvoir compléter et aider par sa participation et sa collaboration.

La question posée est particulièrement intéressante. Deux statuts juridiques internationaux sont en cause, qui présentent des particularités inconnues auparavant et qui, par suite, nous conduisent au centre même du développement récent de la vie internationale. Il est impossible de les comprendre par l'application pure et simple de conceptions internationales d'avant-guerre : les modifications subies par la vie internationale en raison de l'institution de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail, organisme permanent associé à celui de la Société des Nations, n'ont pas manqué d'influencer les notions juridiques.

Ce sont précisément ces modifications qui retiendront notre attention.

C'est dans ce sens que le Mémoire de la Ville libre de Dantzig a fortement souligné l'importance et la nature juridique spéciale des organes collectifs, en suivant — ce qui ne saurait échapper à aucune personne au courant de la doctrine internationale — l'analyse magistrale du *Corso di Diritto internazionale.*

En effet, la distinction entre les organes individuels et collectifs est fondamentale à tous les points de vue juridiques qui entrent en cause : en ce qui concerne l'institution de ces organes, leur fonctionnement, la question de l'imputation, et en ce qui concerne l'effet juridique de leurs actes, qui se déploie souvent aussi dans l'ordre interne. Dans la rédaction du Pacte aussi bien que dans celle de la Partie XIII du Traité de Versailles, comme dans d'autres documents internationaux qui créent de tels organes, on a soigneusement distingué entre les faits juridiques qui comportent des droits et obligations, des imputations pour les gouvernements comme tels, et ceux qui créent la compétence d'un organe collectif appelé non à donner satisfaction à des intérêts particuliers communs, mais à des intérêts collectifs.

Sans tenir compte de ces divergences essentielles, il ne semble pas possible de comprendre soit l'activité de l'Organisation internationale du Travail, soit celle de la Société des Nations par rapport à la Ville libre de Dantzig.

En second lieu, le point de départ en ce qui concerne la situation internationale de Dantzig est le fait que la Ville libre est un État — non seulement au point de vue de son droit interne, mais aussi au point de vue du droit international. Conformément à l'article 102 du Traité de Versailles, les Principales Puissances alliées et associées se sont engagées à constituer en ville libre le territoire que l'Allemagne leur a cédé en vertu de l'article 100. Il n'y est rien dit de la façon dont elles accompliraient cet engagement. Ce sont donc les faits réels par lesquels la constitution juridique a été opérée qui, seuls, sont décisifs. Ces faits démontrent que les grandes Puissances ont tenu à ne pas attribuer à la nouvelle communauté un rôle purement passif, à ne pas créer un pur objet de droit, lequel ne serait que le résultat de leur acte de création, — mais, au contraire, à faire naître la Ville libre par un acte bilatéral, à savoir leur décision de la constituer et l'acceptation, par une déclaration des représentants dûment autorisés de la Ville libre, de cette décision.

Cette déclaration comportait l'acceptation par la Ville libre des termes et conditions que le Traité de Versailles avait prévus pour son statut futur. Parmi ces termes et conditions figurait en premier lieu l'obligation de conclure avec la Pologne un traité dont les Puissances alliées et associées s'étaient engagées à négocier les termes, traité dont le contenu essentiel était fixé par le Traité de Versailles, mais qui devait entrer en vigueur comme traité international entre Dantzig et la Pologne.

Il résulte des faits juridiques susdits que la thèse polonaise d'après laquelle la Ville libre ne possédait pas « la capacité *originaire* de gérer ses affaires étrangères » n'est pas exacte. Au contraire, son statut international repose, au point de vue juridique, sur une convention internationale qu'elle a conclue en son propre nom et par ses propres plénipotentiaires. Les restrictions de sa souveraineté ont leur source dans cette convention conclue entre deux « Hautes Parties contractantes », convention sujette seulement aux modifications par elles agréées. Le fait que, au point de vue sociologique et politique, la volonté des deux États n'était pas libre, ne porte pas préjudice à ces faits juridiques. On sait que, également, le Gouvernement polonais n'était pas satisfait du Traité de Paris, et que ce fut seulement par l'Arrangement de Spa qu'il a dû s'obliger à accepter ledit Traité.

Le caractère international des relations dantziko-polonaises a été confirmé par la décision du Haut-Commissaire en date

du 7 novembre 1924 et par la Résolution du Conseil de la Société des Nations du 13 mars 1925, relative à l'expression « ratification », ainsi que par la décision du Haut-Commissaire en date du 26 octobre 1927, mentionnée dans le paragraphe 2 du Mémoire dantzikois.

De même que les relations entre la Ville libre et la Pologne sont d'ordre conventionnel et international, les relations entre la Ville libre et les États tiers relèvent uniquement du droit international. Et les traités, conventions, arrangements, etc., que le Gouvernement polonais conclut en vertu de ce mandat sont conclus non seulement au nom mais aussi au compte de la Ville libre. En assurant la conduite des affaires étrangères de Dantzig, le Gouvernement polonais ne conduit donc pas ses propres affaires étrangères, mais bien celles de Dantzig. Et le Gouvernement polonais est obligé de faire ressortir ce fait toutes les fois qu'il agit non en son propre nom et à son propre compte, mais au nom et au compte de Dantzig. (Cf. les décisions, protocoles, accords, analysés aux paragraphes 10 et 11 du Mémoire dantzikois.)

Il en résulte que Dantzig a des relations étrangères qui lui sont propres ; c'est lui qui acquiert des droits internationaux, qui assume des obligations internationales, qui est responsable à l'égard des autres États et qui est en droit de demander l'accomplissement des obligations internationales que les autres États ont à son égard.

Or, une communauté dont toutes les relations extérieures relèvent du droit international, conventionnel, coutumier, général, spécial, et qui sont aussi régies par les règles de la *comitas gentium*, ne saurait être qualifiée que par la notion « État ». Si cette notion a un sens dans le domaine du droit international, elle doit s'appliquer à une communauté qui a son propre territoire, ses propres nationaux, un pouvoir de domination qui n'est dérivé d'aucun autre pouvoir, et dont l'ensemble des relations étrangères repose sur et est régi par les règles du droit international. On appelle même « État » une communauté dont les relations avec un autre État déterminé sont d'ordre interne et constitutionnel, lorsque, à côté de ces relations, elle a acquis une indépendance suffisante, qui lui permet de baser ses relations avec les autres États sur le droit international. A plus forte raison cette dénomination s'impose lorsque l'ensemble de ses relations avec tous les autres États est d'ordre international.

Ce n'est pas seulement au point de vue doctrinal que l'application de cette notion à Dantzig s'impose. La Ville libre a un droit à cette dénomination. L'article 17, litt. *b*, du Traité de Paris, constitutif pour les relations dantziko-polonaises, parle à juste titre des « deux États ». La Pologne ne saurait donc refuser à la Ville libre cette dénomination qu'elle a accep-

tée par la ratification du Traité de Paris. Il s'y ajoute que la Constitution de Dantzig a également consacré l'application de ce terme à la Ville libre, et la garantie que la Société des Nations a assumée à l'égard de cette Constitution comprend la garantie de cette dénomination. Dans ces conditions, il paraît impossible, dans le domaine du droit international, de nier la qualité d'État à la Ville libre.

La Partie XIII du Traité de Versailles, intitulée *Travail*, qui institue l'Organisation internationale du Travail comme organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule, et, aux termes de l'article 427, «associée à l'organisme de la Société des Nations», ne contient aucune disposition expresse sur les qualités requises pour pouvoir devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail. Dans ces conditions, il ne reste qu'à les déduire des buts posés à cette Organisation, des activités qu'elle est appelée à déployer, et des droits et obligations que la participation à ces activités comporte pour ses Membres.

L'article 387, alinéa 2, se contente de dire que les Membres originaires de la Société des Nations seront membres originaires de l'Organisation internationale du Travail, et que désormais la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de Membre de ladite Organisation. Il en résulte que tout Membre de la Société des Nations est *ipso jure* Membre de l'Organisation internationale du Travail ; mais il n'en résulte pas que, pour devenir Membre de l'Organisation internationale, il faut être Membre de la Société des Nations ; cette conclusion se trouverait être en contradiction avec le programme pour la réalisation duquel l'Organisation internationale du Travail est fondée, et qui contient le principe que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain ferait obstacle aux efforts des autres nations, désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays.

Ainsi, l'universalité de l'Organisation internationale du Travail est un principe essentiel pour la réalisation de ses buts. Certainement, également la Société des Nations a, de par sa nature, la tendance à l'universalité, mais le Pacte subordonne l'admission à la Société des Nations à certaines conditions de fait et de procédure, et il établit à l'article 17 les règles à suivre à l'égard d'États qui ne sont pas Membres de la Société des Nations, des règles propres à assurer son programme également à leur égard.

Par contre, le mécanisme prévu par la Partie XIII n'est applicable que vis-à-vis des Membres de l'Organisation internationale du Travail, et aucune disposition n'y est prévue d'élargir son activité au delà du cadre de ses Membres. L'universalité est donc pour l'Organisation internationale du Travail

un principe d'ordre encore plus fondamental que pour la Société des Nations, pour laquelle ce principe n'a trouvé aucune expression explicite. Peuvent devenir Membres de l'Organisation internationale du Travail tous les États et communautés dont le statut international le permet.

Messieurs, cette interprétation de l'article 387 est corroborée par la genèse de cet article, dont le récit a été fait au paragraphe 20 du Mémoire dantzikois. Il résulte de ce récit que la rédaction finale de l'article 387 a été faite pour permettre l'admission à l'Organisation internationale du Travail d'États qui ne sont pas en même temps Membres de la Société des Nations, et que la modification apportée à la rédaction primitive fut jugée suffisante pour permettre de telles admissions.

C'est également en ce sens que le directeur de la Section politique du Secrétariat de la Société des Nations, M. Mantoux, s'était prononcé. Il souligne justement que la disposition de l'article 387, comme il dit littéralement, « a un caractère positif et nullement négatif ; elle signifie que la qualité de Membre de la Société des Nations entraîne celle de Membre de l'Organisation internationale du Travail ; elle n'interdit aucunement d'admettre dans l'Organisation du Travail des États qui ne seraient pas Membres de la Société des Nations ». Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner la question de savoir si la Ville libre peut devenir Membre de la Société des Nations.

La seule question qui se pose est de savoir si le statut de Dantzig se concilie ou non avec les droits et obligations que la Partie XIII accorde et impose aux Membres de l'Organisation internationale du Travail, ainsi qu'avec le fonctionnement prévu pour cet organisme international.

La première difficulté qu'on a en vue se rapporte au fait que, par le Traité de Paris, le Gouvernement polonais a reçu le mandat d'assurer la conduite des affaires étrangères de la Ville libre, et que ce mandat pourrait être atteint ou entravé par une admission pure et simple de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail. Messieurs, je ne crois pas que ces craintes soient justifiées.

Pour juger de la question, il faut avant tout se rendre compte du contenu du mandat polonais en question. Aux paragraphes 6 à 15 de son Mémoire, le Gouvernement de la Ville libre a soumis à la Cour la documentation très complexe y relative. Il résulte de l'ensemble de ces documents qu'il ne correspond nullement à la situation créée par le mandat de dire avec le Mémoire polonais que tous les actes juridiques relevant du domaine des relations internationales sont exercés par la Pologne et qu'ils lient la Ville libre. Au contraire, le Gouvernement polonais n'est pas autorisé à imposer à son gré soit sa politique extérieure à la Ville libre, soit

une politique extérieure telle que bon lui semble. Dantzig a plutôt un véritable droit, à l'égard du Gouvernement polonais, à ce que ce dernier conduise une politique extérieure *de Dantzig*, droit qui est garanti par un recours international. Lorsque la demande d'une action de politique extérieure émane du Gouvernement polonais, le Gouvernement dantzikois a le droit de la refuser si elle est préjudiciable aux intérêts économiques, nationaux, sociaux et religieux de la Ville libre ; et lorsque la demande émane du Gouvernement dantzikois, le Gouvernement polonais n'a le droit de la refuser que s'il en résulte un préjudice évident pour les intérêts importants de l'État polonais. Ainsi, toute politique extérieure contraire aux intérêts de la Ville libre est exclue, et le droit du Gouvernement polonais de refuser une politique extérieure demandée par la Ville libre n'existe que pour autant que l'action demandée ne soit pas évidemment préjudiciable aux intérêts importants de l'État polonais.

On voit donc que le cadre dans lequel la conduite des affaires étrangères de la Ville libre doit être assurée par le Gouvernement polonais est strictement limité par des règles de droit objectif, et que la Ville libre a un droit subjectif, garanti par le Conseil de la Société des Nations et son Haut-Commissaire, à voir observer ces règles. En tout état de cause, le droit du Gouvernement polonais de conduire les affaires étrangères de Dantzig n'est ni souverain ni absolu. Reposant sur un mandat conventionnel confié par la Ville libre à la Pologne, ce mandat est strictement lié à des règles de droit, et il est contrôlé sur la demande dantzikoise par les organes de la Société des Nations.

Il faut noter de plus que, conformément à l'article 6, alinéa premier, du Traité de Paris et au chapitre IV de l'Accord du 1er septembre 1923, la Pologne est même obligée, avant de conclure un traité ou un accord, de constater si la Ville libre y est intéressée, et seulement dans le cas où cette dernière déclarerait qu'elle n'a aucun intérêt dans l'affaire, le Gouvernement polonais est complètement libre dans son action, tandis qu'il est obligé à une consultation préalable de la Ville libre lorsque cette dernière se déclare intéressée. Cet intérêt dantzikois entraîne immédiatement un certain contrôle par le Haut-Commissaire de l'action polonaise, étant donné qu'il est prescrit que le résultat de la consultation doit être notifié au Haut-Commissaire d'après un nouvel arrêté ; et en outre, la Ville libre peut recourir au Haut-Commissaire lorsqu'elle estime que ses intérêts ne seraient pas suffisamment respectés.

Messieurs, si l'on envisage ce corps de dispositions, on voit que le Gouvernement dantzikois avait le droit de demander au Gouvernement polonais de solliciter en son nom l'admission à l'Organisation internationale du Travail, et que ce dernier

n'aurait pu refuser la demande que lorsque l'admission eût nettement été préjudiciable à ses intérêts importants, hypothèse que le Haut-Commissaire aurait certainement niée si, par impossible, elle avait été alléguée par le Gouvernement polonais.

Mais il y a plus. Le Gouvernement polonais est même obligé de faire toutes démarches nécessaires pour assurer le succès de la demande dantzikoise, obligation dont la Ville libre peut réclamer l'accomplissement auprès du Haut-Commissaire. Le mandat d'assurer la conduite des affaires étrangères de la Ville libre, loin d'être en opposition avec l'admission de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail, implique l'obligation du Gouvernement polonais de la rendre possible et de la faciliter ; il correspond aux intérêts sociaux de Dantzig et il ne peut être en opposition avec les intérêts importants de l'État polonais.

On a vu une deuxième difficulté dans le fait que Dantzig est placé en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne, et dans le fait que la Pologne a certains droits à l'égard du chemin de fer dans la limite du territoire de la Ville libre. Mais ces objections ne sauraient davantage résister à un examen approfondi. Il est impossible de concevoir une union douanière entre deux ou plusieurs Membres de l'Organisation internationale du Travail qui soit incompatible avec les statuts de cette Organisation.

L'union douanière qui existe entre la Belgique et le Luxembourg est beaucoup plus étroite que celle qui existe entre Dantzig et la Pologne ; elle englobe les impositions indirectes, tandis que ces dernières ne sont pas communes à la Pologne et à la Ville libre. Dantzig a ses propres monopoles de tabac et d'allumettes, ses propres impôts indirects. Et, en dépit de l'union douanière, il y a entre les deux États une frontière en ce qui concerne les impôts indirects. Si l'argument tiré de l'union douanière contre la possibilité d'une participation de Dantzig à l'Organisation du Travail était fondé, toute union douanière entre plusieurs États jugée désirable entraînerait la conséquence que les États en question devraient cesser d'être Membres de l'Organisation internationale du Travail.

En ce qui concerne l'administration polonaise des chemins de fer dans le territoire dantzikois, la Cour connaît le problème à l'occasion de l'affaire qu'elle a jugée, relative à la compétence des tribunaux dantzikois. L'administration des chemins de fer ne comporte, comme il a été décidé par le Haut-Commissaire, aucun droit de souveraineté ; aussi la Ville libre est-elle devenue Partie contractante de la Convention concernant la liberté du transit entre la Prusse orientale et le reste de l'Allemagne, dont la conclusion entre l'Allemagne et la Pologne avait été prescrite par les articles 89 et 98 du

Traité de Versailles. Je rappelle également la décision du Haut-Commissaire en date du 18 octobre 1924, relative à la participation de la Ville libre à l'arrangement germano-polonais concernant le transit entre la Haute-Silésie polonaise et le reste de la Pologne, ainsi que la décision du Haut-Commissaire en date du 8 janvier 1924, relative à la participation de la Ville libre à la Conférence de Berne. Je me réfère, en ce qui concerne ces décisions, aux paragraphes 12 *d* et 14 du Mémoire dantzikois.

Le fait de l'administration polonaise des chemins de fer sur le territoire dantzikois n'exclut nullement la souveraineté territoriale de la Ville libre ; elle n'empêche même pas la participation de la Ville libre à des conventions qui n'ont pour objet que les questions de transit par voie ferrée. Il serait incompréhensible comment ce fait pourrait être en disharmonie avec la participation de la Ville libre aux travaux de l'Organisation internationale du Travail.

Vu que les droits que la Pologne tient, à l'égard de Dantzig, du Traité de Paris ne sauraient s'opposer à l'admission de la Ville libre dans l'Organisation du Travail, la seule question qui se pose est de savoir si le mécanisme de cette Organisation pourrait être entravé par cette admission. C'est donc ce mécanisme qu'il faut confronter avec le statut spécial de la Ville libre.

La pierre angulaire de l'activité de l'Organisation internationale du Travail est la conclusion de conventions concernant les questions de travail. C'est autour de la réalisation de ce but que tourne tout le reste de l'activité de l'Organisation internationale du Travail et de ses Membres : d'une part, une activité destinée à préparer la conclusion de ces conventions ; d'autre part, l'activité destinée à garantir l'exécution des conventions ratifiées.

En ce qui concerne la conclusion de conventions, la Partie XIII du Traité de Versailles a établi une forme entièrement nouvelle et sortant du cadre qu'on connaissait jusqu'ici. Elle fait de l'organe principal de l'Organisation internationale du Travail, de la Conférence générale, un organe que le Mémoire du Bureau international du Travail appelle très judicieusement un corps pré-législatif. La particularité de la Conférence se montre, en premier lieu, dans sa composition extraordinaire. Il n'y a ni plénipotentiaires, ni protocoles, ni actes signés. Les représentants des Membres y votent individuellement, tant les représentants gouvernementaux que les représentants ouvriers et patronaux. Les délibérations et votes ne lient pas les gouvernements et ne comportent aucune imputation gouvernementale. Les délibérations et votes ne sont que l'expression des expériences et des vues que les représentants d'origines différentes ont pu gagner dans leur activité normale

dans le domaine du travail. Nous nous trouvons en présence d'un organe collectif, intrinsèquement différent de ce qu'on appelle une conférence internationale. Je ne peux que me rallier parfaitement à ce que le Bureau international du Travail dit à cet égard à la page 167 de son Mémoire :

« L'élaboration des décisions de la Conférence du Travail revêt, comme on l'a dit, un aspect caractéristique. Par sa composition particulière et par sa procédure, la Conférence générale du Travail est, en effet, profondément différente d'une conférence internationale ordinaire. »

Et le Bureau international du Travail ajoute très justement cette phrase :

« Or, la participation de Dantzig aux conférences internationales a été prévue et réglementée assez minutieusement, et cette réglementation n'a évidemment été établie qu'en vue des conférences internationales ordinaires. Elle ne saurait s'appliquer à la Conférence du Travail.... »

En effet, l'activité au sein de la Conférence générale ne constitue en aucun sens la gestion d'une affaire extérieure au sens du Traité de Paris et des décisions, protocoles, accords, etc., supplémentaires. Elle l'est aussi peu que l'action au sein d'un autre organe collectif, par exemple au sein d'un tribunal international. On n'a jamais douté que la Ville libre, sujet de droit international et Partie contractante de conventions internationales, ne fût, par ce fait, autorisée à déployer une activité propre sans aucune entremise polonaise au sein et auprès d'organes collectifs judiciaires. Le grand nombre de traités spéciaux ou collectifs comprenant une clause arbitrale démontre qu'on n'a jamais songé à interpréter la participation de la Ville libre à ces traités d'une façon autre que comme comprenant et impliquant l'autorisation par le Gouvernement polonais de déployer toute activité que comporte la collaboration dans les organes collectifs institués par ces traités. Toute autre interprétation serait perplexe.

L'adoption d'un projet de convention par une majorité suffisante de la Conférence générale entraîne, pour les Membres, d'après le Mémoire du Bureau international du Travail, deux obligations : d'abord, celle de soumettre le projet aux organes législatifs internes, dans un délai déterminé; puis celle de le ratifier, s'il a été approuvé par les organismes législatifs compétents.

En ce qui concerne la première obligation, elle joue uniquement dans le domaine interne. Une entremise polonaise ne peut donc pas entrer en cause. Il s'agit d'un acte interne imposé, il est vrai, par une obligation internationale, mais les actes internes que la Ville libre doit prendre, en exécution

de cette obligation internationale, ne constituent pas un acte de politique extérieure.

En ce qui concerne la question de la ratification, deux alternatives peuvent se présenter pour l'interprétation de l'article 405 : ou bien la ratification constitue un acte au sujet duquel chaque gouvernement conserve respectivement un droit de libre décision, même lorsque les organes législatifs ont approuvé le projet de convention ; ou bien la notification de la ratification constitue un acte à l'accomplissement duquel le gouvernement est obligé, internationalement, de par l'approbation législative. Je suis convaincu, Messieurs, que ni l'une ni l'autre alternative ne présenterait une difficulté quelconque dans la question qui nous occupe.

Lorsque, d'après la théorie du Bureau international du Travail, l'adoption, par la voie législative, d'un projet de convention entraîne immédiatement l'obligation de notifier la ratification au Secrétaire général de la Société des Nations, toute libre décision de la part du gouvernement, en sa qualité de détenteur du pouvoir extérieur, tout acte de politique extérieure, sont écartés pour chacun des Membres de l'Organisation internationale du Travail. C'est précisément le sens de cette nouvelle forme originale, instituée par la Partie XIII, pour la conclusion de conventions du travail que la majorité qualifiée de la Conférence générale et le pouvoir législatif interne pourraient obliger un gouvernement à ratifier une convention, même lorsque ce gouvernement préférerait ne pas la ratifier. Or, si, dans ces cas, il n'y a pas lieu à l'accomplissement d'un acte libre de politique extérieure, une entremise polonaise ne peut pas être envisagée. Cette entremise présupposerait un acte diplomatique extérieur, lequel, en soi, incomberait à la Ville libre et que le Gouvernement polonais serait appelé, en vertu de son mandat, à accomplir au nom et au compte de la Ville libre. En effet, il serait peu logique d'admettre un acte du Gouvernement polonais dans une affaire ayant trait au territoire et aux nationaux dantzikois, affaire que le Gouvernement polonais ne serait pas en droit d'exercer s'il s'agissait de son propre territoire, ou bien de ses propres nationaux. La difficulté que le Bureau international du Travail croit voir dans le fait que, par ce mode de conclusion de conventions du travail, la Pologne se verrait évincée de l'exercice du droit qu'elle tient du fait que, « d'une manière générale », — je cite littéralement, — la « Pologne a qualité pour conclure, au nom de Dantzig, les engagements internationaux », — cette difficulté n'existe pas. La Pologne n'est pas évincée d'un droit à l'égard de Dantzig, puisque ce droit n'existe ni pour Dantzig, ni pour la Pologne, ni pour aucun autre État Membre de la Conférence générale, relativement à leur propre territoire et à leurs travailleurs respectifs.

La faculté de conclure des engagements internationaux au nom de Dantzig ne revient au Gouvernement polonais que, ainsi que le dit le Bureau international du Travail, « d'une manière générale ». Mais il va sans dire que le mandat de conduire les affaires étrangères de Dantzig ne peut jouer que dans les cas où il existe une affaire étrangère à conduire au nom et pour le compte de Dantzig.

Le Bureau international du Travail dit, à juste titre, que le refus de la Pologne de notifier la ratification d'une convention du travail approuvée par le pouvoir législatif dantzikois constituerait une violation manifeste des droits et obligations assumés par la Ville libre, en sa qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Mais il est évident que le mandat de conduire les affaires étrangères de Dantzig ne peut pas comprendre une action nettement contraire aux obligations internationales de la Ville libre, pour laquelle les affaires doivent être conduites. Théoriquement, une situation analogue pourrait se présenter aussi dans d'autres cas, dans lesquels Dantzig est obligé, au point de vue international, à procéder à des actes déterminés ; il est hors de doute que la Pologne se trouve alors dans l'obligation, soit de prêter à la Ville libre son entremise active, soit de garder une position passive.

La situation juridique serait différente lorsque la notification de la ratification serait, contrairement à l'interprétation donnée par le Bureau international du Travail, un acte de libre décision de la part du pouvoir extérieur. Dans ce cas, il va sans dire qu'une entremise polonaise serait nécessaire.

D'après ce qui vient d'être dit, cette entremise n'est nullement une entremise libre et souveraine, mais une entremise liée aux règles du droit objectif que nous avons analysées, et soumise éventuellement, sur la demande dantzikoise, au contrôle des organes de la Société des Nations. En pratique, ces règles de droit ne permettraient jamais, pour une convention du travail, un refus de ratification de la part du Gouvernement polonais.

Je crois, Messieurs, pouvoir me dispenser de prendre position dans cette question d'interprétation de l'article 405. Aux fins de notre affaire, il suffit de constater que, dans les deux hypothèses d'interprétation envisagée, il n'y a aucune difficulté en ce qui concerne l'admission de la Ville libre de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail.

L'article 6, alinéa 2, du Traité de Paris n'est pas non plus en contradiction avec la possibilité, pour la Ville de Dantzig, de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que le soutient le Gouvernement polonais, alors que le Bureau international du Travail le croit possible, tout au moins au point de vue théorique. Cette disposition de l'article 6, alinéa 2, prévoit que le Haut-Commissaire aura le droit

d'opposer son veto à tout traité ou accord international dans la mesure où il s'appliquerait à la Ville libre, si le Conseil de la Société des Nations estime qu'il est en contradiction avec les stipulations du Traité de Paris, ou bien avec le statut de la Ville libre.

Dans l'ordre d'idées dans lequel cette disposition se trouve insérée, elle paraît uniquement se rapporter à des traités ou accords internationaux conclus ou à conclure selon la méthode ordinaire, par voie de ratification gouvernementale, — c'est-à-dire, dans le cas de Dantzig, par le dépôt du document de ratification de la part du Gouvernement polonais agissant au nom et pour le compte de la Ville libre.

L'application de cette disposition au mode extraordinaire prévu par la Partie XIII — qui, d'après l'interprétation du Bureau international du Travail introduite pour les conventions du travail, comporte immédiatement l'engagement international de notifier la ratification d'une convention adoptée par la décision d'un corps international pré-législatif approuvée par le corps national législatif, et qui ne donne pas lieu à une libre déclaration gouvernementale — est au moins douteuse, puisque tout veto présuppose une décision libre et discrétionnaire, à laquelle il s'applique.

Mais même si l'on veut appliquer l'article 6, alinéa 2, à cette procédure extraordinaire, cet article attribue au Haut-Commissaire le veto pour le seul cas où le Conseil estimerait que le traité ou l'accord serait en contradiction avec les stipulations du Traité de Paris ou avec le statut de la Ville libre. Le but poursuivi par ce veto consiste donc à garantir, pour la conclusion des traités internationaux, l'observance du Traité de Paris et du statut dantzikois.

Or, l'indépendance politique de Dantzig n'est soumise qu'aux restrictions que comportent soit le Traité de Paris, soit l'acte de sa constitution. L'indépendance de la Ville libre, en matière des conditions de travail et, en général, dans le domaine visé au Préambule de la Partie XIII, appartient donc au statut de la Ville libre, statut que le veto ne veut pas compromettre puisqu'il est au contraire destiné à le garantir.

Ainsi, au point de vue théorique aussi bien qu'au point de vue pratique, ce droit de veto, dont l'exercice est subordonné à des conditions nettement déterminées, ne saurait ni empêcher la Ville libre de ratifier un projet de convention approuvé par son organe législatif, ni la mettre dans l'impossibilité de remplir les obligations découlant de la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Il est pratiquement et théoriquement exclu qu'il joue dans le domaine du travail, dont l'administration souveraine est précisément garantie à la Ville libre de par son Statut.

