TROISIÈME PARTIE

AUTRES DOCUMENTS

PART III.

OTHER DOCUMENTS.

SECTION A

PIÈCES TRANSMISES PAR LE SECRETAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

II.

REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

A la Cour permanente de Justice internationale.

Le Secrétaire général de la Société des Nations,

en exécution de la Résolution du Conseil du 15 mai 1930 et en vertu de l'autorisation donnée par le Conseil,

a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une requête demandant à la Cour de bien

SECTION A.

DOCUMENTS TRANSMITTED BY THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS.

1.

I.

[File F. c. XX.]

LETTER FROM THE SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS TO THE REGISTRAR.

Geneva, May 15th, 1930.

Sir,

I have the honour to transmit to you, herewith, an application [1] that the Permanent Court of International Justice will give an advisory opinion upon the question which is referred to it by the Resolution adopted by the Council of the League of Nations on May 15th, 1930, of which I enclose a certified copy [2].

I also enclose a copy of the report (Doc. 299. 1930. I [3]) presented to the Council by the Rapporteur, the representative of Great Britain.

I will not fail to send you, so soon as they are approved by the Council, a copy of the minutes of the Council's meeting of May 15th, 1930[3], at which the above-mentioned Resolution was adopted.

I have, etc.

(*Signed*) ERIC DRUMMOND,
Secretary-General.

II.

REQUEST FOR ADVISORY OPINION.

LEAGUE OF NATIONS.

To the Permanent Court of International Justice.

The Secretary-General of the League of Nations,

in pursuance of the Council Resolution of May 15th, 1930, and in virtue of the authorization given by the Council,

has the honour to submit to the Permanent Court of International Justice an application requesting the Court, in accord-

[1] See No. II.
[2] ,, ,, III, p. 125.
[3] ,, ,, IV, ,, 126.

vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner au Conseil un avis consultatif sur la question qui a été renvoyée à la Cour par la Résolution du 15 mai 1930 (voir texte ci-joint).

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

(*Signé*) ERIC DRUMMOND,
Secrétaire général de la Société des Nations.

Genève, le 15 mai 1930.

III.

RÉSOLUTION DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

ADOPTÉE LE 15 MAI 1930.

Le Conseil de la Société des Nations a l'honneur de prier la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien donner un avis consultatif, conformément à l'article 14 du Pacte, sur la question suivante :

« 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 ? »

Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de la question, et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour.

Le Bureau international du Travail est invité à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin pour l'examen de la question qui lui est soumise.

Pour copie conforme.

Le Conseiller juridique du Secrétariat :
(*Signé*) J. A. BUERO.

Genève, le 15 mai 1930.

---

ance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion to the Council on the question which is referred to the Court by the Resolution of May 15th, 1930 (see attached text).

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

(*Signed*) ERIC DRUMMOND,
Secretary-General of the League of Nations.

Geneva, May 15th, 1930.

III.

RESOLUTION OF THE COUNCIL OF THE LEAGUE OF NATIONS

ADOPTED ON MAY 15th, 1930.

The Council of the League of Nations has the honour to request the Permanent Court of International Justice, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion upon the following question :

"Is the special legal status of the Free City of Danzig such as to enable the Free City to become a Member of the International Labour Organization ?"

The Council authorizes the Secretary-General to submit the present request to the Court, to give all assistance necessary in the examination of the question and, if necessary, to take steps to be represented before the Court.

The International Labour Office is requested to afford the Court all the assistance which it may require in the consideration of the question hereby submitted.

Certified true copy.

(*Signed*) J. A. BUERO,
Legal Adviser of the Secretariat.

Geneva, May 15th, 1930.

IV.

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA 4me SÉANCE DE LA 59me SESSION DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

(15 MAI 1930).

. . . . . .

2633. — *Ville libre de Dantzig : Demande d'un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale au sujet de l'adhésion de Dantzig à l'Organisation internationale du Travail.*

Le PRÉSIDENT signale que le Gouvernement polonais l'a prié d'inviter le représentant du Sénat de la Ville libre à prendre place à la table du Conseil, afin qu'il puisse, le cas échéant, fournir des renseignements complémentaires en réponse aux questions qui pourraient être posées par les membres du Conseil. Il pense que le Conseil sera désireux de s'entourer de toutes les sources d'information et que la présence du Haut-Commissaire sera également utile.

Il prie donc le Dr Sahm, président du Sénat de la Ville libre de Dantzig, le comte Gravina, Haut-Commissaire de la Société des Nations, de prendre place à la table du Conseil, en même temps que M. Albert Thomas, Directeur du Bureau international du Travail.

M. HENDERSON donne lecture du rapport et du projet de résolution suivants [1] :

« Le Secrétaire général a communiqué au Conseil une lettre, en date du 26 avril 1930, émanant du Directeur du Bureau international du Travail et rédigée dans les termes suivants :

[*Voir n°* 3 (V), *pp.* 147-148.]

Aux termes de l'article 14 du Pacte, le droit de soumettre des questions à la Cour permanente pour avis consultatif est exclusivement réservé au Conseil et à l'Assemblée. Il était donc nécessaire que le *Conseil d'administration du Bureau international du Travail* s'adressât au Conseil pour qu'un avis consultatif pût être obtenu de la Cour sur la question visée dans la lettre précitée. A deux occasions, le Conseil a estimé opportun de donner suite à une demande analogue que lui avait adressée l'organe compétent de l'Organisation internationale du Travail. Il serait, je crois, désirable de prendre la même décision en l'occurrence.

J'ai l'honneur de proposer la résolution suivante : »

[*Déjà reproduite ; voir n° III, p.* 125.]

Le projet de résolution est adopté.

Le Dr Sahm, le comte Gravina et M. Albert Thomas se retirent.

---

[1] Document C. 299. 1930. I.

IV.

EXTRACT FROM THE MINUTES OF THE 4th MEETING OF THE FIFTY-NINTH SESSION OF THE COUNCIL OF THE LEAGUE OF NATIONS (MAY 15th, 1930).

. . . . . .

2633.—*Free City of Danzig: Request for an advisory opinion by the Permanent Court of International Justice with regard to the accession of Danzig to the International Labour Organization.*

The PRESIDENT said that the Polish Government had asked him to invite the representative of the Senate of the Free City of Danzig to come to the Council table in order that he might, if necessary, furnish additional information in reply to any questions asked by members of the Council. He thought that the Council would wish to avail itself of all possible sources of information and that the presence of the High Commissioner would also be useful.