Il en est de même de la protection exercée sur Dantzig par la Société des Nations, au sujet de laquelle le Bureau international du Travail craint qu'elle ne puisse amener cette dernière à contrôler, dans une certaine mesure, l'activité de la Ville libre en tant que Membre de l'Organisation internationale du Travail. Le Bureau international du Travail ajoute à juste titre que, à la vérité, cette éventualité serait heureusement peu vraisemblable. Mais il y a plus. Comme il a été expliqué au paragraphe 4 du Mémoire dantzikois, la protection de la Société des Nations signifie que celle-ci est engagée à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Ville libre de Dantzig, de la même manière qu'elle le fait pour tous les Membres de la Société des Nations, aux termes de l'article 10 du Pacte. L'importance de la protection assumée par la Société des Nations consiste donc uniquement dans l'obligation, pour celle-ci, de remplir par ses organes collectifs un engagement que, conformément à l'article 10 du Pacte, chacun de ses Membres a assumé à l'égard de tous les autres. Loin d'exclure ou même de compromettre la qualité de Dantzig de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail, la protection assumée par la Société des Nations constitue l'une des bases essentielles de son libre développement économique, social, religieux, dans l'organisation internationale de l'Europe.

La protection, interprétée justement, aux termes du rapport Ishii, approuvé par le Conseil, — rapport que je viens de citer littéralement, — ne constitue qu'un certain renforcement de la garantie dont tous les Membres de la Société des Nations sont appelés à jouir. Il semblerait plutôt possible de soulever la question de savoir si un État qui ne jouit pas de la garantie de l'article 10 pourrait devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail, que de refuser cette qualité à un État dont l'indépendance politique est particulièrement garantie par les organes de la Société des Nations. En tout état de cause, il semble impossible de craindre qu'en raison de la garantie assumée par elle, la Société des Nations puisse être amenée à contrôler, dans une mesure quelconque, l'activité de Dantzig, en tant que Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Si donc l'activité angulaire de l'Organisation internationale du Travail — la conclusion de conventions du travail par le mode particulier prévu à la Partie XIII — s'harmonise parfaitement avec le statut spécial de Dantzig, il ne reste qu'à examiner le point de savoir si des difficultés pourraient s'élever, soit pour les activités préparatoires, soit pour les activités destinées à assurer l'exécution de conventions ratifiées.

La réponse à donner à la question de savoir lesquelles de ces activités nécessiteraient une entremise du Gouvernement

polonais dépend du fait si l'activité en question doit être considérée soit comme une activité au sein ou auprès d'un organe collectif, soit comme une activité de politique extérieure proprement dite. Dans le premier cas, une entremise polonaise n'est pas nécessaire, alors qu'elle le serait dans le deuxième cas.

Dans l'examen des différentes activités qui entrent en cause, on en trouve où une entremise n'est certainement pas admissible, par exemple s'il s'agit de la communication avec le Bureau international du Travail conformément au Traité de Versailles, ou s'il s'agit de votes au sein de la Conférence générale, par exemple au sujet de la vérification des pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques, ou s'il s'agit de la gestion d'un procès intenté auprès de la Cour ou auprès de la Commission d'enquête. Il y en a d'autres où l'entremise polonaise est certainement nécessaire, par exemple s'il s'agit de la ratification d'amendements à la Partie XIII, conformément à l'article 422. Enfin, il y a une troisième catégorie, où l'on pourrait douter de la nécessité de l'entremise polonaise, par exemple s'il s'agit du dépôt d'une plainte conformément à l'article 411, ou s'il s'agit de l'introduction d'une requête auprès de la Cour de Justice conformément, soit à l'article 416, soit à l'article 418.

L'on sera porté à nier la nécessité de l'entremise polonaise dans ces cas douteux, lorsqu'on interprète l'admission à l'Organisation du Travail comme impliquant l'autorisation à toutes les activités que l'admission comporte, ou lorsqu'on considère, par exemple, le recours à la juridiction de la Cour comme activité auprès d'un organe collectif. On sera, au contraire, porté à affirmer la nécessité de l'entremise polonaise lorsqu'on interprète l'activité auprès d'un organe collectif d'une façon plus restrictive, en ce sens que le saisissement comme tel de cette juridiction est une action de politique extérieure et que, seules, les activités que comporte la procédure engagée doivent être rangées parmi les activités auprès d'un organe collectif.

Mais, Messieurs, quelle que soit la réponse que l'on donne à ces questions, l'entremise du Gouvernement polonais éventuellement nécessaire ne saurait d'aucune façon provoquer des difficultés qui pourraient compromettre le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

Il est exact que l'article 39 du Traité de Paris, par lequel les deux Parties contractantes ont stipulé une clause arbitrale générale pour toutes les contestations qui pourraient s'élever entre elles, exclut évidemment le recours à la Cour lorsqu'une contestation s'élève entre Dantzig et la Pologne relativement à la Partie XIII. Ce fait a été également souligné dans le Mémoire du Gouvernement dantzikois. Mais ce fait n'a rien

d'extraordinaire, étant donné que des relations spéciales qui existent ou peuvent exister aussi entre certains autres Membres de l'Organisation internationale du Travail doivent exclure l'appel à la Cour pour des contestations qui s'élèveraient entre eux au sujet de la Partie XIII. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne les relations de la Grande-Bretagne avec ses dominions ou avec l'Inde, et en ce qui concerne les relations de ces communautés entre elles. Étant donné que ces relations sont de caractère interne et constitutionnel, une juridiction internationale ne saurait être compétente dans ces relations. Ce fait n'empêche aucunement la participation de ces communautés à l'Organisation internationale du Travail. A plus forte raison, la clause arbitrale de l'article 39 stipulée par un traité international, et par cela sujette à des modifications conventionnelles, ne saurait empêcher la participation de la Ville libre à cette Organisation.

Des observations analogues s'imposent en ce qui concerne les dispositions relatives aux sanctions d'ordre économique. Elles ne pourraient ni jouer à l'intérieur de l'Empire britannique, ni dans les relations dantziko-polonaises. Du reste, je constate de nouveau avec satisfaction que, dans la question des sanctions, le Bureau international du Travail est d'accord avec le Mémoire dantzikois s'il dit à la page 175 qu'il n'y a pas de difficulté, puisqu'il appartiendrait à la Commission d'enquête ou à la Cour de tenir compte de la situation spéciale de Dantzig et de la Pologne, comme ces organes le feraient également lorsque cette question s'élèverait pour l'Empire britannique ou pour des États liés par une union douanière ou économique.

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, j'espère avoir montré que les difficultés qu'on pourrait voir dans le statut spécial de Dantzig en vue de son admission à l'Organisation internationale du Travail se dissipent lorsqu'on étudie à fond et qu'on connaît véritablement la nature de ce statut. Une réponse nettement affirmative que vous donneriez ne provoquerait ni des difficultés, ni ne nécessiterait des adaptations des deux statuts dont il s'agit. En effet, il y aurait un paradoxe — pour user des termes du Bureau international du Travail — à accepter que le statut juridique spécial de Dantzig eût pour effet d'exclure les travailleurs dantzikois de l'œuvre de protection internationale qui a été créée à la Partie XIII du Traité de Versailles comme charte internationale universelle sociale, et ce d'autant plus qu'on a salué avec une satisfaction particulière l'adhésion de la Ville libre à la charte politique universelle du Pacte dit Kellogg. Ce paradoxe ne serait compris par personne, et il devrait entraîner la conséquence, je crois, inéluctable, que le monde demanderait la modification d'un statut qui sanctionnerait une situation si paradoxale.

2.

DISCOURS PRONONCÉ PAR Me RUNDSTEIN

(représentant le Gouvernement polonais)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DU 4 AOÛT, APRÈS-MIDI, ET DU 5 AOÛT 1930, MATIN.

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

Je me permettrai, avant d'entrer dans le détail de la question qui est soumise à l'appréciation de la Cour, d'élucider un point préliminaire qui peut paraître secondaire mais qui a néanmoins une certaine importance.

Le Gouvernement polonais a souligné dans son Exposé écrit que la présente procédure, entamée en vertu de l'article 423 du Traité de Versailles, ne rentre pas dans le cadre des avis demandés sur une question relative à un différend actuellement né. Il s'agit en effet d'une certaine difficulté de l'interprétation de la Partie XIII du Traité de Versailles, et il s'agit d'un point de droit international qui n'implique aucune contestation sur une question litigieuse. Or, dans la présente procédure, il serait inopportun de présumer l'existence des adversaires ; il ne peut s'agir que de points de vue différents sur l'interprétation de certaines dispositions conventionnelles, et j'ose espérer que l'exposé de ces points de vue contribuera à élucider un problème d'une complication particulière.

Si donc je commence mon exposé par la rectification d'une affirmation un peu risquée qui se trouve dans le Mémoire présenté par la Ville libre de Dantzig, je n'ai aucunement l'intention de transformer un échange de vues en une contestation ; mais il s'agit de la rectification, de la correction nécessaire d'une thèse qu'on ne peut passer sous silence.

L'Exposé écrit présenté par la Ville libre de Dantzig avance, à la page 27 du document qui nous a été distribué [1], une thèse d'après laquelle il faudrait interpréter la demande d'admission faite par le Gouvernement polonais au nom de la Ville libre de Dantzig comme impliquant l'autorisation donnée à toute activité que comporte l'acceptation de l'admission. Cette interprétation d'une volonté présumée du Gouvernement polonais semble être totalement incompréhensible si on envisage les critères les plus explicites se trouvant dans la décision du Haut-Commissaire en date du 17 décembre 1922 et dans le rapport du représentant du Japon, accepté par le Conseil de la Société des Nations en date du 17 mai 1922.

[1] P. 224 du présent volume.

Conformément à ce règlement, qui tient lieu de loi entre la Pologne et la Ville libre, la Pologne aurait le droit incontestable de refuser d'accéder à la demande de la Ville libre s'il devait en résulter un préjudice évident pour les intérêts importants de l'État polonais. La Pologne, en assumant les charges de la conduite des affaires étrangères de la Ville libre, ne peut pas être considérée comme un simple intermédiaire obligé à des actions automatiques ; les droits y relatifs seraient éphémères si la Pologne n'était pas autorisée à un refus des plus catégorique d'entreprendre des choses entièrement opposées à sa propre politique étrangère et à sa position indubitable de grand État souverain, comme il est dit dans la décision du Haut-Commissaire à laquelle j'ai eu l'honneur de faire allusion. Or, dans le cas de la demande de la Ville libre de Dantzig concernant son admission à l'Organisation internationale du Travail, il ne s'agissait nullement d'une affaire extérieure qui, d'une manière quelconque, pourrait être en contradiction avec les intérêts importants de la République polonaise. Pourrait-on supposer un motif rationnel de refus ? Je ne le crois pas. Mais, de cette constatation très simple et très évidente, il ne s'ensuit nullement que la transmission de la demande comporterait l'autorisation pour les représentants dantzikois de collaborer avec l'Organisation internationale du Travail sans entremise polonaise. Cette assertion qu'on trouve dans l'Exposé dantzikois ne pourrait être vraie que dans le cas évidemment tout à fait invraisemblable, je dirai même fantastique, où l'on supposerait que la Pologne, comme Membre de l'Organisation internationale du Travail, aurait voix décisive en ce qui concerne l'admission de la Ville libre et si le veto de la Pologne avait un effet péremptoire, alors même que tous les autres Membres de l'Organisation internationale du Travail exprimeraient un avis contraire. Tel n'est pas le cas. Il est trop risqué de déduire de la transmission de la demande des conclusions qui, si elles étaient fondées en droit, laisseraient sans explication les doutes les plus légitimes qui se sont élevés quant à cette demande d'admission dans le sein du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. L'interprétation dantzikoise est d'autant plus inadmissible que la Partie XIII du Traité de Versailles ne prévoit guère la procédure pour admettre dans l'Organisation internationale des pays qui ne sont pas Membres de la Société des Nations. Cette lacune est bien connue et a donné lieu à des difficultés pratiques. L'Exposé dantzikois ne fait que renforcer cet argument par le fait que la décision du Haut-Commissaire en date du 24 août 1922, concernant la représentation de la Ville libre aux conférences internationales, a expressément réservé qu'elle ne soit pas contraire au droit qu'ont le Conseil ou l'Assemblée de la Société des

Nations d'autoriser un délégué du Gouvernement de la Ville libre à prendre part à une assemblée ou à un congrès international particulier et à y voter, si le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations en décident ainsi. Mais, en soulignant cette réserve, l'Exposé dantzikois a omis d'ajouter que le passage sur les droits du Conseil ou de la Société des Nations a été élucidé par le Haut-Commissaire lui-même dans sa note interprétative du 7 octobre 1922. Cette interprétation authentique du Haut-Commissaire est devenue partie intégrante de l'Accord polono-dantzikois en date du 27 janvier 1923, Accord dont le Conseil de la Société des Nations a pris acte conformément au rapport de M. Adatci en date du 30 janvier 1923. « Ce paragraphe de la décision » — dit le Haut-Commissaire — « a été inséré par moi afin d'indiquer que je ne pouvais formuler aucune décision affectant les droits que pourrait posséder le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations. » Il est évident que le Haut-Commissaire ne pouvait pas se prononcer sur l'étendue des droits respectifs de la Société des Nations, parce qu'il avait commis un excès de pouvoir ; en outre, si le Conseil de la Société des Nations est autorisé à prendre une décision, il ne peut le faire qu'en qualité d'instance de recours d'une décision du Haut-Commissaire.

J'ai cru nécessaire d'attirer la bienveillante attention de la Cour sur l'hypothèse juridique avancée par la Ville de Dantzig et se rapportant aux intentions présumées de la Pologne, intentions qui ne peuvent pas être déduites d'un *factum concludens* quelconque. Par conséquent, cette hypothèse ne répond pas à une situation juridique réelle.

Ceci dit, je déclare que je ne désire pas essayer une critique de la construction théorique présentée par la Ville libre, en tant qu'elle se rapporte aux relations réciproques de la Pologne et de la Ville libre elle-même. Les commentaires donnés par la Ville libre aux stipulations internationales concernant le droit non contesté de la Pologne de conduire les affaires extérieures d'une communauté placée sous la protection de la Société des Nations pourraient en effet légitimer une critique ; mais je ne veux pas faire cette critique, car il serait vraiment peu pertinent de se prononcer sur des subtilités un peu scholastiques qu'on trouve, par exemple, dans l'Exposé dantzikois, sur les différences entre l'article 2 de la Convention de Paris et la rédaction de cet article proposée par la Pologne. Ces déductions se trouvent à la page 203 de l'Exposé du Gouvernement de la Ville libre.

Le projet polonais mentionne le droit, pour la République polonaise, relatif à la conduite des affaires étrangères, et la Convention elle-même porte sur la fonction du Gouvernement polonais. Peut-on fonder une construction quelconque sur cette

formule anodine ? D'après le point de vue dantzikois, la République polonaise et le Gouvernement polonais sembleraient être deux choses tout à fait différentes, comme si le Gouvernement n'était pas un organe suprême d'État. *Æquo jure*, on pourrait dire que les représentants gouvernementaux prévus par le statut de l'Organisation internationale du Travail ne sont pas des représentants des États qui leur donnent de pleins pouvoirs, puisqu'on a omis de mentionner dans le texte de la Partie XIII du Traité de Versailles la qualification de la source originaire de ces pouvoirs. Les exemples de cette construction erronée sont nombreux ; je ne veux pas les multiplier ; mais si, de propos délibéré, je m'abstiens d'une polémique à cet égard, cela ne veut pas dire que je ne formule pas les réserves les plus expresses contre les explications théoriques données par le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig. Je suis chargé par le Gouvernement polonais d'exposer devant la haute juridiction devant laquelle je me trouve les aspects différents d'une situation complexe ; de la solution que l'on donnera au problème jaillira la lumière nécessaire pour percer les ténèbres de l'incertitude juridique. Je ne suppose rien, je ne propose rien, tout simplement j'expose. Pour le but de mon exposé, il serait suffisant de constater que le fondement originaire et principal sur lequel se basent les pouvoirs de la République polonaise dans le domaine de la conduite des affaires extérieures de la Ville libre, et en conséquence la représentation légale de la Ville libre par la Pologne, se trouve dans l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles. Elle est intimement liée à la formation originaire de la Ville libre, comme il est expressément dit dans l'article 104. Voilà la source constitutionnelle et organique de toutes les relations respectives entre la République polonaise et la Ville libre.

Les dispositions de l'article 104 du Traité de Versailles ne peuvent être ni changées ni modifiées sans le consentement de toutes les Puissances qui ont ratifié ce Traité. La Convention de Paris, les arrangements, les accords conclus entre la Pologne et la Ville libre, les décisions du Haut-Commissaire, les décisions du Conseil de la Société des Nations, ne sont autre chose que la source d'un droit secondaire subordonné à cette norme d'ordre fondamental ; elle ne porte que sur la réglementation de questions concrètes.

De même, les règlements ou arrêtés administratifs qui interviennent dans la vie interne des États sont les moyens nécessaires pour assurer l'application de la loi. Il est évident que toutes ces conventions, tous ces accords, arrangements ou décisions, étant de nature exclusivement dérivative, ne peuvent se trouver en opposition avec la norme fondamentale du Traité de Versailles, qui constitue la loi suprême à laquelle

tout est nécessairement subordonné et est obligé à une obéissance inconditionnée.

Cette hiérarchie des règles juridiques, bien connue dans le droit constitutionnel interne, n'est pas étrangère au domaine de l'ordonnancement international. Le règlement international procède de même par étapes de la hiérarchie des normes juridiques en préconisant leur interdépendance, en pleine connaissance que la contradiction d'une règle de nature exécutive en regard d'une norme fondamentale et constitutionnelle comporte l'illégalité intrinsèque d'une telle règle d'une nature subordonnée.

Voilà, je crois, la clef unique qui peut ouvrir la porte enfermant la solution des situations juridiques même les plus complexes.

En conformité parfaite avec cet aspect, le Haut-Commissaire a formulé, dans les considérants de sa décision en date du 17 décembre 1921, le point d'issue de chaque solution qui se rapporte aux pouvoirs et aux droits de la Pologne dans ce domaine.

Il a dit notamment : « Il est de toute évidence que Dantzig ne peut pas conduire ses affaires étrangères, et que la Pologne doit le faire pour lui » (point nº 7 de la décision).

Le Haut-Commissaire a accentué et même reproduit textuellement ces considérants dans sa décision en date du 28 novembre 1922, concernant la question de la correspondance se rapportant aux relations extérieures de la Ville libre (point nº 4 de la décision susnommée).

Je crois qu'en présence de cette constatation, il serait peu pertinent de soulever la question du caractère et de la qualification juridique de la Ville libre de Dantzig.

Il paraît que l'honorable représentant de cette Ville attribue un intérêt important à cette qualification en soulignant le caractère étatique de la Ville libre, et en déduisant de cette affirmation théorique des conséquences pratiques d'une importance principale pour l'interprétation des règles statuées par le Traité de Versailles.

Quant à la question qui est soumise à l'appréciation de la Cour, il me semble que la solution de ce problème n'a aucun caractère préjudiciel.

Ce problème est peut-être d'une certaine importance politique ; sans doute, il est un thème inépuisable de dissertations juridiques. Il est peut-être un vrai *crux jurisconsultorum*, mais quelle importance pourrait-il avoir pour l'admission de la Ville libre comme Membre de l'Organisation internationale du Travail ?

Dirons-nous : la Ville libre de Dantzig est un État (sans qu'on pût nier sa capacité limitée par le Traité de Versailles), ou : la Ville libre n'est pas un État (nonobstant qu'elle

possède une autonomie intérieure garantie par le Traité de Versailles) ? Les deux prémisses n'ont aucune influence sur le droit de la Pologne quant à la conduite des affaires étrangères de la Ville libre.

Je crois que le Conseil de la Société des Nations, étant chargé de solutionner une question se rapportant à la conclusion des accords polono-dantzikois, et se trouvant en présence d'une thèse du Sénat de la Ville libre, conformément à laquelle la Ville libre est bien un État, a donné une réponse, la plus prudente et la plus rationnelle en l'occurrence.

En acceptant, le 13 mars 1925, le rapport de M. Quiñones de León, le Conseil a fait sienne la thèse principale de ce rapport :

« Pour ce qui concerne l'expression « État », elle est tellement peu précise et se trouve appliquée dans des conditions si variées que le Conseil n'estimera pas nécessaire d'entrer dans l'examen de la signification de son application à Dantzig. Le statut international de la Ville libre est défini par le Traité de Versailles. »

Je me permettrai d'ajouter que la décision du Haut-Commissaire en date du 7 novembre 1924, qui a été remplacée par le rapport susmentionné de M. Quiñones de León, a souligné avec toute la clarté nécessaire que ce n'est que dans le domaine des relations des accords avec la Pologne que la Ville libre se voit limitée en sa capacité (point n° 11 de la décision, *in fine*).

En outre, dans la séance du Conseil de la Société des Nations dans laquelle on a accepté le rapport de M. Quiñones de León, le Haut-Commissaire, en répliquant aux observations de M. Sahm, a dit qu'il espère « que la façon dont le Conseil a résolu cette question empêchera la réalisation de l'éventualité mentionnée par le président du Sénat de Dantzig, lorsqu'il disait que le litige pourrait renaître sous une autre forme ».

Certainement, le statut juridique de la Ville libre ne cadre pas avec les catégories généralement acceptées pour la classification usuelle des sujets de droit international.

Sa situation est non seulement tout à fait particulière, mais même, on pourrait le dire, unique.

On a essayé de découvrir des analogies avec quelques institutions antérieures du passé.

Mais ce travail de comparaison n'a pas réussi, et le professeur Redslob, qui l'a entrepris dans son livre sur la « Théorie de la Société des Nations », a été forcé de reconnaître que, nonobstant quelques similitudes parfois superficielles, il y a une différence fondamentale entre la structure de Dantzig et tous les systèmes précédents.

Cette différence fondamentale (protection de la Société des Nations) ne permet pas de faire ranger la Ville libre sous le joug d'une classification présupposée.

En soumettant un phénomène juridique à une notion *a priori*, on introduit parfois involontairement des classifications présumées qui ne sont pas en réalité propres au phénomène à classifier.

Voilà les dangers de chaque classification.

Et même si l'on accepte — *posito sed non concesso* — la thèse que la Ville libre est un État, on n'a rien gagné avec cette constatation, parce que, vu la situation spéciale de cette entité autonome, une telle constatation ne nous donne pas un point d'appui pour en définir quelles sont les classifications qui l'approcheraient à une notion typique et moyenne du concept général d'État.

Et c'est avec grande raison qu'un juriste anglais, qui définit la Ville libre comme un État dont l'indépendance est limitée par la Société des Nations d'une part et les intérêts de la Pologne d'autre part, aboutit néanmoins à cette conclusion remarquable :

« Le statut juridique de la Ville libre » — dit le professeur Brierly dans son livre : *The Law of Nations*, 1928, pp. 75-76 — « peut donner lieu à une *description*, mais nullement à une classification. »

On doit qualifier d'erroné un procédé de raisonnement qui voudrait transformer les principes obtenus par voie d'une classification théorique en principes de droit positif.

Le droit positif, en matière du statut spécial de la Ville libre de Dantzig, résulte du Traité de Versailles ; ses dispositions n'ont aucune affinité notable avec les prescriptions d'ordre international qui ont été statuées dans des conditions analogues.

Or, l'œuvre de la généralisation devient impossible ; on ne peut que souligner ici la vérité profonde d'une idée maîtresse dont l'œuvre de la classification doit s'inspirer dans une matière si voisine, avec la description du statut juridique de la Ville libre de Dantzig

Je pense à la classification générale du protectorat. Il a été dit — et la justesse profonde de cette constatation ne peut être contestée — qu'il n'existe pas de protectorat de droit international ; qu'il existe seulement des protectorats internationaux dont chacun, comme ordre juridique positif, vaut complètement par lui-même. Et la question s'impose si la terminologie attribuée à une entité politique conformément aux indices acceptables pour le droit interne peut de même jouer dans le domaine des conceptions internationales. Si l'on veut parler d'États dans la signification d'un concept international, d'États

comme des sujets de droit international, il ne faut pas perdre de vue que les États de droit international ne sont pas ceux du droit public interne.

L'État, pour le droit international, est le destinataire des normes internationales, en tant seulement qu'il soit sujet de l'ordre juridique. Il est certain que la condition juridique de l'État comme d'une notion internationale peut ne pas coïncider avec une conception propre à la discipline du droit public interne. Pour que l'on puisse constater l'existence d'un État dans la signification internationale de ce terme, il faudrait préalablement constater qu'il existe une relation immédiate d'ordre international avec une formation étatique.

La théorie allemande accepte avec raison l'indice distinctif de cette qualification: une communauté de droit (*Rechtsgemeinschaft*) est en tant un sujet de droit international qu'elle puisse se trouver en relation et en rapport immédiat et direct avec l'ordre international (*völkerrechtsunmittelbare Gemeinschaft*).

Et l'honorable représentant de la Ville libre de Dantzig n'a-t-il pas lui-même, dans son œuvre magistrale et jouissant d'une renommée bien méritée (*Das Wesen des VR. und die Clausula « rebus sic stantibus »*, 1911), développé et prouvé la thèse que le droit international doit être qualifié de droit de *coordination* ?

L'idée de subordination est étrangère à l'existence des entités indépendantes, pleinement autonomes, qui peuvent se prévaloir d'une puissance originaire.

Or, quelle construction juridique, même la plus hardie et la plus téméraire, pourrait présupposer qu'une entité comme la Ville libre, limitée dans les principales fonctions de l'activité internationale, soit coordonnée aux autres entités jouissant d'une liberté d'action qui est internationalement reconnue ?

La Ville libre n'est pas autorisée à se trouver en relations directes et immédiates avec l'ordre international. Par contre, elle subit une *subordination*, se trouvant sous la protection de la Société des Nations et n'ayant pas la faculté juridique d'empiéter sur les prérogatives de la Pologne garanties par le Traité de Versailles.

Elle rencontre dans son activité, comme le dit M. Redslob, une série de normes restrictives qui l'enserrent comme des murailles.

Et ces normes restrictives se trouvent, et elles ont dû s'y trouver, dans sa charte constitutionnelle elle-même.

La Constitution de la Ville libre, approuvée le 13 mai 1922 par le Conseil de la Société des Nations, souligne expressément la capacité bien restreinte de la Ville libre dans le domaine des relations extérieures.

Conformément à l'article 41, la représentation de la Ville libre par le Sénat n'est possible que dans les limites des stipulations assurant la conduite des affaires étrangères de la Ville

libre par le Gouvernement polonais, en conformité de l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles.

De même, l'article 45, alinéa *f*, prévoyant la nécessité d'une loi pour la conclusion des traités avec d'autres États, ne doit pas apporter une entrave aux stipulations internationales ci-dessus mentionnées à l'article 41 de la Constitution dantzikoise.

* * *

Si l'on accepte les dispositions restrictives du Traité comme base fondamentale du statut juridique spécial de Dantzig, en tant qu'il se rapporte aux relations extérieures, c'est-à-dire internationales, de cette ville, la solution du problème soumis à l'appréciation de la Cour peut être trouvée sans qu'il soit besoin de préconiser l'acceptation d'une théorie doctrinale construite *a priori*.

Nous nous trouvons ici en face d'un problème essentiellement pratique : il convient de chercher une solution adéquate aux besoins de la Ville libre, en conformité avec l'état du droit positif, sans être liés par des notions préconçues, qui, j'en suis convaincu, seraient superflues.

Dans cet ordre d'idées, il me semble nécessaire d'exposer tout d'abord la situation juridique qui se présente sur le plan de cette grande union internationale créée pour assurer la réalisation de la justice sociale qu'est l'Organisation internationale du Travail, dont la statique et la dynamique sont réglées par la Partie XIII du Traité. Il convient donc tout d'abord de se prononcer sur la nature juridique de cette Organisation, abstraction faite de la situation éventuelle de la Ville libre de Dantzig. Il faut insister sur la nécessité de cette analyse préalable, parce que le point de vue soutenu par la Ville libre dans son Exposé écrit, et particulièrement dans la quatrième partie de cet Exposé, relatif aux « organes collectifs », préconise une théorie d'après laquelle la nature de l'Organisation internationale du Travail ne permet pas de la faire ranger dans les cadres d'activités extérieures.

Or, d'après le point de vue dantzikois, la nature intrinsèque de l'Organisation internationale du Travail comporte la nécessité de la qualifier de *corpus separatum*, pour lequel les règles sur la conduite des affaires étrangères de Dantzig par la Pologne ne s'appliquent pas et pour lequel les dispositions de l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles ne peuvent pas jouer, étant abrogées *ipso jure*.

Je laisse de côté les arguments supplémentaires allégués par la Ville libre, sur lesquels elle veut fonder ses conclusions d'analogie, savoir :

les cas où la Ville libre entre dans des relations avec la Société des Nations, comme l'organe suprême qui a assumé la protection de la Ville libre ;

ou le cas de contestations entre elle et la Pologne, dans lesquelles le Conseil de la Société des Nations constitue une instance de recours.

Ces arguments sont peu pertinents, puisque les relations entre la Société des Nations et la Ville libre ne concernent la Pologne que comme Membre originaire de la Société des Nations ; et ce ne sont que les organes de la Société des Nations comme d'une association d'États, auxquels organes sont confiés les soins de veiller sur l'exécution de l'œuvre de la protection.

Et, en tant qu'il s'agit des contestations entre la Pologne et la Ville libre, pour lesquelles une voie tout à fait spéciale de la procédure contentieuse a été créée, il est évident qu'une Partie intéressée dans un différend ne peut pas légalement représenter l'adversaire.

Cela irait à l'encontre des règles fondamentales de chaque procédure rationnelle.

Si, d'après quelques législations, on peut contracter avec soi-même, on ne pourrait pas de même supposer que, dans un procès entamé entre le représentant légal et le représenté, le fondé de pouvoirs fût autorisé à jouir d'un dédoublement de sa personnalité juridique. De même, le prétendu argument de la Ville libre, tiré de sa *persona standi in judicio internationali* (même en dehors de relations avec la Pologne) n'est pas fondé en droit, puisqu'il s'agit des exceptions spéciales auxquelles la Société des Nations et la Pologne ont donné leur consentement le plus exprès, et qui ne touchent en rien à la disposition de l'article 103, alinéa 2, du Traité de Versailles et de l'article 39 de la Convention de Paris.

Mais la Ville libre de Dantzig prétend que ces exceptions qui découlent des situations particulières, c'est-à-dire des rapports de la Pologne avec la Ville libre ou des accords et arrangements les plus explicites et exprès, s'appliquent *ope juris* à l'Organisation internationale du Travail.

C'est-à-dire que l'on prétend que la règle fondamentale de l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles soit *automatiquement* abrogée et abolie par l'existence même de l'Organisation internationale du Travail, sans qu'une disposition expresse de la Partie XIII du même Traité se prononçât sur ce problème très complexe et très délicat

Mais, à coup sûr, les exceptions si profondes et bouleversant toute l'économie des relations réciproques de la Pologne et de la Ville libre de Dantzig ne peuvent pas être présumées.

Nous connaissons une exception unique qui, en plus, n'est nullement une présomption, mais une déclaration la plus explicite. Cette exception est prévue par la décision du Conseil de la Société des Nations en date du 30 janvier 1923 :

« Au cas » — dit cette décision — « où les différentes organisations techniques des États contractants ont droit à correspondre directement entre eux et à se réunir pour des discussions de nature technique, sans intervention diplomatique, cette disposition s'applique également aux organisations respectives dantzikoises, l'accord polonais étant considéré comme donné par la conclusion de ou par l'adhésion à la convention internationale au nom de Dantzig. »

Je me permets de souligner les derniers mots de cette phrase : « l'accord polonais étant considéré *comme* donné.... ». C'est la notion du consentement tacite comme une prémisse de la construction.

Mais pourrait-on déduire de la statique et de la dynamique particulière de l'Organisation internationale du Travail une conclusion portant sur l'existence d'une présomption *juris et de jure ?*

J'ai les doutes les plus sérieux que l'on puisse accepter l'existence, dans le domaine international, de présomptions légales contre lesquelles nulle preuve contraire ne soit admise.

On ne connaît pas de telles présomptions basées soit sur les dispositions du droit coutumier international, soit sur les principes généraux du droit.

Cette présomption prétendue serait d'autant plus étrange que, conformément à la décision du Conseil de la Société des Nations en date du 30 janvier 1923, le délégué de Dantzig aux conférences internationales n'est autorisé à prendre part aux discussions y respectives que dans les cas où cette discussion est d'ordre économique, affectant le bien-être et la prospérité de la Ville libre.

Or, il est évident que les discussions à la Conférence générale du Travail ne sont pas exclusivement d'ordre économique, même si l'on risque l'assertion un peu paradoxale que « l'économie est à la base de toute politique ».

L'Organisation internationale du Travail a été créée, conformément au Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles, pour écarter le mécontentement des classes ouvrières, par lequel la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger. Les principes généraux exposés dans la deuxième section de la Partie XIII soulignent comme une méthode d'une importance primordiale la garantie du droit d'association aussi bien pour les salariés que pour les employeurs. Les principes y exposés sont, comme dit le Préambule, propres à guider la politique de la Société des Nations.

Voilà le domaine de la politique générale et de la politique spéciale dans le domaine des questions sociales.

Les questions économiques s'y présentent surtout sous un aspect profondément politique. Si l'on pouvait soutenir la thèse que l'Organisation internationale du Travail est une institution purement technique, sans aucune substructure politique, peut-être l'exception établie par la décision précitée du Conseil de la Société des Nations pourrait-elle jouer. Mais affirmer une telle hypothèse, qui est de pure fantaisie, serait méconnaître la base fondamentale de l'institution d'envergure mondiale qu'est et demeure l'Organisation internationale du Travail. Cela équivaudrait à une *diminutio capitis maxima* de cet organisme international.

La thèse dantzikoise veut entreprendre la preuve que les règles spéciales établies en égard à la Ville libre de Dantzig, quant à sa participation à une conférence internationale, ne seraient pas applicables aux relations éventuelles de la Ville libre avec l'Organisation internationale. Dans les considérants de la décision du 28 novembre 1922, se rapportant à la correspondance concernant la conduite des affaires étrangères de Dantzig, on parle notamment des relations de la Ville libre avec « un État » ou avec « un gouvernement » étranger. D'où il ressort, d'après la thèse dantzikoise, que les décisions respectives ne s'appliquent pas aux relations de la Ville libre avec un organe collectif, représentant une pluralité d'États. « S'il est vrai » — affirme l'Exposé de la Ville libre de Dantzig (p. 218) — « qu'on ne saurait désigner ces relations comme relations internes, elles ne sont certainement pas des relations extérieures au sens normal. » Cette affirmation et conclusion se base sur quelques considérations théoriques concernant la construction juridique de l'Organisation internationale du Travail comme un organe collectif.

Avant de se prononcer sur ces fondements théoriques, je crois utile de constater le vice logique de cette conclusion, que l'on pourrait considérer comme un point principal de résistance et comme une pierre de touche de toute construction préalable. Or, conformément à cette conclusion, l'article 104, alinéa 6, du Traité ne serait applicable que dans les cas où la Ville libre entrerait en relations extérieures avec « un État » ; lorsque la nécessité l'oblige à entrer en relations simultanées avec deux États ou avec une pluralité d'États, la règle de l'article 104, alinéa 6, resterait inapplicable. De même, si plusieurs États peuvent être considérés comme associés dans un but spécial (*Zweckverband*, d'après la terminologie allemande), pour lequel ils créent un organe, soit commun, soit collectif, la règle de l'article 104, alinéa 6, serait sans importance.

Permettez-moi de dire qu'une telle interprétation est un peu incompréhensible. De cette façon, on pourrait, par exemple, interpréter la disposition du Code pénal sur la bigamie, que le mariage avec deux femmes est un crime, mais que le mariage avec trois femmes reste toujours impuni et exempt de la répression, puisque le Code pénal ne prévoit de responsabilité que pour la bigamie.

Si le Traité de Versailles a prévu la limitation de la capacité juridique de la Ville libre en matière de relations étrangères, il a envisagé tous les rapports y respectifs ; les textes et dispositions ultérieurs, même pris à la lettre, n'y peuvent rien changer.

Si l'on affirme, en conséquence, que les relations éventuelles de la Ville libre avec l'Organisation internationale du Travail ne relèvent pas certainement du droit interne, il n'existe aucune autre alternative que de dire qu'elles sont du domaine extérieur ; de même, il n'existe aucune autre classification autrefois appliquée à la souveraineté que la division de cette notion générale en souveraineté externe et souveraineté interne.

Et, Messieurs, que veut dire la phrase que « ces relations ne sont pas extérieures au sens normal », comme nous le trouvons dans l'Exposé écrit de la Ville libre ? Est-ce qu'il y a des relations extérieures anormales, c'est-à-dire pathologiques ? De telles relations anormales, on les connaît très bien dans le domaine international, mais elles ne concernent pas le droit de la paix : c'est la guerre, qui n'est certainement pas un état de choses idéal et qui est une telle situation anormale. Je crois que la meilleure réponse que l'on puisse donner à cette conclusion est celle que nous trouvons dans le rapport de M. le Directeur du Bureau international, présenté par lui à la quatorzième Session de la Conférence générale du Travail à Genève. Dans la première partie de ce rapport, à la page 10, M. le Directeur, se prononçant sur la demande de la Ville libre de Dantzig de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail et exposant les conditions dans lesquelles se pose ce problème, écrit ce qui suit :

« La situation de la Ville libre de Dantzig, qui paraît unique dans la vie internationale actuelle, complique évidemment le problème de l'admission de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail.

« C'est par l'intermédiaire de la Pologne que Dantzig peut entretenir des relations extérieures ; or, il est clair que la qualité de Membre de notre Organisation comporte des décisions et des démarches qui font partie des relations extérieures. »

Je remarque que ces mots ont été écrits avant la 48me session du Conseil d'administration, qui, comme nous le savons,

a décidé de solliciter une consultation de la Cour sur la question de l'admission de la Ville libre.

D'ailleurs, si les conclusions de la Ville libre de Dantzig ne sont pas fondées en droit, leur base théorique se prête de même aux doutes les plus sérieux et les plus légitimes.

L'honorable représentant de la Ville libre de Dantzig a essayé de donner une construction des organes collectifs d'États pour mettre en relief la situation particulière de l'Organisation internationale du Travail. La Ville libre envisage l'Organisation internationale du Travail comme un organe collectif complexe, d'action internationale ; il ne s'agit pas ici d'une simple réunion d'organes individuels et de déclarations des volontés prises isolément, de déclarations tendant à préparer certains effets du règlement international quoique concordant, mais distinct par son origine.

A l'inverse, la déclaration de volonté provenant d'un organe collectif est toujours unique ; elle est imputée et attribuée à l'organe collectif comme tel, et ce ne sont pas les déclarations des membres isolés comme étant à la base juridique du résultat final, mais les délibérations de ce corps séparé que l'on qualifie d'organe collectif.

Il y a une différence de fond entre une réunion ou une conférence internationale dans laquelle la volonté commune prend ses effets par la concordance des déclarations isolées, et entre une organisation collective investie d'une vie juridique indépendante de la volonté isolée. Dans ce cas, il s'agit de résolutions du corps, tandis que les déclarations de volonté des membres individuels sont tout à fait irrelevantes.

C'est un mérite inoublié de la science italienne du droit international d'avoir démontré l'importance primordiale de la notion des organes collectifs pour l'entendement de l'action simultanée et complexe des États. L'école italienne a rejeté le concept trop étroit de l'organe commun, dont la construction a été entreprise par Jellinek et Donati. On a cru généralement que les organes agissant pour les unions administratives seraient, en réalité, des organes de chacun des États associés. Par suite, leur activité ne serait qu'une expression de l'activité propre, isolée, activité égoïstique de chaque État : « Sa propre administration et pas du tout une administration internationale », comme le dit le professeur Rapisardi-Mirabelli, dans sa « Théorie générale des unions internationales ».

La théorie des organes communs est dès à présent totalement désavouée ; elle a méconnu la différence très profonde existant entre une entité pourvue d'organes propres et une simple société temporaire aux buts isolés, à laquelle on peut appliquer le proverbe latin : *vix oritur-moritur*. D'après la théorie du professeur Rapisardi-Mirabelli, association internationale veut dire : « en prenant l'expression dans son sens

le plus large, entité internationale pourvue d'organes internationaux ». Ces organes internationaux ne sont guère des organes étatiques communs ; leur activité, étant un produit de la volonté collective, est de même l'objectivation de la volonté collective.

Ces déductions théoriques, développées d'une manière si brillante par l'école italienne, ne sont pas dénuées d'un intérêt pratique. Mais les conclusions qui en sont tirées par la Ville libre de Dantzig ne peuvent pas être acceptées.

La Ville libre affirme notamment que, vu le caractère tout à fait spécial des organes collectifs et leur différence spécifique des organes éphémères d'action isolée, c'est-à-dire des simples réunions et conférences, les principes ayant trait à la conduite des affaires étrangères de la Ville libre par la Pologne ne peuvent pas y être appliqués, d'autant plus que l'Organisation internationale du Travail est le type le plus prononcé d'une entité internationale investie de droits tout à fait spéciaux et antérieurement totalement inconnus.

Incontestablement, l'Organisation internationale du Travail présente quelques particularités remarquables dans sa structure interne. Néanmoins, elle est une union internationale aux buts qui ne sont nullement législatifs. Nous ne connaissons pas d'organes collectifs à l'activité desquels on pourrait attacher la création indépendante de normes juridiques. Il a été dit, avec raison, que « l'organe législatif n'est pas sorti et ne semble pas destiné à sortir à bref délai du royaume de l'utopie ». L'Organisation internationale n'est pas de même un organe collectif dont la fonction se rattacherait à la solution des litiges internationaux ; ces organes possèdent une structure tout à fait particulière. L'Organisation internationale du Travail ne peut donc que rentrer dans la catégorie la plus nombreuse des organes collectifs exécutifs, c'est-à-dire se rapportant à l'administration internationale, investis tant des organes collégiaux (Conférence générale et Conseil d'administration) que des organes bureaucratiques ou offices.

Si telle est la situation juridique, il convient de se demander si cette Organisation peut être différenciée des autres unions ou associations internationales, abstraction naturellement faite du contenu de son activité et de ses rapports avec l'organisation suprême qu'est la Société des Nations.

Du point de vue de l'analyse formelle — une autre analyse est inadmissible dans le domaine de la conception juridique —, on ne peut constater aucune différence fondamentale. Si l'Organisation internationale du Travail est une subdivision du phénomène général de la structure collective des associations d'États — et l'honorable représentant de la Ville libre de Dantzig admet cette prémisse —, et si cette qualification doit exclure les droits de la Pologne en matière de la

conduite des affaires étrangères de la Ville libre, il conviendrait de conclure ce qui suit : de même, dans tous les cas où il s'agit de la participation de la Ville libre de Dantzig aux organismes collectifs internationaux, les droits respectifs de la Pologne en doivent être péremptoirement écartés et exclus comme inadmissibles et comme non concordants avec la nature intrinsèque du caractère corporatif des unions internationales.

Mais la situation réelle est tout à fait différente. Quand il s'agissait de la participation de la Ville libre aux unions internationales, les droits respectifs de la Pologne n'ont jamais été niés. La Ville libre de Dantzig est devenue membre de maintes unions internationales. La liste respective — quoique incomplète — a été faite par M. Crusen, et on peut la trouver dans le *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, tome III, pages 146-147. Et jamais la question n'a été posée que l'intervention de la Pologne et la représentation de la Ville libre par la Pologne aux conférences internationales respectives soient inadmissibles et encore moins illégales. En tout état de cause, la participation de la Ville libre à ces unions n'était pas incompatible avec son statut juridique, tel qu'il est défini par le Traité de Versailles.

C'est pourquoi la conclusion s'impose qu'on est en présence d'une théorie contraire aux nombreux précédents de la participation de la Ville libre aux unions internationales, c'est-à-dire aux organes collectifs. Si ces précédents étaient inconciliables avec les dispositions du Traité de Versailles, le Haut-Commissaire interviendrait sans doute pour régler une situation qui, d'après le point de vue de la Ville libre, était illégale.

Mais peut-être l'Organisation internationale du Travail n'est-elle pas un tel corps spécial et tout à fait particulier, auquel les indices normaux et les signes distinctifs en cours appliqués aux unions internationales ne peuvent nullement être pris en considération ? Supposons que tel est le cas. Même si cette supposition était fondée, on pourrait seulement dire que, si cette Organisation est tellement spécifique et originale, elle est — excusez l'expression — plus internationale que les autres organes collectifs ; par conséquent, les règles établies quant à la représentation de la Ville libre par la Pologne doivent y être appliquées sans aucune hésitation.

Mais cette hypothèse du caractère extraordinaire de l'Organisation internationale du Travail ne pourrait pas être acceptée. Dans toutes les classifications des organes collectifs, l'Organisation internationale du Travail est rangée comme une subdivision des organes exécutifs de l'administration internationale.

Un écrivain d'une grande autorité, d'une science consommée, M. le professeur Mahaim, qui connaît l'Organisation internationale du Travail du côté théorie et du côté pratique, a donné

la définition la plus parfaite et la plus exhaustive de cet organisme dans sa monographie sur l'Organisation permanente du Travail, qui se trouve dans les recueils des cours de l'Académie de Droit international de La Haye (1924, III, p. 99). Cette définition a la teneur suivante :

« On s'est demandé si le droit de l'Organisation permanente du Travail était du droit public ou du droit administratif international. A coup sûr, ce n'est point du droit constitutionnel, puisque la Partie XIII n'est pas une constitution. On peut admettre que c'est du droit administratif international, au sens où Rivier employait déjà ce terme, groupant sous ce terme toutes les institutions créées par des conventions internationales, et destinées à aménager l'exercice du mutuel commerce des nations, telles les diverses unions internationales. »

Dans ses études magistrales sur les conventions internationales du Travail, qui ont paru dans la *Revue de Droit international et de Législation comparée* (tome X, n° 4, et tome XI, n° 1), il souligne qu'on ne peut pas interpréter la Partie XIII du Traité comme si elle avait été rédigée aujourd'hui par de hardis novateurs internationaux. En analysant la personnalité juridique de l'Organisation et sa nature juridique, il conclut avec une clarté tranchante : 1° que la conception qui fait de l'Organisation du Travail une personne juridique envers laquelle les États prennent des engagements dans les conventions du travail est une conception toute fictive ; 2° que l'Organisation internationale du Travail forme une société entre États, ou, comme on dit généralement, une union internationale constituée essentiellement en vue de faciliter, de provoquer et de rendre effectives toutes conventions internationales relatives au Travail.

Je prie la Cour de vouloir bien excuser la prolixité de citations peut-être trop fréquentes. Je n'en ferai plus qu'une :

> « L'examen des dispositions du Traité montre que si la compétence de l'Organisation internationale du Travail était très étendue, lorsqu'il s'agit d'étudier et de discuter les questions du travail et de formuler [à cet égard] des propositions [et des avis]...., par contre, la compétence de cette Organisation est presque entièrement limitée à cette forme d'activité auxiliaire. L'exception la plus importante à cette règle, sinon la seule, consiste dans le pouvoir donné à l'Organisation (article 408) de connaître des rapports annuels soumis par les Membres sur les mesures prises par eux pour mettre à exécution les conventions internationales, ainsi que (articles 409-420) d'examiner les réclamations présentées contre les Membres au sujet de l'observation ou de la mise à effet de ces conventions et, par l'entremise d'une commission, de

faire une enquête sur ces réclamations. L'Organisation n'a pas de pouvoir législatif; chaque Membre est libre d'adopter ou de rejeter toute proposition présentée par elle, soit en vue de l'introduction d'une loi nationale, soit en vue de la conclusion d'une convention internationale. »

Ces caractéristiques se trouvent aux pages 16 et 17 de l'Avis consultatif n° 13 de la Cour, sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron. Mais le fonctionnement de la Conférence générale du Travail ne saurait faire admettre que la participation aux travaux de cette Conférence, ou plus expressément l'envoi d'une délégation à la Conférence, ne participe pas réellement de la conduite des affaires extérieures.

Je dois revenir ici au Mémoire du Bureau international du Travail. Le Mémoire du Bureau international du Travail souligne que la participation d'un État ou d'une collectivité à l'Organisation internationale appartient au domaine des relations extérieures. Le Mémoire mentionne un point douteux sans trancher la question délicate de savoir si l'envoi d'une délégation est réellement une action extérieure. Le Mémoire met en relief la structure spécifique de la Conférence. Il fait observer que les représentants des Membres ne sont pas des plénipotentiaires, qu'ils ne signent aucun texte, qu'ils votent individuellement et indépendamment les uns des autres; leur vote, dit le Mémoire, n'engage certainement pas l'État représenté; la Conférence est donc un corps pré-législatif chargé d'élaborer certaines réglementations soumises à l'agrément des Membres. Conformément à la définition donnée par M. le professeur Mahaim, la Conférence générale du Travail n'est ni un parlement, ni une réunion de plénipotentiaires, ni une réunion d'experts. Cette définition souligne le caractère spécifique de la Conférence; mais, quel que soit le caractère spécifique de la Conférence, il est de toute évidence que les Membres sont représentés par les délégués gouvernementaux; le nombre de ces délégués a été porté à deux afin que la volonté des gouvernements ne puisse pas être annihilée par la coalition éventuelle, quoique peu probable, des patrons et des ouvriers. Comme le dit M. le professeur Scelle dans son livre sur l'Organisation internationale du Travail et sur le Bureau international, à la page 139, il a paru bon de donner aux gouvernements une influence assez considérable pour ne pas laisser, soit aux patrons, soit aux ouvriers, un pouvoir d'inhibition. La représentation d'un gouvernement à une conférence internationale, quelles que soient ses fonctions et sa nature, relève toujours et inconditionnellement du domaine des relations extérieures. Les délégués gouvernementaux à la Conférence générale et au Conseil d'administration sont liés par les instructions de leurs

gouvernements. Si l'on lit, par exemple, les procès-verbaux de la troisième séance de la dernière session du Conseil d'administration en date du 26 avril 1930, qui se trouvent dans la documentation imprimée transmise par le Secrétaire général de la Société des Nations, on voit, à la page 18 (Distr. 1689 [1]), que la rédaction de la formule se rapportant à la mission de la Ville libre a donné lieu à des opinions dissidentes. Plusieurs formules étaient en présence ; le président du Conseil a présenté une formule qui a été rédigée par le Bureau, et il a fait remarquer que les délégués gouvernementaux qui ont reçu des instructions de leurs gouvernements respectifs auraient sans doute besoin de consulter ces gouvernements avant de se prononcer sur la formule nouvelle qui leur était proposée. Or, comme nous le savons, la possibilité pour la Ville libre de se faire représenter à une conférence internationale est strictement limitée par le droit respectif dont la Pologne est investie. De même que les délégués patronaux et les délégués ouvriers sont désignés par les gouvernements respectifs conformément à l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles, de même la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux doit avoir lieu d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives du pays. Comme il est dit dans l'Avis consultatif n° 1 de la Cour portant interprétation de l'article 389, alinéa 3, du Traité, cet engagement n'engendre pas un simple devoir moral, mais constitue une obligation qui lie les Parties contractantes entre elles. Les délégués non gouvernementaux représentant certaines classes sociales ne peuvent fonder leurs pouvoirs que sur la nomination gouvernementale ; de cette nomination provient leur qualification de membres de la Conférence, comme la composition de la Conférence même ; les représentants des patrons et des ouvriers sont les représentants directs des gouvernements, et, comme tous les représentants de la Conférence possèdent un vote individuel, ils sont mis sur un pied d'égalité ; par conséquent, les formalités des signatures ont dû être respectivement modifiées. Cette procédure n'est pas unique. Lorsque fut instituée l'Organisation internationale d'hygiène, celle-ci s'inspira du précédent prévu par la Partie XIII du Traité ; la Première Assemblée de la Société des Nations a accepté les projets y relatifs élaborés par le Conseil de la Société des Nations.

Voilà les points principaux de ces projets, qui sont conformes à la technique, à la structure de la Conférence générale du Travail. On lit dans les procès-verbaux (pp. 380-381) de la Première Assemblée que la Commission technique sera investie des pouvoirs nécessaires pour élaborer tout projet de convention nouvelle ou reviser les conventions existantes ; toutefois, ces conventions devront être soumises à l'examen

[1] Voir pp. 145-146.

et à l'approbation de la Commission générale, et une majorité des deux tiers des voix sera nécessaire au scrutin final pour que le projet de convention soit adopté. Si la Commission se prononce en faveur du projet de convention, le président de la Commission générale, le secrétaire technique et le Secrétariat international d'hygiène signeront cette convention, qui sera alors déposée entre les mains du Secrétaire général, et ces projets de convention seront soumis par le Conseil de la Société des Nations aux gouvernements intéressés ; ceux-ci seront invités à les faire signer par des plénipotentiaires dans le plus court délai possible et sans nouvel examen ; s'ils les approuvent, chaque pays sera invité à ratifier les projets de convention ainsi signés et déposés avant l'expiration du délai d'un an ou à signifier au Secrétaire général, avant l'expiration de cette période, les raisons pour lesquelles il n'a pas ratifié.

Le commentateur du Pacte de la Société des Nations, M. Ray, dit que ce texte est intéressant, car il marque l'adoption d'une procédure suivant laquelle la signature des plénipotentiaires apparaît comme une pure formalité. C'est pourquoi les conventions du travail ne portent pas la date d'un acte diplomatique.

M. Mahaim souligne avec raison que bien des auteurs, comme M. van Eysinga, M. Basdevant, M. Rapisardi-Mirabelli, ont déjà remarqué que la procédure instituée par la Partie XIII n'est une nouveauté qu'en ce qu'elle remplace la signature de plénipotentiaires par un vote de conférence.

Ce sont toujours les États particuliers qui stipulent le traité respectif au moyen de leurs ratifications, qu'ils restent toujours libres de refuser. Or, les engagements pris par les États dans les conventions dûment ratifiées sont exclusivement pris les uns vis-à-vis des autres, et non pas seulement vis-à-vis de l'Organisation internationale du Travail.

M. Mahaim, dans une étude précitée sur les conventions internationales du travail, a souligné que les obligations des États envers l'Organisation internationale du Travail « sont des obligations d'associés dans un but commun qui impliquent des restrictions à leur souveraineté et ne dérivent pas de la conclusion de conventions du travail ».

Dans cet état de choses, il est de toute évidence que la création des obligations réciproques provoquées par l'institution d'un corps international relève du domaine des relations extérieures, même si l'on qualifie l'œuvre de l'association comme auxiliaire et préparatoire. On ne pourrait évidemment pas affirmer que, les représentants des gouvernements à l'Organisation internationale du Travail n'appartenant pas au ministère des Affaires étrangères, mais au ministère chargé des questions sociales, la participation à l'Organisation internationale du Travail ne relèverait point du domaine des

affaires extérieures. Cet argument un peu étrange se trouve dans les observations de M. Weigert, représentant du Gouvernement allemand au Conseil d'administration du Bureau international du Travail ; si l'on est conséquent, il conviendrait de dire que, si un État se laisse représenter à une conférence sur le droit international privé par les délégués appartenant au ministère de la Justice, il faut en conclure que l'objet d'une telle conférence ne relève point du domaine des affaires extérieures de cet État. Par conséquent, on devrait de même conclure que les unions postales, télégraphiques, ferroviaires, radio-télégraphiques, d'aviation, etc., sont du domaine des affaires internes, parce que les délégués des États représentés ne sont pas des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères.

La restriction à la souveraineté des Membres ne peut être créée que par une opération juridique très explicite, qui est du domaine des relations extérieures *inter potestates*.

En outre, est-ce qu'on pourrait affirmer que, si les représentants de Membres n'engagent pas les États, l'Organisation elle-même reste en dehors de toute action gouvernementale ?

En vertu de l'article 405 du Traité, chaque gouvernement est autorisé à contester formellement l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de l'un ou plusieurs des sujets prévus. Les sujets auxquels il a été fait opposition sont retirés de l'ordre du jour, à moins que n'intervienne un vote contraire de la Conférence à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents.

Or, il va de soi qu'en matière d'une telle votation, les délégués gouvernementaux sont inconditionnellement liés par des instructions de leur gouvernement respectif.

L'Avis consultatif n°. 13 de la Cour a très explicitement déterminé les limites de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

> « Ainsi, » — dit la Cour — « en dehors du recours à la Cour au sujet de « toute question ou difficulté » (article 423), le Traité prévoit le moyen d'arrêter toute tentative de la part de l'Organisation en vue d'excéder sa compétence. Par cette méthode, les Hautes Parties contractantes ont pris leurs précautions contre toute extension illégitime du domaine d'action défini par le Préambule. » (Pp. 17-18.)

Ces considérants de la Cour démontrent le plus explicitement que, s'il y a nécessairement des relations entre l'Organisation internationale du Travail et les Membres organisés, c'est-à-dire associés, ces relations ne peuvent être conçues que sur le plan international. Par conséquent, elles relèvent du domaine des relations extérieures les plus typiques.

Je ne conçois pas de quelle manière on pourrait les qualifier comme rentrant dans la catégorie des relations internes.

Il convient enfin de prendre en considération que les projets de conventions élaborés par la Conférence — veut-on les qualifier comme des « lois conditionnelles » ou non — peuvent être acceptés ou refusés par les Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Si un Membre refuse une recommandation ou un projet de convention, il ne sera soumis à aucune autre obligation. Mais si un Membre désire accepter un projet de convention, sa volonté devient inconditionnellement liée. Puisque ce projet est invariable, il ne peut être accepté que comme tel quel. Si donc la Commission est autorisée à élaborer des projets *ne varietur*, ne voit-on pas ici un empiétement sur la libre volonté des Membres ? Or, cette limitation pré-législative n'entre-t-elle pas dans le domaine des relations internationales les plus typiques, nonobstant qu'il s'agit seulement d'une œuvre préparatoire et que, toutefois, les conventions du travail gardent leur caractère toujours contractuel ? Et même si l'on acceptait la théorie un peu risquée d'après laquelle les conventions élaborées à la Conférence sont des lois du type de *Vereinbarung*, d'autant plus se verrait-on obligé d'accepter le caractère international (nécessairement lié aux obligations extérieures) de cette activité de la Conférence.