He therefore invited Dr. Sahm, President of the Senate of the Free City of Danzig, Count Gravina, High Commissioner of the League at Danzig, at the same time as M. Albert Thomas, Director of the International Labour Office, to come to the Council table.

Mr. HENDERSON read the following report and draft resolution [1]:

"The Secretary-General has communicated to the Council a letter, dated April 26th, 1930, from the Director of the International Labour Office, reading as follows:

[*See No.* 3 (V), *pp.* 147-148.]

Under the terms of Article 14 of the Covenant, the right to refer questions to the Permanent Court for an advisory opinion is reserved exclusively to the Council and the Assembly. It was, therefore, necessary that the Governing Body of the International Labour Organization should address itself to the Council in order that the Court's advisory opinion might be obtained upon the question referred to in the above-quoted letter. On two previous occasions, the Council has felt it proper to give effect to such a request made to it by the competent organ of the International Labour Organization. It would, I think, be desirable that the same course should be followed on the present occasion.

I have the honour to propose the following resolution:"

[*Already reproduced; see No. III, p.* 125.]

The draft resolution was adopted.

Dr. Sahm, Count Gravina and M. Albert Thomas withdrew.

---

[1] Document C. 299. 1930. I.

2.

LETTRE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS AU GREFFIER

Genève, ce 21 juin 1930.

En se référant à la Résolution du Conseil de la Société des Nations du 15 mai 1930, par laquelle ce dernier a invité le Bureau international du Travail à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin pour l'examen de la question qui lui est soumise par ladite Résolution, le Directeur du Bureau international du Travail me prie de vouloir bien vous transmettre le dossier ci-joint :

1° la copie certifiée conforme d'une lettre en date du 20 janvier 1930 du délégué du Gouvernement polonais au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, transmettant au Directeur du Bureau international du Travail un aide-mémoire du Sénat de Dantzig en date du 11 mai 1929 (appendice 1 [1]) ;

2° la copie certifiée conforme d'une lettre en date du 27 mars 1930 du délégué du Gouvernement polonais au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, transmettant au Directeur du Bureau international du Travail un aide-mémoire du Sénat de Dantzig en date du 15 mars 1930 (appendice 2 [2]) ;

3° un extrait certifié conforme des procès-verbaux de la 47me Session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (en français et en anglais) (appendice 3 [3]) ;

4° un extrait certifié conforme des procès-verbaux de la 48me Session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (en français et en anglais) (appendice 4 [4]) ;

5° la copie certifiée conforme d'une lettre en date du 26 avril 1930 adressée par le Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général de la Société des Nations (appendice 5 [5]).

Pour le Secrétaire général,
Le Conseiller juridique
du Secrétariat :
(*Signé*) J. A. BUERO.

---

[1] Voir n° 3 (I), p. 128.
[2] » » » (II), » 133.
[3] » » » (III), » 141.
[4] » » » (IV), » 142.
[5] » » » (V), » 147.

3:

I.

LETTRE DU DÉLÉGUÉ DU GOUVERNEMENT POLONAIS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

N° 412/30. Genève, le 20 janvier 1930.

Monsieur le Directeur,

D'ordre de mon Gouvernement et en vertu de l'article 104 du Traité de paix, j'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour de la 47me Session du Conseil d'administration la question suivante :

Demande de la Ville libre de Dantzig d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail.

Vous voudrez bien trouver ci-joint copie de la traduction française de l'aide-mémoire dans lequel le Sénat de la Ville libre expose les motifs de sa demande.

Je me réserve de présenter au Conseil d'administration un exposé détaillé de la question.

Veuillez agréer, etc.

(*Signé*) F. SOKAL.

Copie certifiée conforme.

Genève, le 19 juin 1930.

Le Directeur du Bureau international du Travail :

(*Signé*) ALBERT THOMAS.

Annexe au n° 3 (I).

PREMIER AIDE-MÉMOIRE DU SÉNAT DE LA VILLE LIBRE DE DANTZIG.

Dantzig, le 11 mai 1929.

En faisant une démarche pour acquérir la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail, le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig s'inspire des considérations suivantes :

Le territoire de la Ville libre de Dantzig, devenu État libre par le Traité de Versailles, est un territoire particulièrement important au point de vue industriel. Le territoire de la Ville libre de Dantzig ne comprend en effet que 2.000 kilomètres carrés et la population totale se monte à environ 400.000 habitants, mais le rôle important de Dantzig dans la vie industrielle au Nord-Est est fondé sur la situation géographique extrêmement favorable de la Ville libre au bord de la mer et à l'embouchure de la Vistule, de même que sur le fait que la Ville de Dantzig, depuis des siècles déjà, peut se reporter à un développement industriel fort éclatant.

Les plus grandes et les plus importantes des industries sur le territoire de la Ville libre sont la construction de navires de mer et de bateaux fluviaux, et, conjointement avec cette industrie, la construction de machines. L'industrie de bois à Dantzig est aussi ancienne que la construction de navires et également d'une importance considérable ; elle travaille dans les scieries le bois des forêts très étendues de l'hinterland de Dantzig. De même, l'industrie de liqueurs de Dantzig, bien connue dans le monde entier, a une tradition séculaire ; et une industrie caractéristique de Dantzig vraiment unique en son genre, c'est l'industrie extrêmement vieille de l'ambre, dont les matières premières se trouvent uniquement à la plage de la mer Baltique, en Prusse orientale. D'autres industries : l'industrie particulièrement importante du sucre et de la manipulation du sucre, les industries de conserves de poissons, de légumes, de conserves de fruits et de marmelades, les industries du chocolat, de la margarine et de la graisse alimentaires, et enfin les industries de confections et de cordonnerie s'ajoutèrent, au cours du siècle écoulé, aux industries susmentionnées et très anciennes.

Toutes ces industries occupent environ 116.000 travailleurs (desquels 25.000 employés, 91.000 ouvriers), ce qui devra être reconnu comme un pourcentage particulièrement élevé, vu une population totale de 400.000 habitants.

Le niveau de vie des ouvriers salariés à Dantzig est très élevé. Il est entièrement égal à celui qui est d'usage dans l'Europe centrale et occidentale (Angleterre, France, Belgique, Reich allemand, etc.). Les frais d'entretien ont, comme presque partout après la guerre, considérablement augmenté sur le territoire de la Ville libre de Dantzig. Si l'on désigne les frais d'entretien d'avant-guerre par 100, on constatera que ceux d'aujourd'hui s'élèvent à 142,9.

Comme il correspond à l'importance de l'industrie dantzikoise et à son ancienne et bonne tradition, la législation de protection ouvrière est bien développée dans la Ville libre de Dantzig. Comme Dantzig faisait autrefois partie de l'Empire allemand, la base de cette législation est formée tout naturel-

lement des prescriptions allemandes. Dans ce domaine sont actuellement en vigueur :

1. — L'ordonnance allemande concernant l'arbitrage, du 23 décembre 1918, restée telle quelle en vigueur à Dantzig.

2. — La loi dantzikoise sur l'organisation des commissions des employés, du 31 août 1928.

3. — La loi dantzikoise sur l'emploi des mutilés de guerre, du 6 octobre 1925.

4. — La loi dantzikoise sur la prévoyance pour les sans-travail, du 28 mars 1922, ensemble les modifications supplémentaires.

5. — *a*) L'ordonnance allemande concernant les bureaux de placement, du 9 décembre 1918.

b) La loi allemande sur l'indication des places vacantes, du 2 juin 1910.

6. — *a*) L'ordonnance allemande concernant la réglementation des heures du travail des ouvriers industriels, du 23 novembre 1918.

b) L'ordonnance allemande concernant la réglementation des heures de travail des employés pendant la démobilisation économique, du 18 mars 1919. (Pratiquement, il y a la journée de huit heures à Dantzig.)

c) La loi dantzikoise concernant la fermeture des magasins à 6 heures, du 16 juillet 1923 (ensemble les modifications).

d) La loi dantzikoise concernant le repos complet du dimanche dans le commerce, du 16 juillet 1923.

e) La loi allemande sur le travail des enfants dans les exploitations industrielles, du 30 mars 1903.

f) La loi allemande sur le travail à domicile, du 20 novembre 1911.

g) L'ordonnance allemande concernant les heures de travail dans les boulangeries et les confiseries, du 23 novembre 1918.

7. — La loi dantzikoise concernant le Conseil des prud'hommes, du 28 décembre 1928.

8. — Les prescriptions préventives générales qui suivent sont en vigueur à Dantzig :

a) La loi industrielle de l'Empire dans la formulation de la loi industrielle pour la Confédération de l'Allemagne du Nord, du 21 juin 1869.

b) La loi de l'Empire sur l'assurance, du 19 juillet 1911.

c) La loi provisoire sur le travail agricole, du 24 janvier 1919.

Il y a, sur le territoire de la Ville libre de Dantzig, les organisations ouvrières suivantes :

a) Les syndicats libres des ouvriers, comprenant environ 35.000 membres (travailleurs et employés ensemble) ;

b) Les syndicats chrétiens des ouvriers, comprenant environ 15.000 membres (travailleurs et employés ensemble) ;

c) Les syndicats de Hirsch-Duncker des ouvriers, comprenant environ 7.000 membres (travailleurs et employés ensemble) ;

d) Les syndicats polonais des métiers (ressortissants allemands et polonais), environ 2.000 membres (travailleurs et employés ensemble) ;

fondées sur les principes qui sont appliqués au Reich allemand.

* * *

Le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig est désireux d'adhérer aux accords suivants conclus par la Conférence internationale du Travail :

1) Accord concernant le chômage ;
2) Accord concernant le placement des marins ;
3) Accord concernant le droit de réunion et de coalition des ouvriers agricoles ;
4) Accord concernant l'indemnité des ouvriers agricoles en cas d'accidents résultant du travail ;
5) Accord concernant l'assurance médicale des travailleurs commerciaux et industriels et des domestiques ;
6) Accord concernant l'assurance médicale des travailleurs agricoles ;
7) Accord concernant le traitement sur le pied d'égalité des travailleurs indigènes et étrangers en cas d'indemnité à cause d'accidents résultant du travail, de même qu'en cas d'indemnité à cause de maladies professionnelles.

Pour cette raison, le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig se voit dans la nécessité de gagner la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail, l'examen de la situation juridique ayant prouvé qu'il sera impossible à un État qui n'est pas Membre de cette Organisation de

ratifier les accords conclus par cette Organisation, ou mieux dit peut-être, qu'une telle ratification serait insignifiante comme étant faite en l'air. La ratification faite par un État qui n'est pas Membre ne jouirait pas de la protection prévue dans la XIIIme Partie du Traité de Versailles. L'effet n'en dépasserait donc pas celui d'une loi dantzikoise qui y correspondrait.

La circonstance que la Ville libre de Dantzig n'est pas encore Membre de la Société des Nations ne pourrait pas, selon notre avis, contrarier l'entrée de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail, étant donné le fait que des États qui n'étaient pas encore Membres de la Société des Nations, respectivement ne sont plus Membres, ont déjà acquis la qualité de Membres, respectivement sont restés Membres. Sous ce rapport, on pourra également renvoyer à la qualité de Membre du Reich allemand et de l'Autriche avant leur entrée dans la Société des Nations, de même qu'à la qualité de Membre des États-Unis du Brésil après leur retraite de la Société des Nations. De plus, le Gouvernement dantzikois est d'avis que l'article 387 de la XIIIme Partie du Traité de Versailles ne règle que deux possibilités de qualité de Membre et que d'autres possibilités d'adhésion ne sont point exclues par cet article. Sous un rapport effectif, on pourra enfin renvoyer, par comparaison, au fait qu'il y a des États qui sont déjà Membres de l'Organisation internationale du Travail, mais qui, comme par exemple le Luxembourg, ont une importance industrielle beaucoup moins grande que celle de la Ville libre de Dantzig.

En faisant la présente proposition de gagner la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail, le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig s'inspire du vif désir de s'associer au généreux travail de cette Organisation tendant à des buts si élevés et nobles, et qui sont particulièrement importants pour la culture et l'économie de toutes les nations. Ces nobles buts ne pourront être atteints à moins que tous les représentants de la vie politique, culturelle et économique, ne prennent part à l'accomplissement de cette haute tâche, chacun dans la mesure qui lui convient. Aussi l'Organisation internationale du Travail devra-t-elle avoir un grand intérêt à l'adhésion de la Ville libre de Dantzig, et c'est par ces raisons que le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig croit ne pas être sans espoir de pouvoir attendre l'adoption de sa proposition.

II.

LETTRE DU DÉLÉGUÉ DU GOUVERNEMENT POLONAIS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

Genève, le 27 mars 1930.

Monsieur le Directeur,

Comme suite à ma lettre du 20 janvier dernier, n° 412-30, relative à la demande de la Ville libre de Dantzig d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail, j'ai l'honneur, d'ordre de mon Gouvernement et en vertu de l'article 104 du Traité de paix, de vous faire parvenir ci-inclus le texte allemand avec une traduction française d'un deuxième aide-mémoire de la Ville libre au sujet de la même question et contenant des considérations juridiques.