On a vu qu'à la douzième Session de la Conférence, un certain groupe des délégués a avancé une théorie en réalité inacceptable, conformément à laquelle on pourrait prétendre que la Conférence avait le droit indépendant d'abroger des conventions ratifiées ; il s'agissait particulièrement de la revision de la Convention de Washington sur la durée du travail. Si tel était le cas, n'aurions-nous pas vu une activité de la Conférence concernant le plus explicitement le domaine des relations extérieures de ses Membres.?

Il convient enfin d'attirer l'attention sur les dispositions de la Partie XIII ayant trait aux sanctions et aux dispositions destinées à assurer l'application effective des décisions de la Conférence. Ce mécanisme du contrôle et des sanctions est extrêmement minutieux. Il comporte l'intervention dans les affaires extérieures de chaque Membre, une intervention qui écarte la compétence des Membres, abrogée par les stipulations de la Partie XIII.

Pourrait-on dire que ces sanctions restent en dehors des relations extérieures ?

De même, si l'on acceptait la thèse exposée dans le Mémoire du Bureau international du Travail conformément à laquelle la Conférence ne serait qu'une réunion de personnalités désignées suivant une procédure déterminée et constituant, si l'on peut dire, un corps pré-législatif, il est hors de doute que ce

corps, quels que soient ses fonctions et ses pouvoirs, relève de la conduite des affaires extérieures de chaque Membre de cette Organisation.

Ayant ainsi expliqué d'une part la situation pratique de la Ville libre et d'autre part les particularités spécifiques de l'Organisation internationale du Travail, il convient de procéder à l'analyse de l'impossibilité juridique de l'admission de la Ville libre à cette Organisation, étant donné que les faits fondamentaux du statut juridique spécial de la Ville libre sont essentiellement incompatibles avec l'adhésion de Dantzig.

Et ici — tout d'abord — on pourrait se demander pourquoi la Ville libre, placée sous la protection de la Société des Nations et étant signataire du Pacte Kellogg, demeurerait exclue, en raison même de son statut juridique spécial, des conventions internationales destinées à assurer la protection et le bien-être des travailleurs.

La réponse à cette question ne doit pas être obscurcie par les considérations téléologiques d'ordre politique.

Chaque système juridique — même le plus perfectionné — est plein de lacunes, de contradictions, de désharmonies parfois les plus éclatantes. Si une lacune provient du phénomène qu'une certaine matière n'a pas été expressément réglée, il faut combler cette lacune par voie législative, parce que les fonctions créatrices du juge *supplendi gratia* ne seraient pas toujours suffisantes.

Si le juge du droit interne doit débouter le demandeur parce qu'une question particulière ne fut pas réglée par le droit positif, il peut le regretter. Mais c'est une instance différente — savoir : le législateur — qui décide sur l'opportunité ou même sur la nécessité d'une réforme éventuelle.

La situation devient encore plus compliquée dans le domaine du droit international.

D'autant plus que dans le cas présent nous avons affaire au texte très défectueux qu'est la Partie XIII du Traité de Versailles.

M. le professeur Mahaim, dans son étude sur les conventions internationales du travail, a fait remarquer que les auteurs mêmes de cette partie du Traité « constatent des lacunes, des impropriétés de termes, des fautes de langage, des erreurs manifestes, d'importantes discordances entre les textes anglais et français ». On ne possède même pas les travaux préparatoires dans leur intégralité.

Mais je suis convaincu que, nonobstant ces défectuosités, on peut trouver une solution se basant sur le droit positif en vigueur.

Les considérations sur une situation désirable, meilleure que celle qui se présente dans l'état de choses de droit positif,

La Convention de Paris, les décisions respectives du Haut-Commissaire, les décisions du Conseil de la Société des Nations qui ont donné à la règle fondamentale de l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles le contenu spécifique, ont de même déterminé d'une manière très détaillée les limitations et les restrictions de la Ville libre dans le domaine des relations extérieures, c'est-à-dire internationales. Ces restrictions sont, par leur nature, générales ; les exceptions y relatives ne se présument pas ; elles doivent être exprimées et prononcées le plus explicitement.

Cela étant, les dispositions précitées appartiennent au domaine d'un *jus speciale* en égard duquel les règles générales de la Partie XIII du Traité doivent inconditionnellement fléchir. Il est sans importance de supposer que les règles ayant trait à la situation de la Pologne dans le domaine de la conduite des relations extérieures de la Ville libre n'ont point été rédigées en vue de la participation éventuelle de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail. Cette supposition, qui se trouve dans le Mémoire écrit du Bureau international du Travail (pp. 167 et 168), est basée sur une très évidente pétition de principe : puisque ces règles sont radicalement inconciliables avec les prescriptions de l'article 389 du Traité de Versailles, on n'a point songé à la participation de la Ville libre en rédigeant les règles en question. Il serait oiseux de scruter et de chercher à pénétrer les intentions des auteurs de ces règles, puisqu'il y a deux alternatives possibles qui comportent néanmoins une solution identique. La première alternative : ou ces règles épuisent toute la matière, alors la participation de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail est juridiquement impossible. Deuxième alternative : ou ces règles se taisent sur la question de la participation ; or, la lacune incontestée doit être comblée par des dispositions à créer, c'est-à-dire par des dispositions qui, dès à présent, n'existent pas encore.

Mais il serait illogique de dire — et cela irait à l'encontre des règles généralement acceptées de l'interprétation juridique — que l'antinomie et la contradiction existantes dussent être écartées par l'inapplicabilité des normes sur le statut spécial de la Ville libre, dont l'applicabilité est et demeure précisément ordonnée.

Les nécessités de la vie n'abrogent pas automatiquement le droit positif, et nous tous sommes obligés de nous soumettre aux règles établies, même s'il s'agit des vices constitutionnels ou de certaines inélégances du droit. Le droit positif en vigueur est en contradiction avec la participation éventuelle de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail. Cette thèse est, je crois, surabondamment prouvée par l'Exposé écrit du Gouvernement polonais et, de même, par les

Observations écrites y relatives du Bureau international du Travail. Je crois qu'il ne serait pas nécessaire de récapituler tous ces arguments.

Je me permettrai seulement de rappeler que la participation d'une délégation dantzikoise à l'Organisation internationale du Travail serait, dans l'état actuel du droit, juridiquement impossible, parce que, conformément aux règles en vigueur, cette délégation se trouve nettement subordonnée à la délégation polonaise, comme le dit l'Exposé écrit du Bureau international du Travail à la page 167.

En outre, la délégation dantzikoise, ne possédant pas un droit de vote indépendant, serait uniquement autorisée à prendre part aux discussions d'ordre économique qui affectent le bien-être et la prospérité de la Ville libre. La question de savoir si la discussion est d'ordre économique ou non et si elle affecte ou non le bien-être et la prospérité de la Ville libre doit être décidée, faute d'un accord, par la voie d'un arbitrage spécial, prévu à l'article 39 de la Convention de Paris. Si un accord n'intervient pas, il serait donc inutile que le délégué de Dantzig prît part aux discussions à titre de représentant de la Ville libre.

Or, dans toutes les discussions d'ordre politique et social qui pourraient avoir lieu à la Conférence générale, le délégué de la Ville libre serait déchu du droit de prendre part à la discussion. Si la question délicate sur le caractère d'un problème menait au désaccord entre les deux délégations, ce désaccord aurait les mêmes effets. Or, je crois que, de ce chef, la participation de la Ville libre à l'Organisation internationale est juridiquement impossible.

Un deuxième obstacle non moins grave et principal est conditionné par les dispositions de l'article 6 de la Convention de Paris, qui se rapporte au veto du Haut-Commissaire en tant qu'il s'agit des traités ou accords dans la mesure où ils s'appliqueraient à la Ville libre. Les règles de fond et de procédure se rapportant aux droits respectifs du Haut-Commissaire et du Conseil de la Société des Nations se trouvent dans le rapport du représentant du Chili, approuvé par le Conseil de la Société des Nations le 6 septembre 1929.

L'exercice de ce droit de veto peut se trouver, le cas échéant, en contradiction avec les décisions de la Conférence générale du Travail. Dans chaque cas, un tel contrôle se concilierait mal avec l'autonomie de l'Organisation internationale du Travail, et le Mémoire du Bureau international du Travail, à la page 172, a justement fait observer que ce contrôle risquerait de créer, dans certains cas, une opposition regrettable entre la Société des Nations *stricto sensu* et une organisation faisant partie de l'ensemble des institutions de la Société. Le Mémoire du Bureau international du Travail continue :

« A la vérité, cette éventualité serait heureusement peu vraisemblable. »

Ici, on pourrait observer que, dans la vie internationale, les choses les plus invraisemblables deviennent parfois — et malheureusement — d'une réalité la plus vivante et la plus effective. Mais en dehors du veto du Haut-Commissaire et de la Société des Nations existent les droits les plus explicites de la Pologne concernant la possibilité de son opposition en égard des conventions à conclure par elle-même au nom de la Ville libre.

Or, une situation peut se présenter dans laquelle la Pologne aurait eu des motifs raisonnables et graves de faire une telle opposition à la volonté de la Ville libre.

Le Mémoire du Bureau international du Travail fait justement observer que la Pologne ne serait nullement obligée, contre son gré, d'accepter une conclusion d'un engagement international de Dantzig. Un règlement portant une solution contraire « paraîtrait difficilement conciliable avec le pouvoir de conduire les affaires extérieures de la Ville libre que le Traité de Versailles attribue à la Pologne ».

Je dirai tout court qu'un tel règlement serait absolument inconciliable avec les droits dont la Pologne est investie.

Il convient enfin de mentionner la difficulté principale qui provient de la disposition de l'article 39 de la Convention de Paris, conformément à laquelle toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre seront soumises à la décision du Haut-Commissaire, sous réserve d'appel au Conseil de la Société des Nations.

L'honorable représentant de la Ville libre a fait remarquer que la réserve découlant de l'article 39 de la Convention de Paris ne touche à aucun point essentiel ; il se peut bien qu'il y ait des situations analogues à cet égard entre d'autres Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Je dois avouer que je ne connais pas de pareilles situations analogues. L'exemple mentionné par M. le professeur Kaufmann ayant trait aux dominions britanniques appartient aux catégories des situations tout à fait différentes. La catégorie de l'arbitrage ou du règlement judiciaire d'ordre international ne peut nullement être appliquée à ces situations particulières. Si des différends quelconques s'élevaient dans ce domaine, ce seraient exclusivement des différends d'ordre domestique qui ne peuvent pas être conçus sur le plan international.

En outre, on connaît bien la clause de style qui se trouve dans plusieurs traités et se rapporte au règlement des différends éventuels entre les signataires. Conformément à cette clause, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale y est prévue, si les Parties n'ont pas réglé d'une

façon différente la solution des contestations éventuelles. La clause spéciale d'arbitrage ou de règlement judiciaire déroge à la compétence générale de la Cour. Mais on ne peut pas s'imaginer une situation contraire. Si la Partie XIII du Traité prévoit la compétence exclusive de la Cour, la clause spéciale (dans notre cas, l'article 39 de la Convention de Paris) ne peut aucunement jouer.

Enfin, tant dans la procédure de réclamation (art. 409) que dans la procédure des plaintes (art. 415 et 416), cette compétence particulière — en dehors de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale — pourrait mener aux conflits les plus indésirables. Le Mémoire du Bureau international du Travail ajoute de même que l'article 423 du Traité de Versailles, qui institue la compétence générale de la Cour, pourrait peut-être, dans certains cas, se heurter lui-même à la procédure établie par l'article 39 de la Convention de Paris.

Je ne veux pas me prononcer sur les difficultés d'ordre économique qui pourraient se présenter *in statu quo ;* mais je crois que les considérants d'ordre purement juridique démontrent l'impossibilité fondamentale de faire participer la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail.

On pourrait me reprocher que je néglige l'argument essentiel qui, maintes fois, a été souligné par le Mémoire du Bureau international du Travail. Si l'on se prononce contre l'admission de la Ville libre, on ne tient pas compte de l'universalité qui est à la base de la Partie XIII du Traité. Le Préambule de la Partie XIII déclare notamment : « la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ».

Je ne conteste pas que l'universalité se présente avec le caractère d'un postulat nécessaire. Mais ce serait se prévaloir d'un argument nettement politique à l'occasion d'une question de droit pur, d'autant plus que cet argument rentre dans la catégorie des postulats idéaux. On sait bien qu'il y a de nombreux pays membres de l'Organisation internationale du Travail qui n'ont pas encore ratifié une seule convention du travail. A cette occasion, je me permettrai de rappeler les considérants de la Cour, dans son Avis consultatif n° 13, sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron.

A l'occasion des questions soulevées dans cette procédure consultative quant à la souveraineté des États, la liberté des États et la liberté individuelle, la Cour se prononça de la manière suivante : « La Cour, dans l'interprétation de la Partie XIII, est appelée à remplir une fonction judiciaire, et, si l'on examine la question qui lui est actuellement soumise

conjointement avec les termes du Traité, il ne semble pas qu'il y ait lieu de discuter et appliquer des principes politiques ou des théories sociales dont — il convient de l'observer — le Traité ne fait aucune mention. » (P. 23.)

Mais, abstraction faite de cet argument politique, on pourrait nous demander si l'on trouverait rationnelle une solution qui, en vue d'une situation très nette au point de vue juridique, veut exclure la Ville libre de Dantzig des bénéfices de la participation à l'Organisation internationale du Travail.

Or, je tiens compte des réalités incontestées de la vie internationale et je ne veux pas entrer dans des considérations sur le possible et le désirable.

La question d'un arrangement pratique, d'un *modus vivendi*, d'une adaptation éventuelle, tous ces problèmes sont et doivent être exclus de notre considération dans l'état présent de la cause. Certainement, on pourrait penser à l'éventualité des amendements de la Partie XIII. On pourrait envisager les modifications du statut spécial de la Ville libre de Dantzig. Mais il me semble que ces modifications ne seraient pas nécessaires, étant donné qu'un pays peut, sans être Membre de l'Organisation internationale du Travail, développer sa législation du travail de manière à l'amener au niveau des conventions et des recommandations acceptées par celle-ci, et même à dépasser ce niveau. On sait, par exemple, que l'Islande, sans être Membre de l'Organisation internationale du Travail, soumet les projets de conventions et les recommandations de la Conférence générale à son corps législatif. Je ne crois pas qu'il serait utile d'examiner dans cet état de cause les situations éventuelles qui pourraient se présenter dans l'avenir. Nous sommes en présence d'une question de droit pur qui ne peut être résolue qu'en conformité avec le droit positif, qu'il faut accepter tel qu'il est. Et qu'il me soit permis, en conclusion de mon exposé, de citer les mots prononcés par M. Sokal, représentant de la Pologne, dans la séance du Conseil d'administration en date du 26 avril 1930, cette séance s'étant occupée de la question de la participation de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail et de la formule du texte de la question à transmettre à la Cour permanente de Justice internationale.

Le représentant de la Pologne au Conseil d'administration a dit qu'il peut à ce sujet donner l'assurance que, même si la réponse de la Cour était négative, le Gouvernement polonais, soucieux de ses devoirs, s'attacherait à envisager toutes les modalités pratiques susceptibles de permettre aux ouvriers de la Ville libre de Dantzig de jouir des bienfaits sociaux de la législation internationale du travail.

3.

DISCOURS PRONONCÉ PAR M. ALBERT THOMAS

(représentant le Bureau international du Travail)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DU 5 AOÛT 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Au moment où je me présente devant vous pour apporter, comme Directeur du Bureau international du Travail, les renseignements que nous sommes susceptibles de donner à la Cour, je ne puis pas me défendre de quelques sentiments d'appréhension et d'embarras : le sentiment d'appréhension personnel accoutumé quand je viens ici, le sentiment de mon incompétence et de mon inhabileté juridique ; et comment ne le sentirais-je pas plus vivement après les exposés que j'ai entendus pendant toute la journée d'hier et que j'ai suivis, pour ma part, avec une vive passion ? Je ne saurais pas citer les auteurs les plus qualifiés, je ne saurais qu'à peine me mouvoir entre les grandes théories de droit avec lesquelles je ne suis pas familier. C'est le premier sentiment personnel d'appréhension.

Il en est un autre : je parle au nom d'une grande organisation, d'un grand organe international, le Bureau international du Travail. Je ne puis pas oublier que, derrière la sérénité des échanges de vues qui se produisent ici, il y a tout un *Hintergrund* politique dans toute cette affaire, et que si l'arrêt ou l'avis de la Cour laisse quelque amertume de part et d'autre, on ne manquera pas d'invoquer peut-être l'intervention du représentant de l'organisme international que je suis. C'est de lui que viendrait tout le mal, comme dit notre fabuliste.

Ce sentiment d'appréhension se double d'un sentiment d'embarras : lorsque je suis arrivé dans ce Palais, on m'a conduit dans un petit bureau sur la porte duquel j'ai lu : « Chambre des Parties — Organisation internationale du Travail. » Plût au ciel que je fusse une Partie ! ma tâche serait beaucoup plus commode. Lorsque la Cour a été appelée à rendre des avis antérieurement et lorsque je suis venu devant elle, j'étais bien un peu dans le rôle d'une Partie ; je défendais contre un État la décision de la majorité de la Conférence, ou bien je défendais contre un groupe du Conseil d'administration l'idée de la Conférence ou de la majorité du Conseil. Aujourd'hui, je suis dans un tout autre cas. Il n'y a

ni différend ni contestation, a dit la Pologne ; nous sommes ici des collaborateurs ; nous cherchons ensemble la vérité juridique ; notre Conseil d'administration qui nous donne des directives a, lui-même, pris une attitude de doute méthodique. Tout le monde est dans cette attitude de doute méthodique, pour reprendre la parole de notre Descartes. Mais notre Descartes cherchait lui-même la possibilité de règles de pensée qui pouvaient lui permettre de sortir du doute. Tout le monde semble d'accord pour se tourner vers la Cour et pour lui demander de nous tirer du doute où tout le monde se trouve ; moi-même, l'avouerai-je ? je me suis senti un peu pris par le doute général, et lorsque je réfléchissais sur la demande d'avis consultatif qui avait été adressée à la Cour, je me suis mis à douter moi-même si nous avions adopté la bonne position juridique. Eh quoi ! la Pologne a été saisie par la demande de la Ville de Dantzig pour être admise au sein de l'Organisation internationale du Travail, et la Pologne, prise de doute, a dit : Je transmets en demandant que la Cour soit consultée.

Le Conseil d'administration, saisi, aurait dû envoyer la demande à la Conférence, puisqu'il est communément admis que c'est la Conférence qui doit décider.

Le Conseil d'administration a dit : « Je désire une consultation de la Cour » ; mais, si le Conseil avait envoyé la demande à la Conférence, celle-ci aurait pu être saisie d'embarras. Elle se serait alors tournée sans doute vers le Conseil de la Société des Nations pour lui demander son avis. Mais tout le monde a été saisi de doutes.

Peut-être aurions-nous mieux fait, nous aussi, de rester un peu dans l'abstention ; toujours est-il que, m'autorisant — c'est le cas ou jamais — de la devise de Dantzig : *Nec temere, nec timide* — sans témérité, mais sans crainte —, nous avons décidé d'apporter devant la Cour l'expression de notre embarras.

Oserai-je ajouter un mot ? C'est que, depuis que les exposés écrits ont été communiqués, depuis que le représentant de la Ville libre et le représentant de la Pologne ont parlé, mon embarras a diminué. S'il n'y a pas eu différend ni contestation, il y a eu du moins un certain nombre de divergences. Il m'apparaît même que l'on arrive, de part et d'autre, à soutenir deux thèses entièrement contradictoires, et les débats mêmes m'ont fait sentir la nécessité, sur certains points, de mon intervention.

Des exposés écrits et des débats, j'ai retenu trois séries de considérations qui m'ont semblé rendre indispensable, peut-être même urgente, l'intervention de la direction du Bureau international du Travail.

Tout d'abord, Monsieur le Président, il m'a paru que les débats qui se sont institués dans les exposés écrits ou oraux

ont singulièrement débordé le cadre de la question précise, de la demande d'avis consultatif adressée à la Cour.

On a parlé des caractères que devait avoir un Membre de l'Organisation internationale du Travail ; on a parlé du droit de Dantzig, vu son caractère étatique général, d'être Membre de l'Organisation internationale du Travail, même de son droit d'être Membre de la Société des Nations ; on a évoqué la possibilité, pour un État non Membre de la Société des Nations, d'être Membre de l'Organisation internationale du Travail. Autant de questions, Messieurs, qui me paraissent déborder un peu les limites du problème posé et sur lesquelles je croyais de mon devoir, par mes affirmations mêmes, de mettre la Cour un peu en éveil.

La deuxième série de considérations, c'est que l'on a mis assez librement en cause les règles constitutionnelles de l'Organisation internationale du Travail.

Dans son Exposé écrit, le représentant du Gouvernement de la Pologne a dit qu'il paraissait évident que l'admission de la Ville libre de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail ne peut avoir lieu sans tenir compte de sa situation juridique spéciale et sans qu'une adaptation préalable de certaines dispositions fondamentales, portant sur la structure statique et sur le fonctionnement dynamique de l'Organisation internationale du Travail, fût entreprise.

A un autre passage encore, il a repris cette idée, en ajoutant : On pourrait se demander quelle adaptation serait inévitable — l'adaptation du statut juridique spécial de la Ville libre aux dispositions constitutionnelles de l'Organisation internationale du Travail, ou, peut-être, l'adaptation de celle-ci aux exigences du statut de la Ville libre.

Eh quoi ? Est-ce que les règles posées par le Traité, consacrées par une pratique de dix années, avec le concours de cinquante-cinq États Membres de l'Organisation internationale du Travail, pourront être si facilement changées ?

Est-ce que l'article 422 lui-même pourra être mis si facilement en mouvement ?

Ah ! Messieurs de la Cour, je sais combien il est difficile de recourir aux procédures de revision, d'amendement. Et pouvons-nous le faire ?

Ne serait-il pas plus facile de réformer certaine Convention de novembre 1920 que de chercher à adapter les règles constitutionnelles de l'Organisation au statut juridique spécial de Dantzig ?

Telle est donc la deuxième série de questions que je dois poser : que valent nos règles constitutionnelles ? ne doivent-elles pas être défendues et respectées ? ne sont-elles pas impératives ?

La troisième série de questions comprend toutes celles qui ont été soulevées hier. J'apprends toujours beaucoup lorsque je viens ici ; j'apprends ce que nous sommes, le caractère de notre Organisation ; mais j'avoue que jamais je n'ai été torturé d'autant de doutes qu'hier.

Sommes-nous un organe collectif ? Sommes-nous une société d'États ? Quel est le caractère propre de nos conventions ? Quel est le caractère de notre Conférence ?.... Toutes sortes d'idées ont été émises, pour en tirer un certain nombre de conclusions pratiques immédiates.

Peut-être la Cour estimera-t-elle que, très modestement, sans toucher à toutes les théories de droit, le Bureau international du Travail pourra et devra dire comment il conçoit lui-même son activité et comment il cherche, au jour le jour, à la développer.

Extension abusive de la question ; respect de nos règles constitutionnelles ; enfin, définition des tendances intimes de l'Organisation et des nouveautés que, peut-être, elle a apportées dans la vie internationale, — tels sont les trois points que j'aurai à toucher devant la Cour. Peut-être, ainsi, l'aiderai-je à rendre en toute certitude son avis consultatif. Peut-être ainsi, s'il m'arrive de ne pas trop dépasser les limites juridiques et de ne pas me laisser entraîner par des considérations générales, pourrai-je l'aider à chercher dans ce grave débat les solutions nécessaires que l'universalité de l'Organisation générale du Travail lui impose de rechercher ici.

Examinons donc la première série de considérations.

Notre Conseil d'administration a rédigé, comme vous le savez, la demande d'avis consultatif que le Conseil de la Société des Nations a bien voulu transmettre :

« Le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet-il à la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation générale du Travail ? »

Dans les exposés écrits, dans les exposés oraux du représentant de la Ville libre et du représentant du Gouvernement polonais, vous avez entendu hier toute une série de considérations, qui portaient non seulement sur le statut juridique spécial de Dantzig, mais également sur des problèmes généraux touchant notre Organisation.

Il m'a semblé que l'on discutait, à certains moments, des caractères étatiques que pouvait, que devait posséder une collectivité pour devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail. Ici, le représentant du Gouvernement polonais a déclaré qu'il ne saurait s'agir, pour la Ville de Dantzig, de la question de savoir si un État qui n'est pas Membre de la Société des Nations peut devenir Membre de l'Organisation

générale du Travail ; et le représentant de la Ville libre a, tout au long, repris le problème.

Je ne voudrais pas suivre ces juristes dans l'exposé d'ensemble des problèmes qu'ils ont traités ici. Je voudrais simplement indiquer l'état de fait, marquer quelle est l'attitude générale de notre Organisation sur un point déterminé, marquer quelles sont les préoccupations prochaines que nous pouvons avoir, au moins sur une de ces questions, — de façon que la Cour, donnant son avis consultatif et apportant elle-même les considérations de droit qui lui semblent indispensables, ne tranche pas indirectement et incidemment des cas qui, en eux-mêmes, sont graves.

Le problème qui peut trouver une application immédiate dans notre vie quotidienne, c'est celui — qu'a traité le représentant de la Ville libre — de savoir si un État qui n'est pas Membre de la Société des Nations peut devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail. Dans ce domaine, en fait, il y a un précédent considérable : c'est que l'Allemagne et l'Autriche ont été admises dans l'Organisation générale du Travail par la première Session de la Conférence générale, à Washington, en 1919. Il est indéniable que ce fait constitue un précédent d'une grande importance.

La valeur de ce précédent, cependant, a été contestée : au cours même des négociations de 1919, avant la ratification du Traité de Versailles, le Conseil des Principales Puissances alliées et associées avait décidé que l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche — pays ne faisant pas partie de la Société des Nations — pourrait être prononcée par la Conférence de Washington, sans qu'il fût nécessaire de modifier le texte de l'article 387, lequel, depuis, est entré en vigueur.

Or, on a prétendu que cette circonstance constituait un compromis par lequel les Alliés avaient entendu faciliter l'acceptation des traités de paix par l'Allemagne et par l'Autriche, — mais que cette décision exceptionnelle confirmait une règle générale d'après laquelle l'admission dans l'Organisation internationale du Travail devait résulter de la qualité de Membre de la Société des Nations.

A notre sens, une telle affirmation est extrêmement fragile au point de vue juridique. En effet, l'Organisation internationale du Travail est un organisme soumis à ses règles propres, telles qu'elles sont inscrites dans la Partie XIII du Traité de Versailles. Elle a toujours été juridiquement indépendante du Conseil suprême ; celui-ci n'avait aucune qualité pour imposer une décision quelconque à la Conférence de Washington. Que celle-ci se soit, en fait, ralliée à une invitation du Conseil suprême, pour tenir compte de raisons politiques, cela peut être vraisemblable ; il n'en demeure pas moins, en droit, que la décision prise par la Conférence de Washington à l'égard de

l'Allemagne et de l'Autriche constitue un précédent parfaitement topique.

Si la Conférence a admis l'Allemagne et l'Autriche dans l'Organisation internationale du Travail, alors que ces pays n'étaient pas Membres de la Société des Nations, c'est que, certainement, sa décision ne lui a pas semblé contraire aux termes de la Partie XIII. Et, puisque aucun État n'a élevé de protestation contre la procédure ainsi suivie pour admettre l'Allemagne et l'Autriche dans l'Organisation internationale du Travail, on peut considérer que cette procédure a reçu, en fait, un assentiment général.

Il semble donc impossible, à notre sens, de considérer l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche dans l'Organisation internationale du Travail comme une exception dépourvue de signification juridique. Il est plus logique et d'une meilleure méthode de voir au contraire dans ce fait une interprétation donnée, avant la mise en vigueur du Traité, par ses rédacteurs eux-mêmes.

Quelles qu'aient été les tractations effectuées pendant les négociations de paix, il est un fait incontestable : c'est que la Partie XIII, et singulièrement l'article 387 du Traité de Versailles, constituent pour la Conférence du Travail des prescriptions positives.

Dès lors, de deux choses l'une : ou bien les termes de l'article 387 interdisaient l'admission dans l'Organisation internationale du Travail d'un État qui n'est pas Membre de la Société des Nations, — et, dans ce cas, l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche apparaît comme une violation du Traité. Ou bien les termes de l'article 387 sont suffisamment larges pour autoriser l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche : dans ce cas, ils permettent d'admettre, tout de même, d'autres États. Il semble impossible d'échapper à ce dilemme.