Le Gouvernement polonais se réserve de se prononcer en temps opportun sur les thèses exposées dans ledit aide-mémoire.

Veuillez agréer, etc.

(*Signé*) F. SOKAL.

Copie certifiée conforme.

Genève, le 19 juin 1930.

Le Directeur du Bureau international du Travail :

(*Signé*) ALBERT THOMAS.

Annexe au n° 3 (II).

DEUXIÈME AIDE-MÉMOIRE DU SÉNAT DE LA VILLE LIBRE DE DANTZIG.

Dantzig, le 15 mars 1930.

Le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig se base dans sa demande d'admission comme Membre de l'Organisation internationale du Travail sur les considérations juridiques suivantes :

I. — Lorsqu'il s'agit de l'admission d'un État qui ne fait pas encore partie de l'Organisation internationale du Travail,

il faut prendre en considération que, pour une activité pleine d'effets de l'Organisation, son universalité est la condition la plus importante. Le Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles dit textuellement que « 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 ». Cela montre clairement que les Puissances contractantes ne devraient tenir éloigné, si possible, aucun gouvernement de la participation au travail de l'Organisation internationale.

II. — Comme ni le Traité de Versailles ni aucune autre convention internationale ne prescrit des conditions spéciales au sujet de l'admission comme Membre de l'Organisation internationale du Travail, le Gouvernement de Dantzig, en soumettant sa demande, ne peut se baser que sur la pratique en vigueur et les interprétations connues des autorités compétentes, ainsi que sur les résolutions prises par elles.

Il convient de mentionner tout d'abord les résolutions de la première Conférence générale des représentants de l'Organisation internationale du Travail à Washington, par lesquelles furent votées l'admission et l'entrée de l'Allemagne, qui à ce moment n'était pas Membre de la Société des Nations.

Lors de la Première Assemblée de la Société des Nations en novembre/décembre 1920 et suivant la proposition du cinquième Comité, on s'est mis au point de vue que certains États, qui n'étaient pas encore Membres de la Société des Nations, devaient être traités de la même façon que les États Membres de la Société des Nations en ce qui concerne leur participation à ses organisations techniques. En particulier, le cinquième Comité a proposé dans sa résolution y relative de recommander à l'Organisation internationale du Travail d'examiner si certains États qui n'étaient pas encore Membres de la Société des Nations ne pouvaient pas être admis à l'Organisation internationale du Travail. Pendant les débats du cinquième Comité, il a été mentionné que la Conférence générale est compétente pour l'admission de tels États.

La déclaration que le directeur de la Section politique du Secrétariat de la Société des Nations, M. Mantoux, a faite à ce sujet est très importante ; elle dit :

« Le droit d'admettre dans l'Organisation du Travail des États qui n'auraient pas été préalablement admis comme Membres de la Société des Nations ayant été mis en doute, il convient de se reporter au texte du Traité de Versailles.

« Dans le Préambule de la Section I de la Partie XIII du Traité, nous trouvons la phrase suivante :

> « Attendu que la non-adoption, par une nation quelconque, d'un régime de travail réellement humain fait

obstacle aux forces des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays.... »

« Cette phrase indique clairement l'intention de faire entrer le plus grand nombre possible de nations dans l'Organisation du Travail.

« Est-il nécessaire qu'elles aient été préalablement admises dans la Société des Nations ?

« L'article 387 est ainsi conçu :

> « Il est fondé une Organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule.
>
> Les Membres originaires de la Société des Nations seront Membres originaires de cette Organisation et désormais la qualité de Membre de la Société des Nations entraînera celle de ladite Organisation. »

« Il est à noter que cette stipulation 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 du Travail. Elle n'interdit aucunement d'admettre dans la Société[1] du Travail des États qui ne seraient pas Membres de la Société.

« C'est pourquoi il a été possible, sans faire aucune infraction au Traité, d'admettre dans l'Organisation du Travail, à la Conférence de Washington tenue en novembre 1919, l'Allemagne et l'Autriche, qui n'étaient alors ni l'une ni l'autre Membres de la Société des Nations.

« La Conférence du Travail pourra admettre d'autres États dans les mêmes conditions, sans contrevenir en rien aux dispositions de l'article 387 du Traité de Versailles. »

Il résulte clairement de ce qui précède que même des États qui ne sont pas Membres de la Société des Nations peuvent faire partie de l'Organisation internationale du Travail, si la Conférence générale prend une résolution conforme.

III. — Lors de l'étude de la situation juridique dans le cas de Dantzig, il y aurait alors seulement à examiner si la Ville libre de Dantzig est à considérer comme un État.

Cette question doit être répondue affirmativement en se basant :

a) sur les bases des traités par lesquels la création d'une Ville libre de Dantzig a été décidée ;

b) sur la Constitution que la nouvelle communauté s'est donnée ;

---

[1] *Sic.* [*Note du Greffier.*]

c) sur l'attitude d'autres États et d'organisations internationales vis-à-vis de Dantzig ;
d) sur des considérations théorétiques.

Le Traité de Versailles détachait tout d'abord de l'Allemagne une certaine étendue de territoire située aux environs de la ville de Dantzig, ville restée jusqu'à ce moment allemande, et obligeait les Puissances alliées et associées à créer de ce territoire une ville libre.

Dans la note d'envoi du 16 juin 1919 de la Réponse des Puissances alliées et associées au président de la délégation allemande, il est en même temps expressément spécifié que :

« La Ville de Dantzig recevra la constitution d'une ville libre ; ses habitants seront autonomes ; ils ne passeront pas sous la domination de la Pologne et ne feront pas partie de l'État polonais. »

Les Puissances alliées ont ensuite mis à exécution la disposition du Traité de Versailles en créant, le 15 novembre 1920, la Ville libre de Dantzig.

Comme l'organisation existant actuellement dans le monde entier divise toutes les parties du monde connues en territoires d'États déterminés, il est évident que Dantzig est un État indépendant, puisque Dantzig a été détaché de l'Allemagne et que d'autre part Dantzig ne doit pas appartenir à la Pologne. La souveraineté transmise d'abord de l'Allemagne aux Puissances alliées a été transférée par la création de la Ville libre à celle-ci.