On a rappelé, il est vrai, que la Conférence n'avait pas cru pouvoir se prononcer, en 1919, sur l'admission de la Finlande au même titre que l'Allemagne et l'Autriche. Mais si la question de l'admission de la Finlande s'est présentée dans des conditions politiques différentes, elle se présentait, au point de vue strictement juridique, dans les mêmes conditions que la question de l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche. A cet égard, la Conférence a tout simplement opéré une discrimination de fait qui n'affecte en rien la question de droit.

Je ne referai pas, à mon tour, tout l'historique de cette affaire ; je n'invoquerai pas l'avis du directeur de la Section politique de la Société des Nations, au cours de l'Assemblée de 1920 ; ce que je veux marquer, c'est que jusqu'à ce jour, au sein du Conseil d'administration, au sein de la Conférence, la thèse que je viens de développer a prévalu, c'est qu'elle apparaît en quelque manière comme la thèse acceptée et

d'après laquelle vit notre Organisation. S'il n'en était pas ainsi, le Conseil d'administration, la Conférence, auraient-ils admis les négociations, les conversations que le Directeur du Bureau international du Travail a pu avoir avec les représentants de certains États en vue d'une adhésion possible à l'Organisation internationale du Travail ? Est-ce que, tous les ans, les débats qui s'instituent à la Conférence du Travail seraient possibles si l'on n'admettait pas cette possibilité d'admission d'un État non Membre de la Société des Nations ?

Je veux simplement indiquer l'état de fait, je le répète, à savoir que notre Organisation, dans son ensemble, incline de ce côté. Je veux également indiquer ce fait que, il y a quelques mois à peine, un État a envoyé à Genève un observateur, avec mission d'étudier cette possibilité. Il a été salué comme étant un Membre possible, dans un avenir prochain, de la Conférence internationale du Travail. Je ne violerai pas un secret professionnel en disant que peut-être, si l'affaire pendante de Dantzig, avec les aléas qui en résultent, n'était pas survenue, une demande formelle d'admission aurait été faite par cet État. Donc, s'il y avait, incidemment, indirectement, un avis consultatif dont les considérants tranchassent le cas, et s'ils le tranchaient négativement, la négociation diplomatique actuellement engagée ne pourrait aboutir à l'admission envisagée.

Mais il y a un fait plus grave, dont le représentant de la Pologne a parlé tout à l'heure : c'est la situation d'un État qui n'est plus Membre de la Société des Nations, mais qui a tenu à demeurer Membre de l'Organisation internationale du Travail ; qui, depuis plus de deux ans, est Membre, avec pleins droits et pleines obligations, de l'Organisation internationale du Travail : je veux parler du Brésil.

Depuis deux ans, vous le savez, le Brésil, après le préavis d'un an écoulé, a cessé d'appartenir à la Société des Nations ; c'était juste au moment d'une Conférence internationale du Travail : sa délégation est demeurée, personne n'a élevé la moindre contestation.

On a réglé ensuite la question de la contribution budgétaire : le Brésil a payé une contribution annuelle à l'Organisation internationale du Travail. Il a fait plus : récemment, il a déposé devant son parlement toutes les conventions qui ont été votées par les Conférences.

Pourquoi n'a-t-on pas soulevé le cas ? Il semble que ce soit l'esprit commun, non seulement de l'Organisation internationale du Travail, mais de la Société des Nations.

Le représentant de la Pologne a fait allusion tout à l'heure à cette situation, comme aux déclarations qui ont été faites ; il est important, je crois, d'en donner lecture à la Cour.

La quatrième Commission de la dernière Assemblée de la Société des Nations a estimé que la contribution financière du Brésil devrait être régulièrement incorporée au budget, en vertu des règles financières de la Société. A ce sujet, le Secrétaire général a pris la parole en ces termes :

« Bien que le budget du Bureau international du Travail ne rentre pas dans les attributions du Secrétaire général, ce budget soulève une question au sujet de laquelle je me vois obligé de faire une courte déclaration à la quatrième Commission, étant donné que l'Organisation internationale du Travail, conformément à l'article 392 du Traité de paix, fait partie de l'organisation de la Société des Nations.

« Dans les recettes indiquées au budget de l'Organisation internationale du Travail, on trouvera une somme de 124.662 francs-or qui figure à titre de contribution du Brésil à l'Organisation internationale du Travail. Je pense que lorsque, comme j'en suis sûr, la quatrième Commission acceptera avec gratitude cette contribution, il sera entendu que, ce faisant, son action ne préjugera en aucune façon la solution de toutes questions constitutionnelles qui se poseraient en vertu des dispositions du Traité instituant l'Organisation internationale du Travail. Dans les circonstances actuelles, la question de la situation juridique spéciale en ce qui concerne le maintien du Brésil comme Membre de l'Organisation internationale du Travail peut être considérée comme présentant un caractère tellement théorique qu'il ne semble pas nécessaire d'essayer de la résoudre. Mais des circonstances pourraient se présenter rendant éminemment désirable une solution de la question constitutionnelle impliquée, et il serait, à mon avis, regrettable que l'action de la quatrième Commission et de l'Assemblée, dans le cas présent, pût fournir matière à des arguments en faveur d'une thèse particulière quelconque. »

Après cette déclaration du Secrétaire général, le Directeur du Bureau international du Travail a pris la parole au nom de cette Organisation. Il s'est exprimé en ces termes :

« Je comprends parfaitement la déclaration que le Secrétaire général a tenu à faire en s'appuyant sur l'article 392 du Traité de paix. La Commission comprendra certainement la réserve qu'à mon tour je tiens à faire pour la sauvegarde des règles constitutionnelles qui ont été tracées à l'Organisation internationale du Travail dans la Partie XIII du Traité de paix, et dont le Conseil d'administration et moi-même avons la charge directe.

« Le Secrétaire général estime que l'acceptation par la quatrième Commission et par l'Assemblée de la contribution de 124.662 francs-or par le Brésil au budget de l'Organisation

internationale du Travail ne saurait préjuger de la solution de tout problème constitutionnel qui pourrait être soulevé à ce sujet.

« Nous convenons qu'il serait incorrect et inexact d'attribuer une valeur théorique et absolue à l'incorporation de la contribution brésilienne dans le budget de l'Organisation internationale du Travail. Mais la réserve faite par le Secrétaire général ne saurait pour lui constituer éventuellement un argument contre les conséquences juridiques du fait positif qu'est le versement de cette contribution. Elle ne saurait, en tout cas, porter atteinte aux droits dont jouit le Brésil et aux obligations qu'il assume par sa participation à l'Organisation internationale du Travail. »

Voilà comment la question, d'un commun accord, reste posée ou plutôt « non posée » aujourd'hui.

Si la Cour estimait que la question du statut juridique spécial de Dantzig ne pouvait pas être traitée sans que ce problème général ne fût soulevé, j'ai le devoir de lui indiquer l'état de la question, j'ai même le devoir de lui en faire connaître ici les conséquences.

Si, par une décision négative, le Brésil était déclaré incapable de faire partie de l'Organisation internationale du Travail, non seulement il en sortirait, mais toutes les décisions qui ont été prises par la Conférence depuis deux ans se trouveraient peut-être entachées d'illégalité.

Je fais la distinction entre le politique et le juridique ; je sais que ces conséquences, même si elles lui apparaissent graves, ne pourraient pas empêcher la Cour de dire la vérité juridique sur un point déterminé. Mais je songe aussi à la question de procédure et à la question de droit.

Serait-il possible que cette question si grave fût tranchée indirectement et incidemment, peut-être même contre les règles mêmes de procédure accoutumées ?

La Cour a fait connaître aux cinquante-cinq Membres de l'Organisation internationale du Travail la question posée au sujet du statut spécial de Dantzig. Ces États pouvaient demander à être entendus par la Cour. La plupart d'entre eux ne sont pas intervenus, pensant qu'il s'agissait simplement du statut juridique spécial de Dantzig ; mais, si le problème général était posé, je suis sûr que la Cour estimerait que les États devraient être formellement consultés et qu'une question aussi grave ne pourrait pas être traitée sans la garantie d'une procédure préalable et spéciale.

Voilà, Messieurs, les quelques observations que, sur ce point, je tenais à formuler, et les renseignements de fait qu'il était de mon devoir de donner à la Cour.

J'en viens maintenant à la deuxième série de considérations. Je le répète, le texte de notre Conseil d'administration est : « Le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet-il à la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail ? »

Je voudrais que les éminents juristes qui ont parlé avant moi comprissent bien notre position particulière. Sans doute, je risque de me laisser entraîner par la sentimentalité. Mais il me faut bien rappeler que l'un des soucis primordiaux de notre Organisation est — pour reprendre la formule de notre Mémoire — sa vocation à l'universalité.

C'est cette pensée qui nous a étreints lorsque nous avons reçu la demande de la Ville libre de Dantzig ; c'est elle qui depuis des années nous guide ; c'est elle qui a amené les négociateurs du Traité de paix à demander l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche ; c'est elle qui a amené les représentants de la classe ouvrière à ce moment-là à insister sur cette demande ; c'est elle qui a inspiré nos démarches pour les territoires sous mandat ; c'est encore elle qui nous guide dans les négociations et conversations quotidiennes ; c'est la pensée qui nous amènera à chercher, dans l'affaire présente, une solution qui nous semble indispensable.

D'un côté, il ne nous paraît pas possible que des travailleurs, des ouvriers, soient, pour une raison quelconque, exclus du bénéfice des dispositions internationales protectrices du travail. D'un autre côté, il importe de rappeler — comme l'a marqué le Traité de paix — que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres pays en ce sens.

Considérations d'humanité, considérations économiques, c'est la pensée qui nous guide. Ce matin, j'entendais le représentant du Gouvernement polonais parler à cet égard de « postulat idéaliste », et rappeler l'Avis n° 13 de la Cour pour indiquer que ce postulat idéaliste n'avait rien à faire ici.

Messieurs, je ne suis pas juriste ; mais, en la circonstance, me sera-t-il permis de faire une ou deux remarques de caractère juridique ? « Postulat idéaliste » ? soit, mais il est inscrit dans le Traité de paix : la formule que nous avons citée sur la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain est dans le Préambule de la Partie XIII du Traité, que la Cour elle-même, dans ses premiers avis, a considéré non comme un préambule théorique sans portée précise, mais comme une disposition définissant, par sa combinaison avec l'article 387, la compétence même de l'Organisation internationale du Travail.

Lorsqu'on cite l'Avis n° 13 de la Cour, il faut se rappeler les circonstances. A ce moment, on avait évoqué la liberté individuelle, la liberté du travail : postulats idéalistes que la

Cour avait écartés en l'espèce, observant que le texte du Traité de paix n'en faisait aucune mention. Au contraire, notre effort vers l'universalité est consacré dans ce Préambule de la Partie XIII que la Cour a considéré comme notre charte constitutionnelle.

Mais si nous nous laissons pousser, guider, entraîner par ce principe constitutif de notre Organisation, nous n'avons garde d'oublier les règles précises du droit positif ; nous l'avons indiqué en quelques formules dans notre Exposé, où nous avons tenu à bien marquer qu'il ne pouvait pas y avoir de Membres ayant des droits et des obligations diminués, et que nos règles constitutionnelles devaient être constamment respectées.

Après une analyse juridique serrée faite par nos hommes les plus compétents, nous sommes arrivés à la constatation que, d'une manière générale, les caractères étatiques que possédait la communauté de Dantzig nous semblaient suffisants pour remplir les droits et obligations d'un Membre de l'Organisation. Nous avons noté que, au point de vue du droit public interne, la Ville libre possède, dans l'ensemble, un pouvoir législatif indépendant ; que, au point de vue du droit international, la Ville libre jouit d'une personnalité distincte, puisqu'elle apparaît comme Partie contractante à des traités et qu'elle a pris part à des conférences internationales. Nous n'avons pas poussé plus loin le développement sur cette question ; je ne le ferai pas davantage. Nous avons borné notre Exposé écrit — et nous bornerons notre exposé oral — au rapprochement et à la comparaison des règles du statut spécial de la Ville libre de Dantzig et des règles constitutionnelles de notre Organisation.

Je dois ici dire un mot au sujet de notre Mémoire. La Cour s'est trouvée, contre notre gré, en présence de deux exposés du Bureau international du Travail. Nous avions rédigé, en effet, pour notre Conseil d'administration, un exposé sommaire destiné à débroussailler la question. La Pologne, pour reprendre son expression, s'est « permis » d'annexer notre exposé d'ordre intérieur au Mémoire qu'elle a envoyé à la Cour. Cet exposé d'ordre intérieur ayant donné lieu à des observations de la part d'un des membres du Conseil d'administration, je me suis cru obligé d'envoyer ces observations à la Cour. Notre premier exposé et notre Exposé définitif (celui que nous avons envoyé à la Cour) ne sont pas, du reste, contradictoires ; ils sont inspirés exactement par la même pensée. Mais je tiens à préciser que c'est l'Exposé adressé à la Cour qui exprime dans ses détails et dans ses nuances notre pensée définitive.

Cette question tranchée, j'en viens à l'analyse et à la comparaison des règles pratiques de fonctionnement de notre Organisation et des règles du statut juridique de la Ville libre de Dantzig. Encore une fois, je demande qu'on nous comprenne bien ; à côté des grands principes idéalistes et moteurs qui nous

animent et nous guident, surtout quand ils sont inscrits dans le texte du Traité de paix, il y a une série de règles terre à terre que l'administrateur que je suis doit connaître.

Messieurs de la Cour, vous n'avez pas assisté aux fréquentes interruptions des délégués, pendant la Conférence internationale du Travail, lorsqu'ils lancent ce simple appel qui trouble profondément le bureau de la Conférence : *Point of order.* Je redoute que si l'admission d'un État comme la Ville libre de Dantzig se produisait sans définition préalable de la situation exacte, l'appel *Point of order* ne surgisse à tout instant au sujet de la contradiction des règles de la Ville libre de Dantzig et de celles de l'Organisation internationale du Travail, et c'est dans cet esprit que nous avons fait notre Exposé.

Je ne veux pas rappeler en détail toutes les observations que nous avons faites dans notre Mémoire écrit. Vous vous souvenez des trois points que nous avons traités : élaboration des décisions de la Conférence ; suite à donner aux décisions de la Conférence ; application ou dispositions pour l'application effective des décisions de la Conférence. Je ne reprendrai que brièvement ces divers points. Je les traiterai un peu à la lumière des discussions qui ont eu lieu ici. Je dis tout de suite qu'il ne m'a pas paru que les observations apportées ici nous amènent à changer notre position, j'entends pour l'exposé objectif.

Au sujet des conditions d'élaboration des décisions de la Conférence, je rappelle la composition de notre Conférence : quatre délégués de chacun des États, deux délégués gouvernementaux, un délégué des employeurs et un délégué des travailleurs, nommés dans des conditions spéciales en accord avec les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs ; liberté de parole ; liberté de vote des délégués.

Considérons en face la situation de Dantzig, que nous avons retracée avec plus de détails que je ne le ferai ici. Dantzig a passé avec la Pologne, pour la représentation de la Ville libre dans les conférences internationales, un Accord du 27 janvier 1923, complété par des règles d'application du 10 décembre 1924 approuvées par le Conseil de la Société des Nations. Dans les conférences internationales, la délégation de Dantzig doit être subordonnée à la délégation polonaise ; les personnes désignées par la Ville libre ne peuvent agir que si le délégué polonais a connaissance de leurs intentions et donne son consentement ; le chef de la délégation polonaise est le chef commun de la délégation dantzikoise ; la Pologne doit chercher à s'assurer un vote spécial pour Dantzig. Je ne reprends ni les détails ni les nuances.

Telles sont les deux séries de règles constitutionnelles ; évidemment, elles sont en opposition totale ; il ne serait pas possible d'admettre au sein de la Conférence internationale

du Travail une sorte de délégation mixte avec deux voix exprimées par le délégué polonais. Je ne sais d'ailleurs pas comment jouerait la liberté de vote des représentants patronaux et ouvriers. Je crois donc qu'il y a incompatibilité des deux séries de dispositions.

Ingénieusement, le représentant de la Ville libre de Dantzig, dans son Exposé écrit et dans son exposé oral, a suggéré l'idée que l'admission de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail permettrait de considérer que Dantzig participe à la Conférence en vertu de la liberté de remplir certaines activités techniques résultant d'un premier accord ou traité.

Peut-on assimiler la représentation dans une Conférence internationale du Travail à l'activité technique résultant de l'adhésion à un traité ou à une convention technique quelconque ? Le représentant de la Pologne a très vigoureusement marqué les nombreuses raisons — dont beaucoup sont très fortes — qui permettent de dire que, au sein de la Conférence internationale du Travail, il y a, en fait, activité politique. On ne peut pas déclarer qu'on se trouve en présence d'une simple réunion de personnes venant des ministères du Travail, n'agissant qu'en raison de leur compétence personnelle et nullement comme représentants des gouvernements. Sans discuter sur la question, si souvent controversée, des instructions données aux délégués, en fait les représentants gouvernementaux reçoivent des instructions, et il serait facile de multiplier les caractères politiques de notre Organisation.

Il m'a donc paru difficile d'assimiler la participation aux activités techniques résultant d'un traité ou d'un accord, à l'activité interne de la Conférence internationale du Travail.

Une autre idée a été émise : la Société des Nations peut, dans certains cas déterminés, décider que la Ville libre de Dantzig serait appelée à une conférence internationale, pourrait y participer et y voter.

Sans soulever la question de l'autonomie de notre Organisation, est-il concevable que, pour chaque conférence internationale, la Société des Nations dise que c'est là une conférence qui peut intéresser Dantzig et provoque une convocation de la Ville libre ? Il me semble que, là encore, un effort pour concilier certaines dispositions du statut juridique spécial avec nos règles constitutionnelles soit difficile à réaliser.

Donc, en ce qui concerne la participation à la Conférence, incompatibilité des règles actuelles.

Il m'apparaît qu'il en est de même pour les suites à donner aux décisions de la Conférence. Très rapidement encore, je résumerai notre Mémoire.

D'abord, il y a deux obligations fondamentales : en premier lieu, les projets de conventions et de recommandations doivent

être soumis aux autorités compétentes des divers pays ; en second lieu, si les autorités compétentes donnent leur consentement, il faut envoyer la ratification formelle des conventions au Secrétaire général de la Société des Nations et prendre les mesures nécessaires pour en rendre effectives les dispositions.

Dans notre Exposé écrit, nous avons, point par point, essayé de marquer tantôt les contradictions et tantôt les possibilités. Nous avons noté qu'il résulte de l'article 6 de la Convention du 9 novembre 1920 que la négociation et la conclusion des traités sont confiées à la Pologne, qui est chargée de la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig. Toutefois, une consultation préalable du Gouvernement polonais avec la Ville libre est prévue ; dans tous les cas, le Haut-Commissaire a le droit d'opposer son veto à tout accord international dans la mesure où il s'appliquerait à la Ville libre de Dantzig.

Nous avons fait alors une comparaison entre les deux séries de procédures. Nous avons dit : si la Ville libre est Membre de l'Organisation, on peut considérer que la négociation a eu lieu au sein de la Conférence lorsque la Conférence a pris sa décision. Le projet de convention viendra régulièrement devant le *Volkstag* et le Sénat ; on peut dire par assimilation que c'est là, en quelque manière, la consultation préalable. Mais, à partir de ce moment, surgit la difficulté grave ; c'est lorsque intervient la décision des autorités compétentes. Si cette décision est négative, aucune question ne se pose ; si elle est affirmative, la Ville libre doit communiquer sa ratification formelle ; mais c'est la Pologne qui doit conclure le traité ; elle a le droit de s'y opposer ; et, dans le cas de contestation, c'est à la Société des Nations de trancher la question. Voilà comment on peut imaginer la situation.

Outre qu'une telle ingérence de la Société des Nations peut sembler contraire à l'autonomie de l'Organisation internationale du Travail, il est certain que Dantzig peut être entravé dans l'accomplissement de ses obligations et que le jeu normal des règles de notre Organisation peut être arrêté.

C'est ici que le représentant de la Ville libre de Dantzig a apporté une thèse qui a certainement retenu l'attention ; il a repris les deux séries d'obligations que nous avions rappelées dans notre Exposé écrit ; il a tenté de montrer qu'elles se conciliaient parfaitement avec le statut juridique spécial de Dantzig. Nous voudrions pouvoir nous rallier à ces conclusions, mais il nous paraît difficile d'accepter les considérations sur lesquelles on songe à les fonder.

Lorsque le représentant de Dantzig distingue les deux séries d'obligations prévues par l'article 405, il indique tout d'abord que le fait de soumettre les projets de conventions votés par

la Conférence au *Volkstag* et au Sénat constitue un acte d'ordre interne. Voire, mais cet acte d'ordre interne est imposé par une décision extérieure, par l'acte international qu'est le vote des projets de conventions, et il n'est qu'un acte nécessaire pour aboutir à cet autre acte international qu'est la ratification.

Mais la difficulté est plus grave encore quant à la seconde obligation, celle qui consiste dans la ratification des conventions approuvées par les autorités compétentes. Le représentant de la Ville libre de Dantzig a déclaré que ce texte pouvait comporter deux interprétations, soit que l'approbation des autorités compétentes impose aux gouvernements l'obligation impérative de ratifier, soit que le Gouvernement conserve, en dépit de l'approbation des autorités compétentes, le droit de libre décision pour ratifier ou non. La Cour n'ignore pas que c'est un débat qui s'est élevé entre un certain nombre de théoriciens du droit; que même, dans certains cas, des États ont argué de telle ou telle interprétation pour envoyer ou non immédiatement la ratification résultant de l'adoption par leurs autorités compétentes législatives.

Dans l'un et l'autre cas, selon le représentant de la Ville libre, le statut de Dantzig ne soulève pas de difficulté. Si, comme nous le croyons très fermement pour notre part, un gouvernement se trouve soumis à l'obligation impérative de ratifier, on ne se trouverait point en présence, dit le représentant de la Ville libre, d'un acte de politique extérieure; il s'agirait d'une démarche inévitable dont le gouvernement intéressé devrait s'acquitter, et toute intervention du Gouvernement polonais à ce sujet serait d'autant moins concevable que, dans le domaine de la souveraineté intérieure polonaise elle-même, ce Gouvernement se verrait également privé du droit de libre décision dans une situation analogue. Si, au contraire, le Gouvernement demeurait libre de ratifier, la ratification par la Ville libre de Dantzig supposerait une entremise polonaise, mais cette entremise ne s'exercerait que sous le contrôle de la Société des Nations et ne présenterait, en pratique, aucune difficulté.

Voilà le raisonnement, tel que j'ai cru le comprendre.

Sans entreprendre à cet égard une discussion approfondie, je crois, pour ma part, nécessaire d'observer que, dans l'une et l'autre interprétation, la Ville libre de Dantzig se verrait appelée à prendre une décision comportant un engagement international. La seule différence entre les deux consisterait à attribuer, suivant le cas, aux autorités législatives compétentes ou au gouvernement le pouvoir de prendre la décision; quant à l'effet de cette décision au point de vue international, il serait le même et comporterait les mêmes conséquences. Ce que nous tenons à bien marquer ici, par conséquent, c'est

le caractère que revêt, dans tous les cas, la ratification d'une convention internationale du travail, c'est-à-dire le caractère d'un engagement international appartenant essentiellement au domaine des affaires extérieures. Et, à considérer sous cet aspect les ratifications des conventions internationales du travail, il est bien malaisé d'éviter la difficulté qui résulte de l'article 6 de la Convention de 1920 entre la Ville libre et la Pologne.

Voilà pour la deuxième partie des difficultés.

Reste la troisième série de difficultés que nous avons exposées dans notre Mémoire. Je passe très brièvement à ce sujet. Il s'agit du contrôle et des sanctions de l'application des conventions. Nous avons marqué que, pour l'article 408, il n'y avait pas de difficulté ; que pour l'article 409, la procédure des réclamations ne soulève pas de graves questions. Mais, lorsqu'on arrive aux articles 411 et 416, qui prévoient des contestations possibles entre États, nous nous heurtons à un certain nombre de difficultés. En effet, dans l'hypothèse où une plainte serait déposée, la Ville libre de Dantzig et la Pologne se trouveront, lors du dépôt de cette plainte, dans une position différente. Les sanctions économiques peuvent être d'une application délicate. Mais, en admettant que l'on s'en remette aux commissions d'enquête et à la Cour du soin de déterminer les sanctions en tenant compte des situations particulières, un conflit juridique demeure possible. Ce conflit, tout le monde l'a signalé, réside dans l'opposition entre les articles 411 et 416 du Traité de Versailles d'une part et l'article 39 de la Convention de 1920 d'autre part. Là encore, on est contraint de constater l'incompatibilité des deux séries de règles.

Je ne voudrais pas, à ce sujet, revenir sur la question des dominions. Je suis pourtant obligé de dire que, là, je me trouve tout à fait d'accord avec l'observation présentée ce matin par le représentant de la Pologne. Je ne crois pas qu'on puisse assimiler le cas des dominions et le cas de Dantzig. Par ailleurs, c'est un problème extrêmement complexe que nous ne pouvons pas aborder ici ; nous nous contenterons de dire simplement que l'opinion qui a été exprimée à ce propos par le représentant de la Ville libre de Dantzig est, à notre sens, bien loin d'exprimer une vérité incontestable de droit positif.

J'ai achevé le résumé de notre Exposé, et j'ai marqué une fois de plus que les considérations qui ont été apportées ici n'ont pas changé notre point de vue. Il consiste à s'en tenir aux règles strictes de notre Organisation et à leur comparaison avec le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig, afin de découvrir les incompatibilités qui paraissent exister entre les deux séries de dispositions.

[*Séance publique du 5 août 1930, après-midi.*]

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, je reprendrai mon exposé au point où je l'avais laissé ce matin.

J'avais tenté, au moment où l'audience a été levée, de montrer les incompatibilités qui paraissent exister entre les règles constitutionnelles de l'Organisation internationale du Travail et le statut spécial de la Ville libre de Dantzig, en raison du Traité de paix de Versailles et de l'obligation de la Pologne de conduire les affaires de la Ville libre de Dantzig.

Quelle semblerait être immédiatement la conclusion ?

Le représentant du Gouvernement polonais, dans l'exposé oral qu'il a fait, l'a tirée. De tout l'exposé que j'ai fait, qu'il avait fait lui-même pour sa part, il a conclu que le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig ne lui permettait pas d'être Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Ainsi, la règle de l'universalité de l'Organisation internationale du Travail se trouverait donc atteinte. C'est là, Messieurs, la situation en présence de laquelle nous nous trouvons, c'est là la situation paradoxale que nous avons signalée.

Eh quoi ! dans l'ensemble de l'Organisation internationale du Travail, tous les cas n'auraient-ils pas été prévus ? Pour la Sarre, il y a une disposition spéciale du Traité de paix, une solution au moins provisoire qui a été acceptée. Pour les pays qui ne se gouvernent pas pleinement eux-mêmes, il y a l'application originaire de l'article 421. Même pour les pays sous mandat, le représentant du Gouvernement polonais a rappelé quels avaient été nos efforts, quel avait été notre succès limité ; mais tout récemment même, pour les pays sous mandat, des progrès s'affirment, et la dernière Conférence du Travail a adopté une convention sur le travail forcé qui est applicable, non seulement aux États qui se gouvernent pleinement eux-mêmes et à leurs colonies, mais également aux territoires placés sous mandat.

Et l'on se trouve en présence, je le répète, de cette situation paradoxale qu'un pays, qu'une communauté qui, par sa force, elle l'a rappelé, est au moins équivalente à certains États, comme le Luxembourg, qui sont Membres de l'Organisation internationale du Travail, se trouve exclue du bénéfice de la Partie XIII.

Je me permets d'insister en disant quelle communauté : une communauté qui a un long passé au point de vue de la législation du travail, qui a de fortes organisations patronales et ouvrières, qui semble, plus que d'autres, devoir participer aux bienfaits, je dirai plus, à l'activité de l'Organisation internationale du Travail.

Est-ce à cette situation qu'en droit strict même il faut s'arrêter ? C'est là ce qui continue de nous tourmenter, c'est la

raison pour laquelle il nous semble nécessaire de reprendre encore l'examen de la situation, de voir si les règles spéciales qui résultent de la situation de Dantzig et de la conduite de ses affaires extérieures par la Pologne doivent être nécessairement appliquées à l'Organisation internationale du Travail.

Monsieur le Président, il est un premier fait qui, tout d'abord, me frappe, et qui juridiquement, ce matin, a été écarté par le représentant du Gouvernement polonais.

Voyons : il y a une Convention de novembre 1920 ; il y a un certain nombre de décisions du Haut-Commissaire et de la Société des Nations, il y a les règles de 1923, concernant la représentation dans les conférences internationales : est-ce qu'on a prévu vraiment que ces règles pourraient s'appliquer éventuellement à l'activité de l'Organisation générale du Travail ?