La Constitution de la nouvelle Ville libre ainsi fondée, qui a été créée en collaboration de la Société des Nations, et qui est garantie par celle-ci, dit du reste à l'article premier formellement :

> « La Ville de Dantzig et le territoire qui en dépend forment un *État libre* sous le nom de Ville libre de Dantzig. »

La Conférence des Ambassadeurs a également expressément dit dans la lettre du 20 octobre 1920, qui concernait la Constitution de la Ville libre, au sujet de l'expression « État indépendant ou libre », qu'« elle est justifiée d'autre part par l'intention manifestée par les Puissances alliées ».

En prenant en considération les points de vue pris vis-à-vis de Dantzig par d'autres États et organisations internationales, on peut déclarer que ceux-ci ont considéré la Ville libre également comme un État indépendant.

Dantzig a conclu comme Partie contractante des traités avec de nombreux États, a adhéré comme Partie contractante indépendante à de nombreuses conventions internationales.

Il convient de mentionner ici le Pacte Kellogg, l'Union postale universelle, de nombreux traités de commerce, etc. Comme exemple important, on peut signaler le fait que, de même que le Conseil de la Société des Nations traite Dantzig dans ses délibérations comme État indépendant, de même, la plus haute instance juridique pour différends entre États, la Cour permanente de Justice internationale à La Haye, a, selon une décision du 23 juin 1922, mentionné la Ville libre dans les États qui, sans être Membres de la Société des Nations, ont le droit de faire appel à la Cour permanente de Justice internationale.

Les Hauts-Commissaires de la Société des Nations également, appelés par Dantzig et la Pologne en qualité d'arbitres, n'ont eu, à plusieurs reprises, aucun doute sur le caractère d'État de Dantzig. C'est ainsi qu'un Haut-Commissaire disait avec raison dans une décision du 18 décembre 1921 qui concernait l'acte de fondation : « Danzig by the Treaty of Versailles has been constituted a free and independent State. » Dans une décision du 7 novembre 1924, il est dit : « I do not know what other word than State could be used to describe the Free City of Danzig generally. »

La Ville libre de Dantzig a également les attributions extérieures d'un État indépendant. Elle a un propre drapeau d'État reconnu international, une propre valeur monétaire, indépendante des États voisins, de même de propres timbres-poste, reconnus au point de vue international, etc.

En plus, il convient de mentionner que — également au point de vue purement théorétique — la Ville libre de Dantzig remplit toutes les conditions qui sont demandées à un État selon les principes de droit international : il y a un propre territoire d'État, une propre nationalité et une propre autorité publique.

En ce qui concerne le territoire de l'État, il est fait mention plus haut que le Traité de Versailles a prévu pour la Ville libre de Dantzig un territoire tout déterminé.

Au sujet de la population d'État, il suffit de mentionner qu'il y a une propre nationalité dantzikoise. Déjà l'article 105 du Traité de Versailles détermine formellement :

> « Dès la mise en vigueur du présent Traité, les ressortissants allemands domiciliés sur le territoire décrit à l'article 100 perdront, *ipso facto*, la nationalité allemande, en vue de devenir nationaux de la Ville libre de Dantzig. »

La propre nationalité dantzikoise, qui est prouvée par un passeport dantzikois spécial, est reconnue par tous les États du monde.

L'autorité publique se base en première ligne sur les dispositions de la Constitution de Dantzig.

La législation est exercée par des éléments dantzikois, le *Volkstag* (parlement) et le Sénat (gouvernement) ; dans des cas spéciaux également par la population même. Aucun autre État n'a le droit d'intervenir en aucune façon en ce qui concerne la législation. La Constitution de Dantzig ne peut être modifiée que par les organes mêmes de la Ville libre qui, dans leurs résolutions, s'ils veulent le faire ou non, sont complètement libres. Il est peu important que sur ce point, selon le Traité de Versailles, les modifications de la Constitution doivent être approuvées par la Société des Nations. Cela provient uniquement du fait que la Société des Nations garantit la Constitution de Dantzig ; disposition qui à son tour trouve son explication dans le fait que la création, à Versailles, d'une Ville libre eut lieu en ne tenant pas compte des différents desiderata des intéressés, et qu'il sembla par conséquent nécessaire de leur donner la garantie, par une instance internationale, que les droits qu'ils avaient obtenus par le Traité resteraient inviolables. L'approbation par la Société des Nations de modifications de la Constitution ne signifie toutefois pas que la Société des Nations elle-même puisse introduire ou forcer à des modifications de la Constitution.

La jurisprudence à Dantzig est exercée par des juges dantzikois, qui sont indépendants et seulement soumis aux lois dantzikoises. La plus haute instance juridique, la Cour suprême, est également un tribunal dantzikois.

L'administration de la Ville libre est entre les mains du Gouvernement de Dantzig, le Sénat ; selon l'article 39 de la Constitution de Dantzig, il est l'autorité suprême de l'État.

Finalement, il reste à examiner si les droits accordés par les traités à la Pologne ou à la Société des Nations sont, au point de vue du droit international, d'une si haute importance que, de fait, l'indépendance de Dantzig n'ait gardé que la forme extérieure, mais ait perdu ce qui en formait le fond.

En première ligne, la Pologne a à Dantzig des droits économiques bien déterminés : le droit d'exploiter les chemins de fer à voie normale situés sur le territoire d'État de Dantzig, d'installer dans le port un service de poste, télégraphe et de téléphone qui sert à des buts tout à fait déterminés, de collaborer au Conseil de Port à l'administration du port de Dantzig et des voies d'eau. En plus, il est à mentionner que le territoire de la Ville libre est compris dans l'union douanière polonaise : c'est ainsi qu'à Dantzig les mêmes tarifs douaniers sont applicables qu'en Pologne. Il convient de mentionner ici que l'organisation du service douanier dantzikois est soumise au Gouvernement dantzikois. Les droits de douane sont perçus par les fonctionnaires dantzikois en faveur de Dantzig et de la Pologne. Le produit douanier est partagé entre les deux États selon une proportion convenue.

Il convient de remarquer que la Pologne n'a pas obtenu comme ça tous ces droits, mais seulement à la suite d'un traité spécial conclu entre Dantzig et la Pologne, afin de lui assurer le libre accès à la mer, et dans lequel il est bien parlé du reste des « deux États ». Au point de vue juridique, on peut considérer ces droits comme des servitudes, mais en aucune façon en faire état contre le caractère d'État dantzikois, car de telles servitudes existaient et existent aujourd'hui encore en plus ou moins d'importance dans beaucoup d'États du monde. Ainsi, il faut se rappeler les administrations de postes des Puissances européennes en Chine, l'union douanière entre le Luxembourg et la Belgique, la surveillance internationale des grands fleuves, le Danube, le Rhin, l'Elbe, et les droits de port franc accordés à la Tchécoslovaquie à Hambourg et à Stettin. Il faut se souvenir également des obligations prises, concernant le traitement des minorités, par les différents États créés nouvellement en 1918. Dans aucun cas de ces servitudes d'État on n'a considéré que l'État qui en était chargé cessait d'être un État.