C'est tout récemment — et c'est en quelque manière la preuve de notre activité, de notre autorité nouvelle — que la Ville libre de Dantzig a posé le problème.

On nous dit : si l'on n'a pas prévu le cas, il y a là une lacune du droit positif ; la Cour ne peut que la constater, elle ne peut pas la combler.

D'accord, mais une fois que la Cour aura fait la constatation, peut-être y aura-t-il lieu de chercher s'il est possible de combler cette lacune.

On n'a pas pensé en 1923 à notre activité ; la Pologne, qui est si précisément informée des règles de notre Organisation, qui participe d'une manière tellement intime à notre activité, avait eu, en 1920 et en 1923, des représentants qui n'ont pas songé à cette activité spéciale. S'ils y avaient pensé, aurait-on introduit la règle de la représentation et de Dantzig et de la Pologne par le chef de la délégation polonaise ? Aurait-on imposé ces règles qui ne peuvent valoir que pour les conférences internationales générales ?

Qu'il me soit permis d'ajouter un argument de bon sens, peut-être un peu terre à terre : si nous avions été créés postérieurement, en 1926 par exemple, n'aurait-il pas été nécessaire, à ce moment, de trouver une adaptation du statut, un complément ou des règles plus précises s'appliquant à notre Organisation ?

C'est là une première série de réflexions. Et puis, ce n'est pas ici évidemment, surtout pour moi, le lieu d'instituer un long débat sur les conceptions nouvelles du droit international que représente notre Organisation internationale du Travail, de discuter sur les organes collectifs, d'adopter les thèses, qui ont été citées, de M. Scelle sur la communauté internationale, ou bien les règles traditionnelles et diplomatiques des associations d'État.

Je ne veux pas soulever tous ces débats où, je le répète, je suis incompétent ; mais ce matin, pour mieux marquer l'opposition, systématiquement, j'ai écarté de notre exposé un certain

nombre de termes, de considérations, dont il faut bien se souvenir à l'heure présente.

La Conférence internationale, par certains côtés, — on nous le rappelle de temps à autre, — est une Conférence diplomatique : il y a des représentants des États ; la diplomatie générale des États se trouve engagée. Toutefois, la Conférence présente également un autre caractère ; il y a le fait, comme nous l'avons souligné dans notre Mémoire, qu'elle est une assemblée pré-législative ; c'est que, sans doute, la Conférence est composée des représentants des Membres, mais que ces représentants ne sont pas des plénipotentiaires ; ils ne signent aucun acte ; ils votent individuellement et indépendamment les uns des autres ; par leur vote même, enfin, ils n'engagent pas l'État qu'ils représentent, — car l'obligation essentielle de soumettre les décisions de la Conférence à l'organe législatif ne dépend pas des votes individuels : elle dépend du vote d'ensemble de la Conférence.

Si bien que, par certains côtés, cette Conférence diplomatique est aussi une conférence pré-législative.

En second lieu, pour les ratifications des conventions, nous avons marqué nous-mêmes dans notre Mémoire que c'était un acte international. Après les discussions soulevées ce matin encore, j'ai insisté pour indiquer le caractère de traité international que présente une convention ; mais les modes de ratification sont spéciaux, ce n'est pas la procédure accoutumée qui est employée.

Je ne veux pas discuter ici s'il s'agit de traités-lois ou de traités-contrats, — encore une grande discussion juridique où je me sens incapable d'entrer, — mais nos conventions procèdent d'un caractère mixte. A l'occasion de la discussion sur les règles à instituer pour la revision des conventions, les membres du Conseil d'administration se sont trouvés en présence de ce caractère mixte.

Lorsqu'on a institué les procédures spéciales de l'Organisation internationale du Travail, on n'a pas précisé si les États contractaient entre eux, ou bien avec la Société des Nations, ou bien avec l'Organisation internationale du Travail. Il semble bien que nos conventions procèdent, en quelque manière, d'un double caractère, et que, bien qu'elles se présentent comme des accords internationaux, elles n'ont pas cependant le caractère des traités internationaux purement contractuels.

En ce qui concerne même le contrôle et les sanctions, nous avons rappelé, dans notre Exposé, les conditions particulières dans lesquelles se trouvent les Membres de l'Organisation.

« Habituellement, une convention internationale constitue un instrument juridique complet, se suffisant à lui-même ; les États contractants n'assument aucune obligation en dehors de

celles qui découlent du texte de la Convention elle-même. Il en va différemment des conventions internationales du travail. Ces dernières sont élaborées et conclues dans le cadre général de la Partie XIII du Traité de Versailles ; l'État qui les ratifie ne se borne pas à souscrire les obligations particulières contenues dans la Convention. Il s'engage aussi, par là même, à se soumettre à tout le système de contrôle et de sanctions institué par la Partie XIII ; et il confirme, dans le domaine de la Convention qu'il ratifie, les obligations contractées par lui en devenant Membre de l'Organisation internationale du Travail. De cette solidarité entre les conventions internationales du travail et la Partie XIII qui leur tient lieu de cadre, on doit déduire que seuls les Membres de l'Organisation internationale du Travail peuvent ratifier ces conventions. »

Ainsi, à la fois pour l'élaboration des conventions internationales du travail, pour le contrôle et les sanctions de leurs dispositions, apparaissent un certain nombre de caractères particuliers que nous avons exposés. La question qui se pose est de savoir si les règles prévues pour la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig par la Pologne s'appliqueraient aux activités de l'Organisation générale du Travail.

Si ces activités ont un caractère spécial, je conviens néanmoins, avec le représentant de la Pologne, qu'elles ont un caractère international, et j'ai insisté sur ce point à plusieurs reprises. On ne peut pas, de leur caractère particulier, conclure qu'elles sont d'ordre interne ; tous les pays, d'ailleurs, à une ou deux exceptions près, les considèrent comme telles. Ils transmettent les ratifications de conventions par l'intermédiaire de leurs ministres des Affaires étrangères; et les ministres des Affaires étrangères se trouvent généralement associés à toutes les activités de l'Organisation internationale du Travail.

Mais nous permettrons-nous de reprendre la formule qui a été, hier, si vivement critiquée ? Ce sont des affaires extérieures d'un mode nouveau, ce sont des innovations qui, même vis-à-vis de la Cour, ont été retenues, admises.

Affaires extéreures, disons-nous, avec le représentant du Gouvernement polonais ; affaires extérieures anormales, dirons-nous, avec le représentant de la Ville de Dantzig. Et le représentant de la Pologne a dit : qu'est-ce que des affaires extérieures anormales ? je n'en connais que de pathologiques: les relations de guerre.

Je ne voudrais pas apporter ici les réflexions que, dans le fond de mon cœur, je faisais lorsque j'entendais ces paroles; je ne voudrais pas prononcer de mots qui sembleraient trop révolutionnaires ; mais enfin, si l'on remonte dans le passé, ce sont peut-être toutes les procédures normales et traditionnelles qui ont amené, parfois, des situations de guerre.

Et n'est-ce pas, au contraire, les procédures « anormales » créées par la Société des Nations, par le Traité de paix, auxquelles nous sommes attachés, les procédures de notre Organisation internationale du Travail mêmes, qui sont constructives de conciliation et de paix ?

Mais laissons ces considérations ; ce à quoi je veux revenir, c'est à la discussion juridique.

Le caractère « anormal », dont on a parlé, il a été reconnu dans une circonstance qui, certes, est fort différente de la circonstance présente, mais qui, par analogie, fournit au moins un certain nombre de sujets de réflexion : je veux parler du débat qui s'était institué entre la France et le Bureau international du Travail à l'occasion des premières conventions.

Lorsque celles-ci avaient été transmises au Gouvernement français, celui-ci s'était dit que la procédure de la Partie XIII du Traité de paix était tout à fait contraire au droit traditionnel et aux règles coutumières ; il avait estimé, à ce moment-là, que les projets de convention de l'Organisation internationale du Travail devaient être transformés en conventions régulières, signées par des plénipotentiaires. Il avait alors institué à cet effet une procédure comportant un protocole de convention particulière, que la France, la Belgique et même le Brésil avaient adopté.

Pendant quelques années, on a discuté, on a étudié la question ; le Bureau international du Travail a engagé toute une correspondance avec le Gouvernement français ; enfin, le 17 mars 1924, celui-ci nous écrivait :

« En ce qui concerne les projets de conventions », disait-il, après avoir déclaré que l'on trouverait le moyen de liquider le passé, « qui seront élaborés à l'avenir, le Gouvernement français a l'intention de ne plus recourir à la conclusion, avec d'autres Membres de l'Organisation internationale du Travail, de conventions parfaites qui seules permettent de procéder à la formalité de ratification dans sa forme traditionnelle. Il considère en effet la ratification prévue à l'article 405 comme une ratification d'un genre spécial, comme un acte unilatéral par lequel un État s'engage à se soumettre, en ce qui concerne les matières faisant l'objet d'un projet de convention, à l'exercice éventuel des mesures prévues à la Partie XIII du Traité de paix. »

Ainsi, le Gouvernement français considérait que la Partie XIII du Traité comportait toute une série de conséquences différentes de la procédure normale des conventions internationales ordinaires.

C'est une remarque qui retient mon attention.

Oserai-je dire encore que, lorsque j'ai entendu, après avoir lu l'Exposé de la Ville de Dantzig, toutes les discussions

concernant les organes collectifs, j'ai été, pour ma part, très frappé des considérations apportées ?

Je le répète, je ne veux pas discuter la distinction entre l'organe collectif exprimant une activité commune et l'association d'États ne réunissant que des volontés individuelles.

Mais si l'on recourt à cette notion, il faudrait peut-être pousser un peu plus loin l'idée exposée des organes collectifs. Organes collectifs, qu'est-ce exactement ?

En ce qui nous concerne, quel est l'organe collectif ? y en a-t-il plusieurs : la Conférence ? le Bureau ? ou n'y en a-t-il qu'un, l'Organisation internationale du Travail ?

Autre réflexion : est-il légitime d'assimiler l'activité de Dantzig, sous la forme où elle se présente à l'heure actuelle au sein de la Société des Nations, à une participation à un organe collectif ? Il faudrait se défendre, je le crois, de certaines fausses assimilations.

Néanmoins, le caractère des activités de l'Organisation internationale du Travail n'implique-t-il pas encore cette conclusion que les règles prévues pour les affaires extérieures de Dantzig, en général, ne s'appliquent peut-être pas nécessairement à un objet aussi spécial que celui que constitue l'Organisation internationale du Travail ?

D'où le retour constant à cette question : peut-on considérer que ces activités doivent être soumises aux règles établies entre la Ville libre de Dantzig, la Pologne et la Société des Nations, pour permettre à la Pologne de conduire les affaires extérieures de la Ville libre ?

Le représentant du Gouvernement polonais a dit : Si la Cour décide que la Ville de Dantzig, comme elle le demande, en raison de ce caractère spécial des affaires de l'Organisation internationale du Travail, peut faire partie de cette dernière, alors, *ipso facto*, automatiquement, c'est la destruction de toutes les règles de 1920 ; c'est la négation du principe fondamental du Traité de paix, — la conduite des affaires extérieures de la Ville de Dantzig réservée à la Pologne, et l'exécution des articles 100 à 108 du Traité de Versailles.

D'accord ; mais en raison du caractère exceptionnel des activités de l'Organisation internationale du Travail, la Pologne elle-même ne pourrait-elle pas donner un acquiescement total à l'admission de la Ville libre de Dantzig dans l'Organisation et aux activités générales de la Ville de Dantzig au sein de notre Organisation ?

Que la Cour me permette de bien préciser notre pensée sur ce point : quelle est, en deux mots, la situation devant laquelle nous nous trouvons placés ? La conduite des affaires extérieures de Dantzig, confiée au Gouvernement polonais, a été réglementée par une série d'accords ou de décisions qui ont eu en vue la participation de la Ville de Dantzig à la

vie internationale, sous sa forme la plus habituelle et, si nous pouvons dire, individuelle. Aujourd'hui, la Ville de Dantzig demande à participer à l'activité d'une association d'États dont le fonctionnement repose sur des règles originales et précises ; ces dernières paraissent incompatibles avec la procédure établie, d'une manière générale, par les accords ou décisions intervenus pour donner effet aux articles 100 à 108 du Traité de paix.

Une conciliation de ces deux situations est-elle juridiquement impossible ? Pouvons-nous marquer ici qu'à notre sentiment une décision prise en cette matière par le Gouvernement polonais, dans l'exercice des droits qu'il tient du Traité, permettrait peut-être de résoudre les difficultés qui, à défaut d'une telle décision, paraissent insurmontables ?

Précisons encore notre pensée. Un acquiescement préalable et général donné par la Pologne à l'admission de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail n'apparaîtrait-il pas comme une solution à la fois logique et pratique des difficultés présentes ? Cet acquiescement, donné en vertu de l'article 104, paragraphe 6, lui-même, n'autoriserait-il pas Dantzig à exercer à l'avenir les droits et à remplir les obligations que comporte la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail ? De la sorte, les règles spéciales qui régissent l'activité de l'organe collectif qu'est l'Organisation se trouveraient respectées, sans que fût atteint le principe des droits de la Pologne.

Je m'arrête ici, quitte à reprendre ensuite l'exposé, je ne dirai pas de ce « système », mais de la conciliation que nous pourrions voir entre le statut juridique spécial de Dantzig et les règles constitutionnelles de l'Organisation.

Monsieur le Président, je n'ai pas oublié, au milieu de ces considérations, la question posée à la Cour et la demande d'avis consultatif qui lui est adressée : « Le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet-il à la Ville libre d'être Membre de l'Organisation ? »

S'il est établi que c'est à la suite d'une lacune, d'une erreur, que les activités spéciales de l'Organisation internationale du Travail n'ont pas été visées, je sais qu'il n'appartient pas à la Cour de combler la lacune ; elle s'abstient même, en règle générale, de faire des suggestions. Mais si, au cours de son examen, la Cour estimait juridiquement que les activités de l'Organisation internationale du Travail n'ont pas pu être comprises dans les dispositions de la Convention de novembre 1920, si elle déclarait qu'au moins un complément de ces dispositions est devenu nécessaire, si même elle envisageait la thèse de l'acquiescement total de la Pologne aux activités de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail, la Cour ne comblerait pas la lacune, mais elle

indiquerait où est la lacune. C'est par là que son avis juridique détaillé peut aider à la construction nécessaire qu'exige l'universalité de l'Organisation internationale du Travail, et à laquelle la Pologne, à plusieurs reprises, a paru disposée à donner son assentiment.

C'est dans ces conditions que la Cour peut aider à amener une solution où, pour ma part, et bien que nous soyons à la limite et touchions au côté politique, je tiens à dire que je verrais des possibilités de succès.

Imaginons que la Cour ait donné cet avis. Imaginons que, sur les points précis que nous indiquions, elle ait jugé bon d'apporter ces considérations. L'action politique se trouvera singulièrement délimitée et aidée.

Je résume : l'acte politique initial de la Pologne donnant son assentiment à l'entrée de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail, c'est l'acte politique extérieur nécessaire. Il faudra une manifestation non équivoque de la Pologne, une manifestation notoire, pour cet acte de politique extérieure.

La Pologne peut refuser son assentiment. C'est alors que se développeraient, en dehors même de toutes les considérations juridiques, les fonctions propres de ceux qui en ont été chargés par le Traité de paix. Je veux dire que si la décision de la Pologne était négative, la responsabilité et la décision reviennent à la Société des Nations. Mais, je le répète, c'est dans le cadre juridique qui aura été indiqué que cette construction peut avoir lieu.

Oserai-je dire que, pour ma part, après les affirmations apportées ici à plusieurs reprises et d'après les déclarations écrites du Gouvernement polonais, c'est avec une pleine confiance que j'attendrais une décision de cette nature ? Dans son Mémoire, la Pologne a rappelé qu'elle participe — et avec quel cœur — à l'Organisation internationale du Travail ; elle a marqué que, depuis le début, elle avait envoyé des délégués à toutes les conférences ; elle a donné quatorze ratifications ; en transmettant un aide-mémoire de la Ville libre de Dantzig, la Pologne a évoqué l'importance qu'elle attache à l'incorporation de la communauté de la Ville libre de Dantzig dans les activités du Bureau international du Travail.

Il est d'autres choses que, au delà du Mémoire, je pourrais dire : la collaboration constante, confiante, affectueuse de l'Organisation internationale du Travail et de la Pologne ; toutes les circonstances dans lesquelles, unies, nous avons cherché des possibilités nouvelles de conciliation et de paix.

Évidemment, en raison même de tout le système économique et politique prévu par les articles 100 à 108 du Traité de paix, si la Pologne donnait un acquiescement de cette

nature, elle pourrait avoir des appréhensions ; elle les a exprimées dans son Mémoire ; il convient d'observer que la Pologne et la Ville libre constituent, en vertu de l'article 104, alinéa premier, du Traité de paix et de la Convention du 9 novembre 1920, un territoire douanier commun ; aux termes d'autres stipulations de ces accords, la Pologne exerce notamment l'administration des chemins de fer sur le territoire dantzikois et jouit du droit de libre transit de toutes les marchandises à travers le territoire de Dantzig, droit garanti par la Société des Nations. Plus fermement encore, la Pologne a dit : « Il paraît enfin douteux si, en général, la séparation de Dantzig de la Pologne, dans le domaine des relations internationales touchant à l'Organisation internationale du Travail, correspond effectivement aux intérêts économiques de Dantzig ; la Pologne et la Ville libre constituant un territoire homogène au point de vue douanier et ferroviaire restent encore unies grâce au port de Dantzig par des liens économiques très étroits qui se resserrent chaque année davantage et qui réclament, en ce qui concerne la politique sociale, une mise en rapports directs et continus entre la Pologne et la Ville libre. »

D'accord ; c'est une situation de fait résultant des traités et qui peut, qui doit faire réfléchir la Pologne. Sans doute, elle réfléchira ; elle a pensé qu'il était impossible de renoncer à un tel lien.

Est-il si étroit ? La législation du travail est-elle si étroitement liée aux unions douanières ou même aux conditions économiques ? On a rappelé la question de la Belgique et du Luxembourg. Au sein même de nos conférences, on discute longuement depuis des années sur les rapports de l'économique et du social. Il paraît bien évident que l'œuvre sociale va se développant sans avoir de grandes répercussions économiques et sans être commandée par elles.

C'est un examen qu'il faut faire. Je suis sûr que, si l'examen est attentivement poursuivi, il apportera un certain nombre de rassurances. Au demeurant, est-il impossible, en dehors même des règles constitutionnelles de l'Organisation, d'avoir des possibilités de contact, d'entente, sinon de décision, au moyen de réflexions en commun et d'étude des décisions communes ? Je songe en ce moment à des pays qui, au sein de l'Organisation internationale du Travail, se sont sentis liés à la fois par des traditions sociales et par des conditions économiques communes. Je parle des pays scandinaves. Depuis quelques années, avant de ratifier chacun de leur côté une convention internationale du travail, ils se réunissent ; ils étudient et souvent même ils décident en commun de faire telle ratification individuelle. Est-ce que des études de cette nature, des réflexions en commun, un examen attentif des

conventions votées par la Conférence internationale du Travail seraient impossibles ?

On me dira qu'une fois de plus nous créons des affaires nouvelles, comportant des possibilités de conflits nouveaux. Peut-être notre confiance est-elle trop optimiste. Mais, à la vérité, depuis dix ans que nous travaillons, même dans des pays où la situation politique est délicate depuis les traités de paix, l'activité de notre Organisation n'a pas été génératrice de conflits. Au contraire, dans le monde entier, l'activité de notre Organisation a été créatrice d'entente mutuelle, de tolérance, de compréhension internationale.

C'est dans cet esprit qu'en demandant à la Cour de définir très exactement le cadre juridique, de dire où sont les lacunes, nous espérons qu'il est possible de trouver, pour le grave sujet qui lui a été soumis, une issue, une solution politique, conséquence du cadre juridique qui aura été tracé.

Ainsi, Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, demeurons-nous fidèles à une tradition qui se trouve déjà établie depuis quelque dix ans. L'Organisation internationale du Travail est venue souvent devant vous ; cela a été pour elle une occasion de réfléchir sur son caractère, sur ses activités, de définir très exactement dans quel cadre elle se mouvait, quelles limites lui sont tracées.

On a parlé de la Partie XIII du Traité de paix ; on en a fait la critique ; on a parlé de ses inélégances de droit, de ses lacunes, de ses erreurs. Chaque fois que nous sommes venus ici, après que la Cour a dit exactement quel était le droit, nous avons eu la possibilité de compléter, de corriger notre action. J'espère que, cette fois encore, nous en aurons l'occasion.

Les vieux philosophes distinguaient l'examen des concepts en compréhension et en extension ; par les avis précédents, vous nous avez aidé à nous définir en compréhension ; vous avez dit sur quelles catégories de travailleurs portait notre activité. Aujourd'hui, c'est en extension qu'il faut définir notre concept d'universalité. J'espère que, cette fois encore, la Cour nous permettra, par ses indications juridiques, de continuer l'œuvre de compréhension mutuelle, de conciliation et de paix dans laquelle, avec elle, nous avons été associés depuis des années.

4.

RÉPLIQUE DE M. LE Dr ERICH KAUFMANN

(représentant la Ville libre de Dantzig)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 6 AOÛT 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Lorsqu'on relit attentivement l'échange de vues, écrit et oral, qui a eu lieu dans notre affaire jusqu'à ce moment, on n'a pas l'impression qu'un rapprochement des vues ait eu lieu ; au contraire, les thèses opposées ont été de plus en plus accentuées. Mais on a, d'autre part, l'impression que le champ des points douteux a été parcouru d'une façon complète et que les problèmes dont il s'agit ont été véritablement discutés et élucidés. La méthode contradictoire que la Cour applique aussi dans la procédure consultative a produit cet heureux résultat.

Je peux donc me borner, dans ma réplique, à faire encore certaines observations supplémentaires qui ne porteront que sur les points qui se sont révélés de plus en plus comme les points saillants et décisifs pour la solution de la question qui a été posée par le Conseil de la Société des Nations.

Permettez-moi de commencer par quelques observations aussi brèves que possible sur certains points d'un ordre plus général, qui, il est vrai, dépassent le cadre spécial de la question posée, en ce sens que leur importance n'est pas bornée à notre affaire, mais qui nous semblent d'une importance considérable aussi pour elle. Le représentant d'un gouvernement est, à ce point de vue, dans une autre situation que le représentant d'une organisation internationale.

Je pense, en premier lieu, à la qualité d'État qui, d'après nous, revient incontestablement à la Ville libre de Dantzig. Je ne veux pas répéter ce que j'ai dit à ce sujet. Mais je crois utile d'attirer l'attention de la Cour sur le fait que, parmi les exemples de pays, de communautés, qui ont été mentionnés comme ne participant pas à l'Organisation internationale du Travail, on n'en trouve aucune à laquelle s'applique le terme « État ».

On a parlé des colonies, possessions et protectorats qui ne se gouvernent pas eux-mêmes, dont traite l'article 421 du Traité de Versailles, et pour lesquels cet article ne pouvait prévoir que l'application de conventions du travail sous certaines réserves. Mais ce ne sont pas des États ; ils ne sont

pas des sujets de droit dans le domaine international. C'était donc la seule solution du problème possible à leur égard.

On a mentionné, en deuxième lieu, les pays sous mandat qui, d'après l'article 22, sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne, et qui ont besoin d'une tutelle de la part des nations développées. Je suis sûr que le représentant du Gouvernement polonais n'a nullement songé à aucun parallèle. La Ville libre a été créée et a dû subir certaines restrictions de sa souveraineté et de son indépendance politique aux fins d'assurer à la Pologne le libre accès à la mer. En tout cas, les pays sous mandat ne sont pas des États.

En troisième lieu, j'ai entendu, non sans étonnement, soulever un certain rapprochement du statut extraordinaire du bassin de la Sarre, statut qui a été conçu pour une période transitoire de quinze années, avec le statut de la Ville libre. Le bassin de la Sarre n'est pas davantage un État.

La Ville libre de Dantzig serait le seul État qui n'aurait pas qualité pour devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail. Cela serait plus que paradoxal, cela serait incompréhensible. En tant qu'État, Dantzig est sujet de droit international, jouit d'une personnalité distincte de la République polonaise ; Dantzig peut devenir partie contractante de toutes sortes de traités et conventions, et, étant centre important, maritime, commercial, industriel et même agricole, il devrait être empêché précisément de devenir partie contractante de conventions qui règlent le sort des travailleurs conformément au principe de la charte universelle sociale ! Et pourquoi ? Parce que son indépendance politique aurait subi certaines restrictions limitatives conçues pour assurer à la Pologne le libre accès à la mer Baltique ? Lorsqu'on recourt, comme il le faut, aux buts visés par ces restrictions, on ne comprend pas comment le libre accès à la mer pourrait être entravé, ou atteint, ou diminué par la participation et par la collaboration de Dantzig aux travaux d'ordre social que comporte l'Organisation internationale du Travail.

En soulignant que les restrictions sont limitatives et qu'elles doivent être interprétées sous l'angle du but visé de ces restrictions, je souligne le côté pratique de cette question d'État, qui n'est pas purement doctrinale. La présomption lutte en faveur de l'indépendance : la Ville libre a gardé tous les droits inhérents à la souveraineté auxquels elle n'a pas renoncé.

Je dis de nouveau intentionnellement « renoncé », pour faire allusion à l'acte de constitution auquel la Pologne n'a pas participé et que j'ai eu l'honneur d'analyser, analyse à laquelle je ne veux qu'ajouter la mention que les Principales Puissances

alliées ou associées ont toujours tenu à ce que les décisions qu'elles étaient appelées à prendre en vertu des autorisations que les traités de paix leur ont données ont été acceptées par les États en cause. Il en fut également ainsi lors des décisions par lesquelles les grandes Puissances ont attribué, par exemple, à la Pologne, les territoires visés à l'alinéa 4 de l'article 87 du Traité de Versailles. Évidemment, elles ont procédé de cette façon pour ne pas réduire les États en question à un rôle purement passif pour l'acquisition de leur territoire. C'est donc cette même idée qui est également à la base de l'acte de constitution de la Ville libre. Je me demande en quelle qualité la déclaration d'acceptation aurait pu être faite par les représentants de la Ville libre, si ce n'est en seule qualité de représentants d'un État qui, par cela, indique qu'il veut entrer dans la vie internationale.

Le deuxième point d'ordre général se réfère à la protection que la Société des Nations a assumée à l'égard de Dantzig.

J'ai caractérisé la nature de cette protection par la production des textes officiels du Conseil de la Société des Nations, pour montrer que cette protection, qui n'est rien qu'une protection et qui, quant à son fond, n'est aucunement différente de celle dont jouissent tous les Membres de la Société des Nations, ne serait aucunement en contradiction avec la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Je dois constater que je n'ai pas entendu la moindre tentative pour réfuter le poids décisif de ces documents et de cette interprétation authentique. L'observation du représentant du Gouvernement polonais que si Dantzig était Membre de la Société des Nations il aurait le droit de s'en retirer en vertu de l'article premier, alinéa 3, du Pacte, et qu'il pourrait se dérober par cet acte à la protection de la Société des Nations, ne me semble pas sérieuse. Je pose, en réponse, la question : est-ce qu'un État qui a signé un traité relatif à la protection internationale des minorités pourrait se dérober à ses obligations minoritaires en faisant usage du droit de l'alinéa 3 de l'article premier ?

Après ces observations d'ordre général, je passe aux problèmes que posent la constitution et le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, tels que ces problèmes se présentent après les débats auxquels nous avons assisté.

Messieurs, je crois que tous ceux qui ont entendu hier le discours du représentant du Bureau international du Travail sont sous l'impression de son analyse magistrale et lumineuse de la mission et de l'activité de cette Organisation. Dans l'ordre des idées que je développerai tout à l'heure, je pense surtout à la mission de l'Organisation internationale du Travail à l'universalité, qui est un principe d'ordre juridique et fondamental de cette Organisation (pp. 76 du compte

rendu du 5 août), à la caractéristique de la Conférence générale (p. 85 du compte rendu), à celle des conventions du travail qui n'ont pas le caractère complet et traditionnel des traités internationaux (pp. 85 et suivantes), à la constatation qu'il s'agit d'affaires étrangères d'un mode nouveau et anormal mais constructif de conciliation et de paix (p. 87), à la citation de la lettre écrite par le Gouvernement français le 17 mai 1924 et qui souligne le genre spécial de la ratification prévue à l'article 405 (pp. 87 et suivantes). J'ai l'impression qu'il s'agit là de thèses qu'on peut regarder comme acquises.

La question qui se pose pour nous, vis-à-vis de ces thèses, est de savoir si le statut spécial de la Ville libre de Dantzig est conçu ou peut être raisonnablement censé être conçu en ce sens qu'elle va rester exclue de toute participation à ces méthodes et institutions nouvelles dont personne ne méconnaîtra l'importance pour le développement international et social.