En particulier, on peut mentionner qu'en ce qui concerne les rapports dantziko-polonais, la Pologne fut obligée de prendre des engagements envers Dantzig, par exemple l'engagement d'assurer la conduite des affaires étrangères de la Ville libre de Dantzig et la protection des ressortissants dantzikois à l'étranger.

A cette occasion, il faut se souvenir qu'il a été confirmé par une décision formelle des instances de la Société des Nations : « Poland has not the right to initiate and impose upon Danzig a definite foreign policy. » Le Gouvernement de la Ville libre décide d'une façon indépendante à quels traités il veut adhérer. La Pologne ne peut pas traiter au nom de la Ville libre une affaire extérieure sans la volonté de Dantzig et sans une demande spéciale. Le fait que la Pologne ait le droit, suivant une décision du Haut-Commissaire de la Société des Nations du 17 novembre 1921, « to refuse the application if the matter involved is clearly to the detriment of the important interests of the Polish State » n'est que juste, mais ne porte aucun préjudice au droit d'initiative de Dantzig.

Finalement, en ce qui concerne les rapports de Dantzig avec la Société des Nations, il est déjà mentionné pour quelles raisons la Société des Nations garantit la Constitution de Dantzig. C'est pour la même raison que l'on a nommé un arbitre de la Société des Nations, dénommé Haut-Commissaire à Dantzig, qui est chargé de trancher en première instance les différends existant entre Dantzig et la Pologne. Son activité n'a qu'un caractère purement judiciaire ; il n'intervient pas dans l'administration intérieure de la Ville libre.

On ne peut pas voir dans la nomination de ce Haut-Commissaire une preuve contre le caractère d'« État » de Dantzig, puisque la Pologne est soumise à ses décisions dans les mêmes mesures que Dantzig.

La protection de la Ville libre prise par la Société des Nations, suivant le Traité de Versailles, signifie uniquement, selon une interprétation donnée par le Conseil de la Société des Nations même en 1920, que Dantzig doit être traité de la même façon que les États Membres de la Société des Nations selon l'article 10 des statuts.

Résumant tout ce qui a été dit plus haut, il convient de conclure que la nature spéciale de la Ville libre de Dantzig, fondée sur le droit public, ne peut être la cause d'hésitations au sujet de sa demande de devenir collaborateur de l'importante Organisation internationale du Travail, et que, même s'il existait des scrupules de forme, le but que l'on veut atteindre d'unir à ce travail tous les États devrait aider à les surmonter.

III.

EXTRAIT DES PROCÈS-VERBAUX DE LA 47me SESSION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

QUATRIÈME SÉANCE (5 FÉVRIER 1930, APRÈS-MIDI).

Présidence de M. Arthur Fontaine.

Vingt-et-unième question à l'ordre du jour.

Demande de la Ville libre de Dantzig d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail.

Le PRÉSIDENT indique qu'il ne sera guère possible pour le Conseil d'épuiser tout son ordre du jour, et que notamment la question délicate et complexe de l'admission de la Ville libre de Dantzig devra sans doute être renvoyée à la prochaine session. En décidant immédiatement cet ajournement, le Conseil permettrait à certaines personnes que la question intéresse de ne pas prolonger inutilement leur séjour à Genève.

M. OERSTED accepte cet ajournement, mais demande qu'avant la prochaine session le Bureau prépare un rapport juridique sur la question.

M. SOKAL fait connaître qu'il présentera des observations sur ce sujet au Conseil à la prochaine session.

Il est entendu qu'un rapport juridique sera soumis par le Bureau au Conseil à sa 48me Session sur la question de l'admission de la Ville libre de Dantzig.

Extrait certifié conforme.

Genève, le 19 juin 1930.

Le Directeur du Bureau international du Travail :
(*Signé*) ALBERT THOMAS.

III.

EXTRACT FROM THE MINUTES OF THE 47th SESSION OF THE GOVERNING BODY OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE.

FOURTH SITTING (FEBRUARY 5th, 1930, AFTERNOON).

M. Arthur Fontaine, Chairman.

Twenty-first Item of the Agenda.

Request of the Free City of Danzig to adhere to the International Labour Organization.

The CHAIRMAN said that it would scarcely be possible for the Governing Body to deal with the whole of its agenda, and that the delicate and complex question relating to the admission of the Free City of Danzig would no doubt have to be deferred to the next session. If the Governing Body decided at once to adjourn the question, it would prevent certain persons who were interested in the matter from having to stay in Geneva longer than was necessary.

M. OERSTED agreed to the adjournment of the question, but asked that the Office should prepare a report on the legal aspects before the next session.

M. SOKAL said that he intended to make a statement on the question to the Governing Body at its next session.

It was agreed that the Office should submit a report on the legal aspect of the question of the admission of the Free City of Danzig to the Governing Body at its 48th Session.

Extrait certifié conforme.

Genève, le 19 juin 1930.

Le Directeur du Bureau international
du Travail :
(*Signé*) ALBERT THOMAS.

IV.

EXTRAIT DES PROCÈS-VERBAUX DE LA 48me SESSION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

TROISIÈME SÉANCE (26 AVRIL 1930, MATIN).

Présidence de M. Arthur Fontaine.

. . . . . .

Sixième question à l'ordre du jour.

Demande de la Ville libre de Dantzig d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail.

M. SOKAL rappelle les conditions dans lesquelles cette question se trouve posée devant le Conseil d'administration. Il ne croit pas nécessaire de s'étendre sur l'exposé des motifs et sur les considérations juridiques contenus dans les deux aide-mémoire du Sénat de la Ville libre successivement transmis au Bureau par le Gouvernement polonais. Il ne veut pas non plus discuter en détail l'analyse juridique du problème présentée dans la note du Bureau. Ce qui importe avant tout, c'est de trancher la question de procédure. A ce sujet, la note du Bureau propose de solliciter un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale. Le Gouvernement polonais a accepté cette procédure, qui paraît la plus appropriée pour avancer la solution du problème. Quant à la rédaction de la question à soumettre à la Cour, il croit pouvoir déclarer que la formule proposée dans la note du Bureau et qui précise bien les données du problème peut être acceptée également par son Gouvernement.