On nous a dit que les rédacteurs des Traités de Versailles et de Paris n'avaient pas songé à ce nouveau système, et que, si regrettable que soit ce fait, il y aurait là une lacune qu'il n'appartiendrait pas à la Cour de combler ; cela ne pourrait être opéré que par une modification du droit positif. Et l'on a même soutenu, à un autre passage, qu'une pareille modification ne saurait être effectuée que par l'ensemble des signataires du Traité de Versailles. D'après la conception que j'ai de la mission de la doctrine juridique et de la jurisprudence d'un tribunal, interne et international, notamment d'une cour suprême telle que la Cour permanente de Justice internationale, leur plus noble mission consiste précisément à résoudre des questions auxquelles les rédacteurs d'un texte n'ont pas songé. C'est là que, pour ainsi dire, commencent leur mission et leur art. Je rappelle le célèbre adage : *adjuvare, supplere, corrigere.*

Certes, le juriste consciencieux s'abstiendra de refaire une loi faite, de la modifier, de lui en substituer une autre. Mais il développera les germes existants ; il conclura de règles explicites à des règles implicites ; il appliquera des principes généraux à des espèces spéciales et imprévues ; il élargira le sens et la portée de dispositions particulières, par voie d'analogie ; il restreindra le sens et la portée de dispositions spéciales aux espèces auxquelles elles conviennent ; il fera usage de ces procédés qui lui sont propres ; *nec temere, nec timide.* Défendre ceci à la doctrine et à la jurisprudence signifierait tuer l'âme du juge et faire de lui un être inanimé, méconnaître l'œuvre créatrice de toute jurisprudence.

La conviction qui supporte nos exposés, écrit et oral, est que notre argumentation ne dépasse pas le cadre que je viens de tracer, et que le droit positif qui constitue le statut dantzikois permet l'admission de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail.

Lorsque j'ai esquissé brièvement la nature juridique spéciale des organes dits collectifs, mon intention était seulement d'invoquer une catégorie générale qui, comme telle, était toujours connue du droit international, mais dont l'application est devenue plus fréquente dans le développement récent des relations internationales de plus en plus étendues et rétrécies, et qui vient de trouver une grande différenciation quant aux formes et aux compétences.

Je n'ai pas eu, en évoquant cette catégorie, l'intention de compliquer les débats ni de les placer dans une sphère purement doctrinale. C'est une formule, je crois, très heureuse pour bien comprendre la portée et bien saisir le sens de certains problèmes pratiques.

Ainsi, je n'ai jamais soutenu — ce qui me semblerait porter à faux — que l'Organisation internationale du Travail soit un organe collectif. Au contraire, j'ai souligné que les activités et les obligations des Membres de l'Organisation internationale du Travail se déploient, d'une part, au sein et auprès des trois organes collectifs de cette Organisation (Conférence générale, Conseil d'administration, Bureau international du Travail) et des organes collectifs que la Société des Nations met à sa disposition (Cour, commissions d'enquête), mais que, d'autre part, il y a des activités et des obligations qui regardent les Membres comme tels, qu'ils accomplissent par leurs organes individuels.

Notre thèse est que, pour autant qu'il s'agit d'activités au sein et auprès d'organes collectifs, il ne s'agit pas d'activités dans l'ordre interne, mais bien dans l'ordre international, — cela va sans dire. Mais, d'autre part, ces activités ne peuvent pas être considérées comme étant des activités de politique extérieure au même sens que celles effectuées par les organes individuels, qu'elles sont placées dans un autre plan et que, par conséquent, il y a lieu de se demander si les règles traditionnelles, établies pour l'activité des organes individuels, peuvent à tous égards leur être légitimement appliquées, respectivement dans quelle mesure.

Je soutiens que la Conférence générale est un tel organe collectif : fonction pré-législative, pas de plénipotentiaire, pas d'acte signé, vote individuel, aucun engagement, par leur vote, de l'État que les votants représentent. (Je cite la page 85 du discours de M. Thomas.) Est-ce là la conduite d'affaires extérieures ? Oui, parce que ce n'est pas une affaire intérieure. Non, dans le sens qu'avaient en vue l'article 104, chapitre 6, du Traité de Versailles et l'article 2 du Traité de Paris, ainsi que les décisions, etc., rendues pour l'interprétation de ces dispositions.

Messieurs, lorsque la Ville libre dépose un exposé écrit auprès de la Cour, lorsqu'elle désigne un *judex ad hoc* pour siéger

dans la Cour, ou bien une personnalité pour la représenter auprès de la Cour, et que ce représentant fait un discours devant la Cour, ce sont certes des activités que l'on ne saurait qualifier que d'activités d'ordre extérieur. Il est évident que le Gouvernement polonais n'a jamais songé à demander que ces désignations soient faites par lui ou bien qu'il élaborerait, au nom et au compte de Dantzig, les Mémoires et les discours. Il n'a même pas demandé, cela va sans dire, une collaboration ou une censure. Pourquoi ? puisqu'il s'agit donc d'une affaire extérieure ! Il ne l'a pas fait quand il s'agissait d'un avis consultatif dans un différend dans lequel les deux Gouvernements jouaient le rôle de Parties en cause ; il ne l'a pas fait dans cette procédure où il n'y a pas de Parties en cause, — où il s'agit d'un avis consultatif relatif à une interprétation de la Partie XIII, et dans laquelle l'article 423 est en cause. Et il ne le ferait certainement pas, si Dantzig était Partie dans un différend ayant trait à la Convention sur la liberté du transit entre la Prusse orientale et le reste de l'Allemagne, ou bien à toute autre convention où Dantzig serait Partie contractante, convention qui contiendrait une clause arbitrale.

Cette abstention du Gouvernement polonais n'est pas compréhensible sur la base de son interprétation des mots « affaires étrangères », elle ne l'est que sur la base de la thèse que nous soutenons.

Le représentant du Gouvernement polonais a parlé d'un consentement qui aurait été donné par son Gouvernement et par la Société des Nations. Le consentement est un acte qui exige réception ; Dantzig n'en a pas reçu ; consentement tacite ? consentement qui aurait pu être refusé ? Je reviendrai à ce problème tout à l'heure.

Ce qui importe dans la Conférence générale, c'est, à côté de sa fonction pré-législative, du vote individuel, du défaut d'un engagement de l'État représenté, que les Membres qui y sont représentés par des personnes qui sont en contact permanent avec et au courant de la vie sociale de leur pays, soit en qualité d'administrateurs des intérêts sociaux, soit en qualité de travailleurs ou de patrons. Cette qualification est la présupposition de leur mission pré-législative et du vote individuel.

Le fait que cette idée est à la base de la réglementation de la composition de la Conférence générale résulte des conditions d'éligibilité des délégués ouvriers et patrons ; pour les délégués gouvernementaux, une disposition expresse en ce sens n'était pas nécessaire ; mais l'idée se trouve exprimée à l'article 397 sur la communication directe des ministères compétents pour les questions ouvrières avec le Bureau international du Travail

et correspondant à la nature des choses ; elle est suivie et consacrée par la pratique.

Or, la Ville libre jouit d'une indépendance complète en matière sociale, indépendance qui n'a subi aucune restriction conventionnelle. Ainsi, seul le Gouvernement dantzikois est en mesure de collaborer dans la Conférence, et il peut le faire sans compromettre le Gouvernement polonais, étant donné le vote individuel qui ne lie ni n'engage le Gouvernement.

On a parlé des instructions usitées dans la pratique. Mais, si je suis bien renseigné, il y a eu des cas où même les deux délégués gouvernementaux ont voté de façons différentes. En tout état de cause, vu le vote individuel, l'instruction n'est pas officielle — elle est tout au plus officieuse. Du reste, une instruction des délégués gouvernementaux de Dantzig par le Gouvernement polonais n'entrerait pas en cause, étant donné que l'instruction officieuse a sa base unique dans la hiérarchie interne qui ne saurait s'appliquer dans les relations dantziko-polonaises, lesquelles sont de nature internationale.

Il me paraît que les mêmes considérations qui exigent la représentation directe de la Ville libre sans entremise polonaise, au sein et auprès d'organes judiciaires, exigent aussi cette représentation directe dans l'organe pré-législatif que constitue la Conférence générale.

Certes, cela est nouveau ; mais les auteurs de la Partie XIII ont voulu créer une forme nouvelle. Lorsque les notions et conceptions anciennes ne sont pas à même de faire droit à de nouvelles tâches et formes, ce n'est pas la vie, avec ses exigences nouvelles, qui doit céder aux notions et conceptions, mais ce sont ces dernières que le juriste doit adapter aux exigences de la vie. Il est en droit de le faire lorsqu'il ne s'agit pas de vagues idées ou désirs, mais d'idées qui ont déjà trouvé leur expression dans un texte de droit positif et pour lesquelles ce texte a créé des dispositions et des formes juridiques. Il s'y ajoute que le juriste se trouve en présence d'une analogie dans les organes judiciaires, dont il n'a qu'à étendre l'idée à un organe pré-législatif, par voie d'analogie. J'ai dit qu'il est en droit de procéder ainsi, pour ne pas dire qu'il est obligé de le faire.

Qu'il me soit permis, Messieurs, pour terminer l'argumentation sur ce point des « organes collectifs », de me référer à un exemple qui me semble très instructif, tiré du droit constitutionnel du Reich allemand.

La nouvelle constitution allemande prévoit, pour toute contestation qui n'est pas de droit privé, entre les États fédérés qui composent le Reich, que chacun des États fédérés peut en appeler à la Haute Cour constitutionnelle, le *Staatsgerichtshof*. La question s'est posée de savoir si cet appel peut être interjeté lorsque, au sein du *Reichsrat*, l'organe collectif des représentants

des États fédérés, une contestation surgit entre deux ou plusieurs de ses membres. Le *Staatsgerichtshof* a décidé qu'une telle contestation n'est pas recevable. L'idée qui est clairement à la base de cette décision, du reste généralement approuvée, est certainement que ce qui se passe dans un organe collectif se trouve sur un autre plan que ce que la Constitution a entendu par contestation entre États fédérés, et ce, en dépit du fait que, évidemment, l'activité au sein du *Reichsrat* est, pour les États fédérés, une affaire extérieure conduite par des délégués instruits par leurs gouvernements. Cette décision me paraît être une affirmation heureuse de la fertilité, en droit, de la notion d'« organes collectifs ». C'est pour ce motif, Messieurs, que j'ai cru pouvoir la mentionner ici.

Je passe maintenant à la question des obligations consécutives de l'adoption d'un projet de convention par la Conférence générale. Certainement, l'obligation de soumettre le projet au pouvoir législatif est une obligation internationale ; mais il n'est pas moins certain que l'accomplissement de cette obligation se passe dans l'ordre interne. Cela n'a rien d'extraordinaire. Il y a beaucoup d'obligations internationales dont l'accomplissement ne peut être opéré que dans l'ordre interne. Il en est ainsi, par exemple, de tout le chapitre du traitement des étrangers. De même, lorsqu'un État a été condamné par un tribunal arbitral à indemniser un autre État, il est obligé de faire voter l'inscription de la somme due sur le budget national. Lorsqu'il est obligé de punir un de ses fonctionnaires, l'accomplissement de cette obligation est fait dans l'ordre interne ; les traités sur la protection des minorités fournissent de nombreux exemples de ce genre. Naturellement, c'est toujours la Ville libre qui doit accomplir ces actes de politique extérieure dans son ordre interne ; une entremise du Gouvernement polonais ne peut entrer en cause.

En ce qui concerne la ratification des projets de convention adoptés par le pouvoir législatif national, cette question ne présente — comme j'ai eu l'honneur de le dire — aucune difficulté lorsque le gouvernement respectif est libre de ratifier la convention ou de refuser la ratification. Le dépôt de la ratification dantzikoise appartiendrait au Gouvernement polonais, et, au cas invraisemblable de son refus, le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig aurait recours au Haut-Commissaire, dont la décision ne saurait être douteuse.

Mais comment la question de la notification de la ratification se présenterait-elle suivant la théorie du Bureau international du Travail ? Je crois que la difficulté qu'on y a vue est la même pour les relations dantziko-polonaises que celle qu'on a vue en général dans cette nouvelle forme de ratification dont on soutenait même qu'elle serait en contradiction avec le droit international.

Par la ratification de la Partie XIII, respectivement par la réception dans l'Organisation internationale du Travail, les États devenus Membres ont assumé une obligation déterminée, à savoir que ce seront naturellement les gouvernements qui notifieront la ratification conformément à leur constitution, mais qu'ils se sont obligés à procéder à cette notification lorsque leurs organes législatifs ont adopté le projet de convention. Le fait de la ratification de la Partie XIII, respectivement la réception dans l'Organisation internationale du Travail, comporte, impliqué pour *tous* les États une certaine restriction de leur liberté, qu'ils ont, en règle générale, à l'égard des autres traités internationaux. Il s'agit, pour *tous* les États, d'une sorte de renonciation à une liberté traditionnelle pour une catégorie de conventions déterminée par leur objet social. Les conventions de travail sont conclues dans le cadre de la Partie XIII, comme l'a exprimé l'éminent représentant du Bureau international du Travail. En acceptant ce cadre, les États ont accepté cette restriction, ont prononcé cette renonciation.

Il n'y a donc rien d'extraordinaire si, dans les relations avec Dantzig, le Gouvernement polonais se voit privé d'une liberté qu'il a, en règle générale, à l'égard de conventions dantzikoises. Ce qu'il y a d'extraordinaire dans ce genre spécial de ratification est commun à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail. Ce sera le Gouvernement polonais qui notifiera la ratification au nom et au compte de la Ville libre ; mais il est obligé de notifier, après que l'organe compétent en matière législative du travail aura adopté la convention. Il conduit les affaires étrangères pour la Ville libre de Dantzig en remplissant, en son nom et à son compte, l'obligation de notifier la ratification. C'est cette conduite que Dantzig lui a confiée : *nemo plus juris transfere potest quam ipse habet ;* il fait, aux lieu et place de Dantzig, ce que Dantzig aurait fait lorsqu'il n'aurait pas contracté ce mandat.

Il y a, permettez-moi de le mentionner, beaucoup de cas où la conduite d'une affaire extérieure ne constitue rien que l'accomplissement d'une obligation internationale. Pour autant qu'un tel acte ne doit pas, par sa nature, être exécuté par la Ville libre elle-même, le Gouvernement polonais sera compétent pour le faire.

D'autre part, il y a des actes qui, indubitablement, constituent la conduite d'une affaire extérieure qu'un État doit accomplir personnellement ; par exemple, la salutation d'un drapeau étranger, l'expression d'excuses formelles, l'opération de réparations, le paiement d'indemnités, sont sans aucun doute des actes de conduite d'une affaire extérieure ; mais je ne crois pas que le Gouvernement polonais s'empresserait d'exécuter, le cas échéant, ces actes au nom et au compte de Dantzig.

Ces exemples montrent, de nouveau, comment il est impossible de s'en tenir formellement et strictement aux mots « affaires étrangères ». Pour appliquer une disposition, il faut toujours l'interpréter, c'est-à-dire chercher le sens raisonnable et correspondant à la nature des choses, l'adapter aux exigences de l'espèce. Sa participation aux travaux de la Conférence générale, comme l'activité près les organes judiciaires, demande une activité individuelle qui ne permet pas de remplacement par un mandataire : les expériences législatives et administratives internes en matière de travail, base de l'activité pré-législative de la Conférence, ne sont pas sujettes à un remplacement par un mandataire. Voilà le motif pour lequel on a fait de la Conférence générale un organe collectif et qu'on a stipulé le vote individuel.

En ce qui concerne, enfin, le veto prévu à l'article 6, alinéa 2, du Traité de Paris, je ne pourrais que répéter ce que j'ai déjà dit, parce que mes deux honorables contradicteurs — s'il m'est permis d'user de ce terme, en ce sens qu'il y a une procédure contradictoire — se sont, à leur tour, bornés à répéter leurs thèses écrites, sans répondre à l'analyse que j'ai donnée de ce veto, qui est, non discrétionnaire, mais limité à la conservation du statut de la Ville libre qui garantit l'indépendance politique de la Ville libre dans le domaine social.

J'arrive au dernier point sur lequel je prie de pouvoir m'exprimer.

Comme je l'ai déjà mentionné, l'honorable représentant du Gouvernement polonais a dit que c'était seulement en raison du consentement le plus exprès de la part du Gouvernement polonais que la Ville libre aurait reçu la qualité d'une *persona standi in judicio internationali*, et de ne pas être liée dans cette qualité à l'entremise polonaise. Et, dans un autre passage, il a dit que l'autorisation de la Ville libre de conclure des arrangements administratifs repose sur un consentement tacite : « l'accord polonais étant *considéré comme* donné ».

Je ne vois pas comment ces thèses s'harmonisent avec la thèse que le droit et la prérogative du Gouvernement polonais d'assurer la conduite des affaires extérieures de Dantzig seraient pour la Pologne irrenonçables comme étant confiés à lui par le Traité de Versailles, qui ne saurait être modifié que par le consentement de tous ses signataires, thèse qui est la base, la pierre angulaire de toute l'argumentation polonaise.

Nous contestons cette thèse ; nous soutenons que, au point de vue juridique, cette conduite repose sur le mandat du Traité de Paris. Nous estimons que l'article 104 du Traité de Versailles et son acceptation par la Ville libre de Dantzig n'ont prescrit que la conclusion d'une convention, et que l'article 104 n'a indiqué que les « vues » à poursuivre par les

Parties contractantes qui restent libres de la modifier d'un commun accord.

Mais j'accepte, pour le moment, la thèse du consentement le plus exprès et du consentement tacite. S'il est donc possible que le Gouvernement polonais donne un pareil consentement exprès, je demande : pourquoi ne le donne-t-il pas pour l'admission de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail ? Et si un consentement tacite est possible, pourquoi est-il défendu de dire que la *réception* de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail, faite sur la demande du Gouvernement polonais au compte et au nom de la Ville libre, « comporte » — je cite littéralement le Mémoire (p. 224) —, c'est-à-dire implique tacitement, ou doit être considéré comme « l'autorisation pour les représentants dantzikois de collaborer dans cet organe collectif », à savoir la Conférence générale, « conformément à son statut et sans entremise polonaise » ? C'est ce que le Gouvernement dantzikois a dit dans son Exposé écrit. Car, Messieurs, le Gouvernement de Dantzig n'a pas dit à ce passage que la *demande* d'admission devrait être interprétée dans ce sens, mais la *réception* faite sur la demande en question.

Je rappelle enfin que l'éminent représentant du Bureau international du Travail a, dans son discours, posé la question suivante (je cite littéralement) : « En raison du caractère exceptionnel des activités de l'Organisation internationale du Travail, la Pologne ne pourrait-elle pas donner une sorte d'acquiescement total à l'admission de la Ville libre de Dantzig dans l'Organisation et aux activités générales de la Ville libre au sein de notre organisation ? » Et, plus loin : « Un acquiescement préalable et général .... n'apparaîtrait-il pas comme une solution à la fois logique et pratique des difficultés présentes ? Cet acquiescement donné *en vertu de l'article* 106, *paragraphe* 6, *lui-même*, n'autoriserait-il pas Dantzig à exercer à l'avenir ses droits et à remplir les obligations que comporte la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail ? »

Le représentant du Gouvernement polonais n'a pas encore eu l'occasion de donner une réponse à ces questions presque suppliantes et pressantes. Puisque la parole m'est donnée pour la dernière fois, je ne peux pas attendre la réponse polonaise. Il ne me reste qu'à donner la réponse juridique et conforme aux thèses que nous avons défendues dans cette affaire.

Nous estimons que la Ville libre a un *droit* à une réponse affirmative à ces questions. Nous soutenons que, si la réponse était négative, la Ville libre aurait le droit d'en appeler au Haut-Commissaire, et, en deuxième instance, au Conseil de la Société des Nations. « Si la décision de la Pologne est négative », — disait aussi le représentant du Bureau international du

Travail — « la responsabilité et la décision reviennent à la Société des Nations. »

Le mandat de conduire les affaires étrangères de Dantzig n'a pas été confié au Gouvernement polonais comme un pouvoir discrétionnaire, mais dans un cadre déterminé, d'après des règles de droit objectif et soumis à la demande dantzikoise à un contrôle judiciaire de la Société des Nations. D'après ces règles de droit, le refus n'est possible que lorsqu'il devait résulter de la démarche demandée « *un préjudice évident pour les intérêts importants de l'État polonais* ». Qui croirait que l'acceptation par Dantzig du système de la charte universelle du travail dans la mesure où nous l'avons défendue, et qui n'a jamais laissé de côté l'entremise polonaise où une activité de la part d'un organe dit individuel est en cause, impliquerait un préjudice évident pour les intérêts importants de l'État polonais ?

Le Mémoire polonais a dit que les intérêts économiques de la Pologne et de Dantzig se resserrent chaque année davantage. Est-ce là un argument pour ou contre l'admission de Dantzig à la même Organisation que celle à laquelle la Pologne appartient ?

La Ville libre de Dantzig a droit, lorsque la Pologne veut conclure un traité ou une convention dans lesquels la Ville libre est intéressée, à une consultation préalable et à être admise comme Partie contractante à ce traité ou à cette convention. Nous avons cité plusieurs décisions du Haut-Commissaire dans lesquelles ce dernier a décidé que le Gouvernement polonais est, en vertu de son mandat, obligé de conclure ce contrat au nom et au compte de Dantzig, si le contrat vient d'être conclu par lui d'abord en son propre nom.

De quelle façon le Gouvernement polonais croit-il pouvoir faire face à cette obligation lorsqu'il s'agit de conventions de travail conclues dans le cadre de la Partie XIII ? Il n'y a qu'une seule méthode pour satisfaire à cette obligation du Gouvernement polonais à l'égard de Dantzig, *obligation* qui fait partie du statut spécial juridique de la Ville libre sur le même pied que les *droits et prérogatives* que le Gouvernement polonais tient de ce statut : c'est l'admission de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail. Comme l'a dit le représentant du Bureau international du Travail, la responsabilité et la décision reviennent à la Société des Nations, et c'est elle qui a prié cette haute juridiction d'émettre un avis consultatif sur cette question.

Monsieur le Président, Messieurs les Juges, la procédure engagée sur cette requête a sa source dans des doutes qu'on a nourris sur la réponse à donner à la question posée, et tous les doutes qu'on pourrait soulever ont été amplement discutés

dans la procédure même. Mais il y a des doutes destructifs et des doutes créateurs de la vérité. Le doute de René Descartes, auquel le représentant du Bureau international du Travail a fait allusion, était un doute créateur. La Ville libre de Dantzig espère que les doutes discutés ici sont de la nature de ceux de Descartes.

5.

RÉPLIQUE PRONONCÉE PAR Me RUNDSTEIN

(représentant le Gouvernement polonais)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 7 AOÛT 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

Je n'ai pas eu l'intention de prolonger les débats ; mais, après les discours de M. le Directeur du Bureau international du Travail et de l'honorable représentant de la Ville libre de Dantzig, je me trouve dans une situation qui m'oblige, en certaine manière, à fournir des renseignements et des observations supplémentaires.

Je suis d'avis que, dans la procédure non contentieuse, les répliques et les dupliques ne sont pas de grande importance ; on est nécessairement forcé de répéter les arguments et les considérants déjà développés ; or, étant donné que la documentation dont la Cour dispose est très complète, les explications orales, surtout si elles consistent en des *observations sur observations*, me paraissent un peu superflues.

Mais, je le répète, je me trouve dans une situation forcée. Dans ses discours d'avant-hier, M. le Directeur du Bureau international du Travail a semblé sous-entendre un certain regret, un certain reproche : le Gouvernement polonais fait obstacle, il se refuse de la manière la plus évidente à l'adhésion de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail. Le Gouvernement polonais ne veut pas donner l'acquiescement nécessaire pour que les travailleurs de la Ville libre puissent participer au bénéfice de la législation internationale du travail.

Ce refus serait incompréhensible. Quoi donc ? Il serait suffisant que l'on modifiât l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles, et, en conséquence, la Convention de Paris, que l'on ordonnât la revision au fond de toutes les décisions respectives du Haut-Commissaire et du Conseil de la Société des Nations ?

Rien de plus facile que cela. Malheureusement, la Pologne, par la voix de son représentant, préfère recourir à des difficultés juridiques ; elle aime à chercher des constructions subtiles, à échafauder des théories plus ou moins rabulistiques, tout cela dans le but unique d'empêcher la Ville libre de donner son adhésion à l'Organisation internationale du Travail.

Telle était mon impression, peut-être subjective. Peut-être cette sensibilité est-elle exagérée ; mais, même dans les plus

arides discussions sur l'interprétation des règles de droit, un juriste a le droit de dire : *pectus facit jurisconsultum.* Or, pour dissiper toutes ces appréhensions, je me tiens pour obligé de faire parler les faits.

La Ville libre de Dantzig demande son admission à l'Organisation internationale du Travail.

Le Gouvernement polonais transmet cette demande à qui de droit.

De plus, le Gouvernement polonais fait annexer à ses deux lettres d'envoi les deux aide-mémoire de la Ville libre, évidemment destinés à l'usage interne du Bureau international du Travail. Il ne se prononce pas sur les thèses exposées dans ces deux aide-mémoire ; il se réserve le droit de faire des commentaires. Il n'use pas de ce droit pour en garder l'objectivité absolue.

A la séance du 5 février 1930 du Conseil d'administration, M. Oersted propose que le Bureau international du Travail prépare un rapport juridique.

La résolution du Conseil d'administration, prise en séance publique, est ainsi conçue (elle se trouve dans la documentation présentée par le Secrétariat général, p. 141) :

> « Il est entendu qu'un rapport juridique sera soumis par le Bureau du Conseil à sa quarante-huitième Session sur la question de l'admission de la Ville libre de Dantzig. »

Ledit rapport est présenté à la session du Conseil d'administration, le 26 avril 1930.

A cette séance, le délégué de la Pologne constate que « la note du Bureau propose de solliciter un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale ».

Il ajoute que le Gouvernement polonais accepte cette procédure, qui paraît être la plus appropriée pour avancer la solution du problème.

Une discussion s'engage sur la rédaction de la question à poser à la Cour.

M. Mahaim propose un amendement à la formule élaborée dans le rapport juridique du Bureau international du Travail.

M. le Directeur du Bureau international du Travail se prononce contre cet amendement.

Il a dit ce qui suit :

« Le DIRECTEUR, après mûres réflexions, redoute que la rédaction de M. Mahaim, qui vise en premier lieu le droit, pour l'Organisation, d'admettre un nouveau Membre, ne soulève des problèmes généraux dépassant le cadre de la question précise qui est en jeu, à savoir, la capacité de Dantzig de devenir Membre de l'Organisation. »

Le délégué de la Pologne partage le point de vue de M. le Directeur.

M. Fontaine, président du Conseil d'administration, appuie la suggestion de M. le Directeur.

Enfin, M. Mahaim retire son amendement, et le texte à soumettre à la Cour est accepté par dix-huit voix, sans opposition.

Le délégué de la Pologne a fait observer que, même si la réponse de la Cour était négative, le Gouvernement polonais envisagerait toutes les modalités d'un arrangement pratique.

Je vois maintenant que le Gouvernement polonais a eu raison de faire annexer à son Exposé écrit la note du Bureau international du Travail, celle qui contient le rapport juridique. M. le Directeur du Bureau international du Travail a présenté quelques objections sur l'admissibilité de cette procédure.

Mais, si le Gouvernement polonais a fait annexer cette note du Bureau international du Travail, il l'a fait dans le but unique de compléter la documentation nécessaire pour présenter l'historique de l'affaire et pour élucider le point essentiel, savoir : de quelle manière la question soumise à l'appréciation de la Cour a-t-elle été formulée ?

Et si cette note a été discutée à la séance du Conseil d'administration, pourrait-on la considérer comme un document de nature strictement interne ?

Voilà les faits.

La procédure est engagée devant la Cour.

Le Gouvernement polonais présente son Exposé écrit ; l'Exposé est très concis, — il ne souligne que des points essentiels.

Les Mémoires de la Ville libre de Dantzig et du Bureau international du Travail sont bien volumineux.

Ils contiennent des constructions doctrinales, des aperçus théoriques, tant sur le droit positif que sur un règlement éventuel d'avenir.

Or, le Gouvernement polonais, appelé à fournir des renseignements, a-t-il été obligé de souscrire à ces considérants, purement et simplement ?

M. le Directeur du Bureau international du Travail, s'appuyant sur les principes de la philosophie cartésienne, ne pouvait donc pas s'opposer à ce que le Gouvernement polonais, en modifiant un peu la thèse fondamentale de cette philosophie, dise : *Dubito, ergo sum.*

Or, je me suis dit : il faut disperser ces doutes. Entraîné par des constructions juridiques contenues dans les Mémoires de la Ville libre et du Bureau international du Travail, je n'ai pu résister à la tentation, — et je me suis engagé dans la voie d'une discussion strictement juridique.

Ai-je débordé, ce faisant, les cadres de la question précise, nettement définie par la demande d'avis consultatif ?