M. WEIGERT croit, comme M. Sokal, qu'il n'est pas nécessaire ni opportun d'examiner actuellement les aspects politiques et juridiques de la question, et qu'on doit se borner à en examiner les aspects sociaux. C'est pourquoi il s'abstiendra de prendre position à l'égard de la note du Bureau, qui constitue un exposé très intéressant du problème, bien que, dans l'opinion du Gouvernement allemand, elle présente peut-être quelques inexactitudes ou quelques lacunes sur certains points.

M. Weigert croit que cela est dû certainement au manque de temps et à la complexité des questions traitées, et il espère que cela n'aura pas de conséquences préjudiciables, puisque la note n'est préparée certainement que pour l'usage du Conseil lui-même et ne fait pas partie de la demande que

IV.

EXTRACT FROM THE MINUTES OF THE 48th SESSION OF THE GOVERNING BODY OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE.

THIRD SITTING (APRIL 26th, 1930, MORNING).

M. Arthur Fontaine, Chairman.

. . . . . .

Sixth Item on the Agenda.

Request of the Free City of Danzig to adhere to the International Labour Organization.

M. SOKAL reminded the Governing Body of the way in which this question had come before the Governing Body. He did not think necessary to discuss in detail the explanatory statements and the legal considerations set forth in the two memoranda from the Senate of the Free City, which had been successively forwarded to the Office by the Polish Government. Neither did he wish to discuss in detail the legal analysis of the question which was given in the note of the Office. The first thing was to settle the question of procedure. The note of the Office proposed that the Permanent Court of International Justice should be asked for an advisory opinion. The Polish Government agreed to this procedure, which appeared to be that best calculated to promote the solution of the problem. As far as the terms of the question to be submitted to the Court were concerned, he felt it possible to state that the formula proposed in the note of the Office adequately defined the question and could be accepted by his Government.

M. WEIGERT agreed with M. Sokal that it was neither necessary nor expedient to go into the political and legal aspects of the question at the present time, but that they should confine themselves to the social aspects. He would therefore refrain from defining his attitude with regard to the note of the Office, which gave an extremely interesting account of the problem, although in the opinion of the German Government it was perhaps not quite complete and not quite accurate in all respects.

M. Weigert thought that this was undoubtedly due to lack of time and to the complicated nature of the question. He hoped that this would have no harmful consequences, since the note was obviously prepared only for the use of the Governing Body and did not form part of the request

le Conseil doit adresser à la Société des Nations. C'est seulement si telle n'était pas l'intention du Conseil que M. Weigert se réserverait de donner son avis sur les détails de la note.

Il est évidemment regrettable que les travailleurs de la Ville libre de Dantzig se trouvent, dans les circonstances actuelles, privés des bienfaits de l'Organisation internationale du Travail, et il importe de remédier à cette situation, qui est contraire à l'idéal d'universalité de l'Organisation. La procédure envisagée pour aboutir à une solution est évidemment assez compliquée, mais il ne semble pas qu'il y en ait d'autre que celle suggérée dans la note du Bureau.

Il demande donc au Conseil d'administration de saisir le plus tôt possible le Conseil de la Société des Nations, pour que la question puisse être posée à la Cour permanente de Justice internationale dans le plus bref délai.

M. MAHAIM croit qu'il faut être très prudent, car les décisions qui seront prises pourront avoir une importance et une portée très grandes dans l'avenir. En dehors des aspects juridiques très complexes du problème, il est évident qu'en raison du principe d'universalité de la législation internationale du travail, rappelé par M. Weigert, il y a un intérêt général à ne pas laisser subsister un îlot important de travailleurs qui échappent entièrement à cette législation.

Mais il ne faut pas perdre de vue les difficultés immédiates et actuelles que comporte la question de l'admission éventuelle de la Ville libre de Dantzig au sein de l'Organisation internationale du Travail. Il y a là, en effet, un problème juridique extrêmement délicat, qui d'ailleurs échappe totalement à la compétence du Conseil. Mais, au cas même où cette admission se révélerait impossible, il conviendrait d'envisager les moyens de faire bénéficier néanmoins les travailleurs de la Ville de Dantzig des bienfaits de la législation internationale du Travail. A première vue cela ne paraît pas impossible. Il suffirait, semble-t-il, de reviser quelque peu le statut de la Ville libre de Dantzig pour lui permettre d'adhérer à des conventions internationales, avec l'assentiment du Conseil de la Société des Nations et du Gouvernement polonais. Mais c'est une question qui se trouve absolument en dehors de la compétence du Conseil d'administration. Il insiste en tout cas auprès du Conseil pour que la question à soumettre à la Cour permanente de Justice internationale soit rédigée de façon tout à fait précise et limitée au cas particulier de la Ville de Dantzig. Il ne pourrait admettre une formule qui poserait le problème d'une façon générale.

which the Governing Body was to address to the League of Nations. If, however, this was not what the Governing Body intended, M. Weigert reserved the right to express his views upon the details given in the note.

It was obviously much to be regretted that the workers of the Free City of Danzig were in present circumstances deprived of the benefits of the International Labour Organization, and it was important to provide a remedy for this state of affairs, which was contrary to the ideal of universality of the Organization. The method suggested for dealing with the problem was, of course, somewhat complicated, but there did not appear to be any other way than that suggested in the note of the Office.

He therefore requested the Governing Body to lay the matter before the Council of the League of Nations as soon as possible, so that the question could be submitted to the Permanent Court of International Justice with the minimum of delay.

M. MAHAIM considered that great prudence was necessary, as the decisions which were to be taken might be of extreme importance in their effect on the future. Apart from the exceedingly complex legal aspects of the problem, it was clear that in view of the principle of the universality of international labour legislation to which M. Weigert had drawn attention, it was in the general interest not to leave a considerable enclave of workers to whom the legislation did not apply.

They should however not lose sight of the immediate and present difficulties involved in the question of admitting the Free City of Danzig to the International Labour Organization. This involved an exceedingly delicate legal question which was in any case quite outside the competence of the Governing Body. Even, however, if it should be found impossible to admit the Free City, some means should be devised for enabling the workers of Danzig to enjoy the benefit of international labour legislation. This did not appear at first sight to be impossible. Probably it would be sufficient to make certain modifications in the Constitution of the Free City of Danzig in order to allow it to adhere to international conventions, with the consent of the Council of the League of Nations and the Polish Government. This question, however, was absolutely outside the competence of the Governing Body. He urged that in any case the question which was to be submitted to the Permanent Court of International Justice should be drafted in perfectly precise terms and should be limited to the special case of Danzig. He could not agree to any formula which would raise the question in a general way.