Peut-être, mais, si M. le Directeur du Bureau international me considère comme un *advocatus diaboli*, je serai conséquent et je dirai : *errare humanum, — perseverare autem diabolicum.*

Au surplus, M. le Directeur du Bureau international du Travail affirme que, si les cinquante-cinq États Membres de l'Organisation internationale du Travail avaient su que l'on discuterait *per longum et latum* le problème principal, très grave et très important, de la participation des États qui ne sont pas Membres de la Société des Nations à l'Organisation internationale du Travail, les États qui ne sont pas intervenus à la procédure engagée devraient, dès lors, de même être consultés.

Or, je ne conçois pas de quelle manière on pourrait discuter la question spéciale de la Ville libre sans toucher au problème préjudiciel.

Je me suis permis de faire observer que ce problème préjudiciel n'existe pas, car il ne s'agit pas de savoir si un État ne faisant pas partie de la Société des Nations peut adhérer à l'Organisation internationale du Travail ; il s'agit du problème de savoir si une communauté qui, de quelque manière que ce soit, ne peut pas devenir Membre de la Société des Nations, peut devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.

C'est pourquoi, Messieurs, je n'ai pas cru nécessaire d'entrer dans le détail du problème qui inquiète M. le Directeur du Bureau international du Travail. Je n'ai dit que quelques mots à ce sujet. Mais, je le répète, ce problème n'est pas définitivement résolu.

Qu'il me soit permis de rappeler que les précédents administratifs ne créent pas une règle inébranlable de droit. Il serait peut-être utile de consulter les opinions dissidentes des Membres de l'Organisation internationale du Travail sur cette question.

On le sait, à la Conférence générale du Travail tenue à Washington, le rapport de la minorité sur l'admission de la Finlande concluait qu'il serait nécessaire de consulter la Cour sur ce problème épineux.

Je lis dans les procès-verbaux de la première session de la Conférence internationale du Travail, page 207 de l'édition officielle, dans le rapport de la minorité :

« Suivant l'opinion fortement exprimée par le conseiller juridique de la Conférence, à savoir que la Conférence n'a, par elle-même, aucun pouvoir pour conférer à un État la qualité de Membre du Bureau international du Travail, la Conférence ne pouvait, conformément à la résolution proposée par la majorité, admettre un nouvel État sans consulter sur

sa propre compétence la Cour permanente de Justice internationale. »

Je ne trahis aucun secret politique en relisant ce passage de l'ouvrage de M. Scelle sur l'Organisation internationale du Travail. A la page 42 de ce livre, M. Scelle, parlant de l'adhésion possible du Mexique à l'Organisation internationale du Travail, a dit ce qui suit :

« La question a failli se poser à nouveau au sujet du Mexique et susciter une demande d'avis à la Cour de La Haye. Mais cet État, finalement, ne posa pas sa candidature. »

M. le Directeur du Bureau international du Travail a relu l'échange des opinions qui a eu lieu à la dernière Assemblée de la Société des Nations sur la question du Brésil.

Je me permettrai de citer la conclusion finale qui a été déduite par M. Albert Thomas lui-même de cet échange des opinions ; cette conclusion figure à la page 41 du rapport présenté par M. le Directeur à la quatorzième Session de la Conférence internationale du Travail. Elle est ainsi conçue :

« La quatrième Commission et l'Assemblée se sont bornées à prendre acte de cette double déclaration, qui réservait *entièrement la question constitutionnelle.* »

L'expression « question constitutionnelle » signifie : l'admissibilité à l'Organisation internationale du Travail des États qui n'appartiennent plus à la Société des Nations.

On m'a objecté, de même, que je soulève une question de pure théorie. J'ai suscité, notamment, l'éventualité d'une demande de la Ville libre de devenir Membre de la Société des Nations.

Mais, si on lit attentivement le premier aide-mémoire de la Ville libre transmis par la Pologne au Bureau international du Travail, on y trouve un passage qui fait réfléchir. La Ville libre dit expressément, à la page 132 de la documentation transmise par le Secrétaire général : « La circonstance que la Ville libre de Dantzig n'est pas encore Membre de la Société des Nations ne pourrait pas.... » Or, la Ville libre est d'avis qu'elle peut devenir Membre de la Société des Nations. Je crois donc que j'étais autorisé à me prononcer sur cette éventualité.

J'ai supposé, de même, la possibilité que la Ville libre, une fois devenue Membre de la Société des Nations, se retire et ne reconnaisse plus les liens de la protection instituée par le Traité de Versailles.

L'honorable représentant de la Ville libre a dit hier que je méconnais la nature des traités internationaux ; si un Membre de la Société des Nations donne sa démission, il

ne devient pas libre des obligations imposées, par exemple, par les traités de minorités. Mais l'honorable représentant de la Ville libre a oublié que les traités de minorités ont été signés par des États qui se sont soumis librement aux obligations y prévues. Donc, ces traités ne peuvent être modifiés que sous les conditions spéciales y insérées. Par contre, les stipulations internationales relatives à la constitution de la Ville libre, par son origine même, ne dépendaient nullement de la volonté de la Ville libre. Ce sont les Principales Puissances alliées et associées qui l'ont fait créer et qui l'ont mise sous la protection de la Société des Nations.

Or, dans l'hypothèse que je me suis permis d'avancer, la Ville libre n'est pas liée par une obligation internationale basée sur sa volonté propre; cette volonté n'a pas existé au moment où la Ville libre fut appelée à la vie.

Je me permets de rappeler qu'une question analogue a été discutée pendant la première Conférence de Genève de 1926, quand il s'agissait de l'adhésion des États-Unis à la Cour permanente. On s'est demandé, notamment, si un État signataire du Protocole du 16 décembre 1920 peut dénoncer le Statut de la Cour permanente. La question n'est pas définitivement tranchée; mais je crois que cette dénonciation ne serait possible que si le signataire se retirait en même temps de la Société des Nations.

L'honorable représentant de la Ville libre et moi-même étions tous deux d'avis que la procédure présente n'a aucunement un caractère contentieux. Nous sommes donc des collaborateurs, qui s'efforcent de contribuer à la recherche des solutions de difficultés juridiques. Il va de soi que, lorsqu'il s'agit d'un échange d'opinions, les points de vue sont nécessairement différents, opposés; ils se croisent; ils se contredisent même; il n'en pourrait être autrement, et il est bien qu'il en soit ainsi. La vérité ne peut jaillir que du choc des opinions.

Dans cette opposition des opinions juridiques, je suis heureux de pouvoir m'appuyer sur les arguments qui ont été présentés avant-hier par M. le Directeur du Bureau international du Travail. M. le Directeur a fait constater que le statut juridique spécial de la Ville libre et les règles constitutionnelles de l'Organisation internationale du Travail sont en opposition totale. Il a dit qu'il existe une incompatibilité des deux séries de dispositions en question. Je suis heureux de m'appuyer sur cette concordance, parce que la constatation de M. le Directeur n'a pas été faite du point de vue d'un juriste, mais d'un politicien et d'un philosophe qui s'élève au-dessus des contingences et des fatalités de la vie réelle; nous autres, pauvres juristes, nous sommes malheureusement cloués à des formules, à des constructions, à des

procédures. Et il est toujours réjouissant, pour un homme de métier, de faire constater qu'un observateur impartial, qui, du sommet de sa philosophie sociale et politique, peut se prévaloir d'un horizon plus large, dit à un juriste : vous en avez raison.

De plus, M. le Directeur, avec la clarté tranchante de son analyse, a soumis au contrôle logique et juridique les suggestions de la Ville libre de Dantzig, qui, sans y modifier le droit positif, proposent la solution permettant à la Ville libre de devenir immédiatement Membre de l'Organisation internationale du Travail. Et M. le Directeur a abouti à la conclusion finale : ces suggestions sont très ingénieuses, très bien faites ; mais elles ne changent rien à la situation présente, ces suggestions ne pouvant pas être réalisées.

Mais M. le Directeur, ayant fait cette constatation, n'en tire pas les conséquences juridiques ; il conclut seulement que la situation de droit est paradoxale.

A qui doit-on imputer ce paradoxe juridique ? J'ai essayé d'élucider, dans mon exposé oral, qu'il existe une lacune, naturellement pas du point de vue du droit positif, mais du point de vue de la politique législative. On ne peut imputer cette lacune à personne. Mais voilà la Pologne qui est le bouc émissaire ; dans le compte rendu de l'audience du mardi après-midi (p. 84), voilà M. le Directeur qui dit : « La Pologne, qui est si précisément informée des règles de notre Organisation, qui participe d'une manière tellement intime à notre activité, avait eu, en 1920 et en 1923, des représentants qui n'ont pas songé à cette activité spéciale. S'ils y avaient pensé, aurait-on introduit la règle de la représentation et de Dantzig et de la Pologne par le chef de la délégation polonaise ? Aurait-on imposé ces règles qui ne peuvent valoir pour les conférences internationales générales ? » Et voilà le coupable trouvé !

Il ne serait pas de bon goût de faire rejeter une responsabilité qui, en réalité, n'existe guère. On parle parfois de maladies imaginaires ; on pourrait dire que la supposition de M. le Directeur se rapporte à une responsabilité imaginaire.

Mais l'article 396 du Traité prévoit des fonctions du Bureau international du Travail se rapportant à l'étude des questions qu'on veut proposer de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion des conventions internationales. Le Bureau ne pourrait-il faire une suggestion y relative au délégué polonais en vue de sauvegarder les intérêts des travailleurs dantzikois ? Et la Ville libre de Dantzig elle-même ? Elle a attendu presque dix ans avant de demander son admission à l'Organisation internationale du Travail. La Ville libre prenait donc une part active à tous les débats et discussions — très longues, très minutieuses, très contradictoires — qui ont eu lieu par-devant le Haut-Commissaire et par-devant le

Conseil de la Société des Nations, et qui se rapportaient à la mise à exécution de l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles.

De même, l'honorable représentant de la Ville libre était curieux de savoir pourquoi la Pologne ne donne pas son consentement à la réception de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail. Supposons que la Pologne, ayant reçu la demande de la Ville libre et la transmettant au Conseil d'administration, déclare qu'elle n'a aucune objection à ce propos et qu'elle appuie cette demande. Le Conseil d'administration ne peut évidemment pas prendre une décision définitive. Or, la question vient devant la Conférence générale. Peut-on admettre que l'admission aurait lieu purement et simplement ?

M. le Directeur du Bureau international du Travail a dit, avant-hier (p. 78 du compte rendu de la séance du 5 août, matin) : « Je redoute que, s'il y avait, sans définition préalable, l'admission d'un État comme la Ville libre de Dantzig, à tout instant surgisse l'appel : *Point of order*, c'est-à-dire la question de la contradiction des règles de la Ville libre de Dantzig et de celles de l'Organisation internationale du Travail. » Or, une solution unique se présente : la transmission de cette question très grave à la Cour ! De telle manière, on ne peut aucunement parler d'une responsabilité.

Il n'y a aucune responsabilité pour la défectuosité supposée du droit positif, et je n'ai aucun doute qui me tourmenterait à ce propos. Mon Dieu, si les juristes ne peuvent pas faire face aux difficultés de l'interprétation, ils se trouveront dans une situation pénible de cet avocat français du XVIIIme siècle qui, menacé par le tribunal d'une peine de suspension parce qu'il embrouillait l'affaire par des subtilités trop scolastiques, répondit à brûle-pourpoint : « Oui, mais moi, plus puissant que la Cour, je vais me suspendre pour toujours. »

Il me faut encore dire quelques mots sur les conclusions qui ont été prises par M. le Directeur du Bureau international du Travail quant à la solution de notre problème dans l'avenir.

Je ne crois pas nécessaire d'invoquer une fois encore les assurances données par le Gouvernement polonais dans le cas d'une réponse négative de la Cour. Que M. le Directeur veuille bien être assuré que le Gouvernement polonais comprend la gravité du problème pour les intérêts des ouvriers dantzikois. Mais les bons conseils que M. le Directeur a bien voulu donner au Gouvernement polonais (et j'apprécie hautement la valeur de ces suggestions) sont, je crois, un peu prématurés.

La Pologne attend avec déférence l'opinion de la Cour ; conformément à la réponse qui sera donnée à la question posée par le Conseil de la Société des Nations, la Pologne entreprendra les mesures nécessaires dictées par la situation qui, dès

lors, se présentera. Or, cette *cura posterior* ne doit inquiéter ni M. le Directeur du Bureau international du Travail ni l'honorable représentant de la Ville libre.

Mais je n'oserais pas me permettre de tracer la voie que la Cour pourrait prendre pour combler les lacunes incontestées du droit positif. Je m'en tiens à la jurisprudence de la Cour. Dans l'Avis consultatif n° 13 — que j'ai eu l'honneur de citer si souvent —, la Cour, en se prononçant sur une question éventuelle et supplémentaire, dit ce qui suit :

> « La Cour n'entend pas indiquer les limites des pouvoirs discrétionnaires que pourrait détenir l'Organisation internationale du Travail en ce qui concerne l'élaboration des réglementations accessoires. Elle dépasserait sa propre compétence en essayant d'examiner des situations litigieuses effectives ou éventuelles, au sujet desquelles son avis n'a pas été sollicité, et en s'efforçant d'indiquer comment, suivant elle, ces situations devraient être réglées. »

Il ne me reste maintenant qu'à répondre à quelques observations nouvelles présentées hier par l'honorable représentant de la Ville libre.

Tout d'abord, une mise au point me paraît nécessaire. L'honorable représentant de la Ville libre a dit hier que j'ai essayé de rapprocher la situation juridique de la Ville libre à de certaines formations hors cadre des classifications usuelles du droit international ; j'ai tracé soi-disant une analogie entre la Ville libre et les colonies ou protectorats, territoires sous mandat, le territoire du bassin de la Sarre. Je suppose qu'il y a là un malentendu regrettable.

J'ai dit, tout simplement, que la Partie XIII du Traité contient des dispositions tenant compte de la situation spéciale des États fédératifs, des colonies et des protectorats, que le Traité de Versailles a eu égard à la situation spéciale du bassin de la Sarre en tant qu'il s'agit des classes ouvrières. J'ai constaté que la situation des territoires sous mandat fait réfléchir, et j'ai souligné le mutisme du Traité de Versailles, qui passe sous silence les relations de la Ville libre en égard à l'Organisation internationale du Travail. J'ai dit qu'il y a là une lacune incontestable.

Pourrais-je, en réalité, soutenir une thèse portant sur cette analogie prétendue, si toute ma construction doctrinale se base sur cette prémisse fondamentale que la situation juridique de la Ville libre est unique, que cette situation ne peut être comparée à aucun phénomène du passé et du temps présent, que le statut spécial de la Ville libre ne peut être nullement classifié, qu'en dernière analyse il ne se prête qu'à une description ?

Ensuite, l'honorable représentant de la Ville libre s'oppose à la thèse que je me suis permis de présenter dans mon exposé oral : la thèse qui porte que l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles est la source constitutionnelle et organique de toutes les relations internationales de Dantzig. Par conséquent, la Convention de Paris, tous les arrangements ou accords conclus entre la République de Pologne et la Ville libre, les décisions du Haut-Commissaire et du Conseil de la Société des Nations, ne sont autre chose que des sources du droit secondaires, subordonnées à la norme fondamentale de l'article 104, alinéa 6.

Il se peut que cette thèse soit critiquable. Mais, en soutenant cette thèse, je crois que je me trouve en bonne compagnie.

Messieurs, permettez-moi de lire un passage d'une étude qui a été présentée, il y a quelques années, à la Cour à l'occasion de la procédure consultative concernant la compétence des tribunaux de Dantzig. Je relirai ce passage dans la langue allemande, car c'est dans cette langue qu'il figure dans la documentation de la Cour (*Publications de la Cour*, Série C, n° 14 — I, p. 196) :

« Les termes et conditions prévus par ledit Traité von Versailles bilden also einen Bestandteil der Errichtungs- und Existenzgrundlagen der Freien Stadt und ihrer Beziehungen zu Polen. Man kann daher behaupten, dass die im Versailler Vertrag selbst und in dem auf seiner Grundlage geschlossenen Pariser Abkommen, das gleichzeitig mit der Errichtung der Freien Stadt Danzig in Kraft trat, vorgesehenen Entscheidungen des Oberkommissars des Völkerbundes unmittelbar wirksames Recht für beide Staaten schaffen.... »

Voici la traduction française de ce passage :

« Les termes et conditions prévus par ledit Traité de Versailles forment donc une partie intégrante des bases de la constitution et de l'existence de la Ville libre et de ses rapports avec la Pologne. On peut alors affirmer que les décisions du Haut-Commissaire de la Société des Nations, prévues par le Traité de Versailles lui-même et dans la Convention de Paris, qui a été conclue à la suite de celui-ci et qui entra en vigueur le jour de la constitution de la Ville libre de Dantzig, créent des droits immédiatement effectifs pour les deux États.... »

Cette citation est empruntée à l'avis juridique de M. le professeur Kaufmann, transmis au Conseil de la Société des Nations à l'occasion du différend polono-dantzikois concernant la compétence des tribunaux de Dantzig.

L'honorable représentant de la Ville libre a soulevé, enfin, la question de la responsabilité délictuelle de Dantzig. Il a développé la thèse que la Pologne n'est pas responsable

des actions de la Ville libre qui seraient contraires aux obligations internationales.

Je ne veux pas prolonger les débats et entrer dans les détails du problème, certainement intéressant, mais qui ne préjuge en rien des droits de la Pologne, en tant qu'il s'agit de la conduite des affaires extérieures de la Ville de Dantzig.

Je dirai simplement qu'il serait difficile de formuler une réponse décisive : les situations uniques demandent des solutions individualisées. Ce point de vue a été de même reconnu dans un projet de convention élaboré par la Société allemande de Droit international sur la responsabilité des États, et accepté par le Conseil de cette Société en date du 6 janvier 1930.

L'article 4 de ce projet, avec une note additionnelle, sont bien caractéristiques à cet égard. (Le projet susmentionné est reproduit dans la *Zeitschrift für Völkerrecht*, tome XV, pp. 359 et suivantes.)

Mais je pense que, si la Ville libre se trouvait dans une situation telle que sa responsabilité soit mise en jeu, c'est certainement la Pologne qui aurait des désagréments.

L'honorable représentant de la Ville libre a souligné hier certains doutes sur l'étendue de la notion des « affaires extérieures » et des « relations internationales ». Il a été d'avis que des exceptions découlant de la *persona standi in judicio internationali* (en dehors des relations de la Ville libre avec la Pologne) ne peuvent pas être basées sur un consentement de la Pologne. Or, si la Pologne ne s'oppose pas à un tel règlement parce qu'il n'est pas contraire à ses intérêts importants, est-ce que le silence de la Pologne n'équivaut pas à un consentement ? Et si, à propos de traités qui contiennent des clauses d'arbitrage, le Conseil de la Société des Nations n'use pas de son droit de veto, on pourrait certainement parler d'un consentement implicite.

L'honorable représentant de la Ville libre de Dantzig est d'avis qu'un tel consentement aurait seulement des effets juridiques si une acceptation de cette déclaration du consentement pouvait être constatée par la Ville libre.

Je ne désire nullement entamer une discussion sur l'importance des *facta concludentia* pour l'appréciation des situations juridiques. Mais je ne crois pas que les théories bien connues du droit civil allemand sur l'*Empfangstheorie*, l'*Annahmetheorie*, la *Vernehmungstheorie*, pourraient jouer dans ce domaine des relations mutuelles de la Ville libre de Dantzig avec la Société des Nations et avec la Pologne.

En terminant mon exposé, Messieurs, je ne dépose pas de conclusions.

Quelles que soient les théories de droit international — et malheureusement ces théories sont parfois, comme le dit

le jurisconsulte romain, *magis speciosæ quam veræ* —, le droit positif, même imparfait, constitue la base la plus sûre, la plus certaine, la plus stable.

La certitude d'une règle imparfaite est préférable à l'incertitude des idées philosophiques sur le possible et sur le désirable.

6.

OBSERVATIONS DE M. MORELLET

(conseiller juridique du Bureau international du Travail)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 7 AOÛT 1930.

Monsieur le Président,
Messieurs de la Cour,

Je dois, d'abord, vous prier d'excuser M. Albert Thomas, qui aurait désiré rester ici, mais que des obligations antérieures ont contraint de quitter La Haye avant la fin des débats ; il m'a chargé de prier la Cour de vouloir bien agréer ses excuses.

Je désire ajouter quelques observations aux considérations qui ont été présentées hier et aujourd'hui par M. le représentant de la Ville libre de Dantzig et par M. le représentant de la République polonaise, observations qui, du reste, seront très brèves.

En effet, je n'ai pas la prétention d'apporter des développements nouveaux sur une question qui a été débattue aussi longuement devant vous. Il semble qu'à cet égard on ait tout dit. Je veux seulement formuler de brèves observations pour dissiper peut-être quelques malentendus et rappeler certaines considérations positives destinées à faciliter la tâche de la Cour, dont nous voulons tous être les auxiliaires.

Dans les observations que vient de présenter M. le représentant de la République polonaise, j'ai cru relever certains malentendus.

M. le représentant de la République polonaise a cru comprendre que le Directeur du Bureau international du Travail avait adressé un reproche au Gouvernement polonais. D'après ce que je crois avoir compris, le Gouvernement polonais, selon le représentant de la République polonaise, serait responsable de certaines difficultés de la procédure portée devant la Cour. Je puis dire que le Directeur du Bureau international du Travail n'a jamais eu dans l'esprit une idée de ce genre. Il a exprimé des doutes généraux sur la manière dont la Cour se trouvait saisie ; il n'a jamais accusé personne, et l'impression du représentant de la République polonaise à cet égard est purement subjective.

Le Bureau international du Travail sait très bien que la question posée devant la Cour est délicate et difficile ; il l'a étudiée depuis plusieurs années, et son attitude a démontré qu'il était parfaitement conscient des difficultés qu'elle soulève.

De même, le Directeur du Bureau international du Travail n'a pas songé le moins du monde à imputer une responsabilité ou une culpabilité à la Pologne du fait des difficultés que soulève la question aujourd'hui soumise à la Cour. Il est évident que ces difficultés existent par suite d'un concours fortuit de circonstances. La Pologne n'est pas responsable du fait que le statut de Dantzig peut présenter des difficultés et nécessiter une adaptation pour l'admission à l'Organisation internationale du Travail. On n'accuse personne. La Pologne n'a pas songé à la participation de la Ville libre de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail quand elle a participé à l'élaboration des dispositions qui régissent le statut de la Ville libre ; la Ville libre de Dantzig ne paraît pas y avoir songé non plus ; en réalité, il semble que personne n'y ait pensé ; c'est là un état de choses fortuit qui ne comporte aucun blâme pour personne.

Le représentant de la République polonaise a soulevé une question de détail à propos de la communication faite à la Cour d'une note que le Bureau international du Travail avait rédigée à l'usage du Conseil d'administration. Le Directeur du Bureau international du Travail a déjà exposé à la Cour les circonstances de ce que je ne voudrais même pas appeler un incident. En réalité, le Bureau international du Travail avait rédigé, pour l'usage du Conseil d'administration, une note qui exposait très sommairement la situation juridique de Dantzig. Cette note était destinée aux membres du Conseil d'administration, qui, pour la plupart, ne sont pas très au courant d'une question si spéciale. Il aurait été impertinent de la part du Bureau international du Travail de soumettre à la Cour un document exposant une question que la Cour connaît beaucoup mieux que le Conseil d'administration et sur laquelle elle est précisément consultée.

Il est un autre malentendu que je crois avoir relevé dans les observations présentées par l'honorable représentant de la République polonaise.

Le représentant de la République polonaise a parlé de la question de l'admission dans l'Organisation internationale du Travail d'un État non Membre de la Société des Nations. Il a dit que c'était là une question préjudicielle liée à la question de savoir si un État qui n'est pas capable de devenir Membre de la Société des Nations peut devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Je ne veux pas reprendre sur ce point l'exposé qui a été fait avant-hier par M. Albert Thomas ; j'entends me borner simplement à une petite mise au point.

Le Directeur du Bureau international du Travail connaît les difficultés que soulève cette question. Il n'a pas eu la prétention de la considérer comme résolue définitivement ; il

a uniquement voulu dire que le problème n'était pas posé. Il n'a pas cherché à dissimuler les difficultés de la situation ; il a simplement insisté sur le fait que les textes sont imprécis, que les auteurs sont divisés et que les précédents, pour autant qu'il en existe (et il en existe d'importants), sont en faveur de la thèse qu'il a soutenue. Il a voulu dire que la question n'était pas posée, et il a appelé l'attention de la Cour sur l'opportunité de ne pas résoudre incidemment et accessoirement une question aussi grave. Telle était la seule signification de ses observations.

Je n'ai pas grand'chose à ajouter à ce qu'a dit le représentant de la Ville libre de Dantzig ; il est un point cependant sur lequel je voudrais dire quelques mots : celui de savoir si la participation à l'Organisation internationale du Travail appartient au domaine des affaires extérieures.

On a discuté très longuement sur cette question. L'opinion du Bureau international du Travail a été développée à cet égard par M. Albert Thomas, et je crois pouvoir dire que les opinions, qui paraissaient assez divergentes à l'origine des débats, ont paru se rapprocher, et que les points de vue semblent près de coïncider. Cependant, cette question est d'une telle importance pour l'Organisation internationale du Travail que je demande la permission à la Cour de rappeler certaines considérations. L'article 405 du Traité de Versailles constitue la disposition la plus essentielle de la Partie XIII, et il importe de ne pas lui donner une portée erronée.

En faisant dépendre la ratification des conventions internationales du travail de la décision des autorités législatives, l'article 405 a pu déplacer des compétences dans l'ordre constitutionnel interne, spécialement sur la question de savoir qui a le pouvoir de prendre un engagement international. Mais, quelles que soient, dans l'ordre constitutionnel interne, les conséquences de ce système, il ne paraît pas douteux que sa conséquence, dans l'ordre extérieur, se résout toujours par un engagement international de l'État, sinon du gouvernement ; cela suffit, à nos yeux, pour démontrer que la ratification des conventions internationales appartient au domaine des affaires extérieures.

Je veux ajouter une considération de fait qui peut être intéressante pour la Cour et qui confirme ce point de vue.

Tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail, à une ou deux exceptions près (sur trente-quatre pays qui ont donné des ratifications, un seul a transmis ses ratifications par l'intermédiaire du ministère du Travail), ont transmis leurs ratifications par l'intermédiaire de leur ministre des Affaires étrangères ou de leurs agents diplomatiques ou consulaires.

Il y a un fait plus caractéristique que cette formalité purement matérielle. Les instruments de ratification se présentent

sous une forme qui démontre le caractère extérieur de l'acte de ratification, soit qu'il s'agisse d'actes spéciaux comme les ordres de conseil en Grande-Bretagne ou comme la loi française autorisant le ministre des Affaires étrangères à faire la communication prévue à l'article 405, soit qu'il s'agisse d'instruments de ratification signés du souverain ou du chef d'État et contresignés par le ministre des Affaires étrangères. Cette dernière procédure est employée par la très grande majorité des Membres de l'Organisation internationale du Travail, notamment par l'Allemagne, l'Italie et le Japon. En soutenant l'opinion que la participation à l'Organisation internationale du Travail comporte des démarches qui, tout en présentant un caractère particulier et original, appartiennent au domaine des affaires étrangères, le Bureau international du Travail n'a pas seulement voulu adopter une position objective conforme à la nature des choses et à la terminologie de la Partie XIII, — il a aussi tenu compte de la pratique constante des États, qui, elle aussi, est une source de droit international positif, et non la moindre.

Telles sont, Monsieur le Président et Messieurs les Juges, les très brèves observations que je désirais vous présenter. Je dois encore relever que le représentant de la République polonaise a prêté au Directeur du Bureau international du Travail des intentions qu'il n'avait pas. Il l'a remercié des bons conseils qu'il avait donnés au Gouvernement polonais, et il a paru lui reprocher discrètement d'avoir prétendu tracer la voie qu'elle doit suivre à la Cour permanente de Justice internationale. Le Directeur du Bureau international du Travail n'a jamais eu cette double intention. Il n'a pas voulu donner à la Pologne des conseils indiscrets ; il n'a pas davantage l'impertinence de vouloir tracer la voie à la Cour ; il a entendu simplement ménager des possibilités d'accommodements qu'il juge hautement désirables.

En terminant, je voudrais dire que le Bureau international du Travail souhaite ardemment de voir concilier par une solution conforme au droit les thèses ici opposées. Le Bureau international du Travail n'entend critiquer personne ; il est placé, comme la Cour, par sa mission et sa constitution, au-dessus des intérêts nationaux particuliers ; il veut s'en tenir à une attitude objective, et il n'a jamais cessé de considérer la question qui est actuellement soumise à la Cour du seul point de vue de la coopération internationale qui est sa raison d'être. C'est dans cet esprit qu'il attend avec déférence la décision de la Cour et qu'il s'efforcera de lui faire porter des effets de justice et de compréhension mutuelle.