La rédaction proposée par la note du Bureau, et que le représentant du Gouvernement polonais déclare accepter, consiste à demander à la Cour : « Le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig lui permet-il de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail ? » Or, avec cette formule, on risque, en cas de réponse affirmative de la Cour, de n'avoir qu'une décision de principe, sans aucune indication sur les moyens par lesquels l'admission de la Ville de Dantzig pourrait pratiquement se réaliser. Pour sa part, il préférerait retourner la question en disant : « L'Organisation internationale du Travail a-t-elle le droit d'admettre comme Membre la Ville libre de Dantzig, étant donné le statut juridique spécial de celle-ci ? » A la question ainsi posée il conviendra d'adjoindre la question subsidiaire suivante : Dans l'affirmative, quelle devrait être la procédure à adopter ? Si toutefois la majorité du Conseil préfère la formule suggérée par le Bureau, il est tout prêt à s'y rallier.

M. JOUHAUX se déclare heureux de voir la question s'orienter enfin vers une solution, qu'il espère satisfaisante, pour combler la lacune du Traité de paix, qui, après avoir donné un statut spécial à la Ville de Dantzig, ne s'est pas préoccupé de lui assurer une participation à la législation internationale du Travail.

Il reconnaît, comme M. Mahaim, qu'en dehors de la Ville libre de Dantzig, il est des États pour lesquels la question de l'admission se posera un jour ou l'autre. Mais il craint que la nouvelle rédaction proposée par M. Mahaim, si elle simplifie la question dans le cas particulier de Dantzig, ne simplifie pas l'ensemble du problème. La seconde question suggérée par M. Mahaim appelle, en effet, des rapprochements avec d'autres cas analogues, et il est à craindre que la Cour, en déterminant la procédure à suivre, soit amenée en conséquence à tenir compte de la situation de certains États à l'égard de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail.

M. OERSTED estime que la note préparée par le conseiller juridique du Bureau est très bien faite et très intéressante. Il ne croit pas toutefois que l'on puisse dénier toute compétence en la matière à la Conférence. Évidemment, quant au fond, ni la Conférence ni le Conseil ne sont compétents pour se prononcer, et la question doit nécessairement être soumise à la Cour permanente de Justice internationale. Toutefois, en l'absence d'indications précises dans le texte du Traité, il croit que c'est à la Conférence elle-même plutôt

According to the drafting proposed in the note of the Office and agreed to by the Polish Government representative, the Court was to be asked the following question: "Is the special legal status of the Free City of Danzig such as to enable the Free City to become a Member of the International Labour Organization?" If this formula was used, there was a danger that if the Court replied in the affirmative the decision would be one of principle only, and would give no indication as regards the means by which the admission of the Free City of Danzig could be effected in practice. He would prefer to put the question the other way and to ask: "Has the International Labour Organization the right to admit the Free City of Danzig as a Member in view of its special legal status?" The following subsidiary question should be asked in addition to the question as formulated above: If so, what procedure should be adopted for the purpose? If, however, the majority of the Governing Body preferred the formula suggested by the Office, he was ready to agree to it.

M. JOUAHUX said that he was glad that there at last appeared to be some prospect of finding means, and, he hoped, satisfactory means, of remedying the omission which existed in the Treaty of Peace as regards this matter. The Treaty had conferred a special status on Danzig, but had not made arrangements for it to participate in international labour legislation.

He agreed with M. Mahaim that, apart from the Free City of Danzig, there were States in regard to which the question of admission would sooner or later arise. He feared, however, that although the new drafting proposed by M. Mahaim might simplify the question in the special case of Danzig, it would not simplify the problem as a whole. M. Mahaim's second question suggested a comparison with other similar cases, and there was a danger that the Court, when deciding what procedure should be followed, might therefore be led to take account of the position of certain States with regard to the League of Nations and the International Labour Organization.

M. OERSTED thought that the note drawn up by the legal adviser of the Office was extremely able and interesting. He did not, however, consider that the Conference could be said to be entirely without competence in the matter. It was clear that neither the Conference nor the Governing Body was competent to decide on the actual legal question, and the matter must, therefore, be laid before the Permanent Court of International Justice. Since, however, the Treaty laid down no definite provisions on the subject, he thought

qu'au Conseil d'administration qu'il appartient de prendre l'initiative de consulter la Cour. C'est en effet la Conférence qui a prononcé l'admission dans l'Organisation internationale du Travail de pays qui ne faisaient pas partie de la Société des Nations, comme l'Allemagne et l'Autriche. Elle possède donc une compétence certaine en matière d'admission. D'autre part, si la Cour donnait une réponse affirmative à la question que l'on se propose de lui soumettre, l'admission de Dantzig ne serait pas *ipso facto* acquise ; il faudrait que la Conférence statuât alors sur cette admission.

M. MAHAIM répond à M. Oersted qu'il n'a jamais entendu contester la compétence de la Conférence pour prendre une décision définitive. Seulement, sans préjuger cette décision, il croit que le Conseil d'administration, au lieu d'ajourner encore la question, a parfaitement qualité pour demander au Conseil de la Société des Nations de poser la question à la Cour. Il rappelle à titre de précédent la question relative au travail de nuit dans les boulangeries, qui a été posée à la Cour permanente de Justice internationale sur l'initiative, non pas de la Conférence, mais du Conseil d'administration.

M. OERSTED déclare qu'il ne maintient pas sa proposition.

Le DIRECTEUR constate que les membres du Conseil paraissent unanimes à considérer qu'en raison du caractère d'universalité de l'Organisation, il y a lieu de chercher les méthodes par lesquelles toutes les régions industrielles pourraient bénéficier de la législation internationale du travail.

D'autre part, on semble s'accorder à penser — et c'est le cas notamment pour le Gouvernement allemand et le Gouvernement polonais — qu'il convient d'aboutir à une solution aussi rapidement que possible. C'est dans cet esprit que M. Oersted n'insiste pas pour que la Conférence soit consultée. Évidemment, c'est la Conférence qui est compétente pour la décision définitive à prendre. Elle aurait qualité aussi bien que le Conseil pour prendre l'initiative de consulter la Cour. Mais, puisqu'en fait c'est le Conseil d'administration qui se trouve saisi de la question, il peut fort bien prendre cette initiative sans retarder la procédure en renvoyant la question à la Conférence.

Il donne à M. Weigert l'assurance que, dès que le Conseil d'administration se sera prononcé, le Bureau saisira sans retard le Conseil de la Société des Nations, qui pourra aborder la question dès sa session de mai.

Quant au texte même de la question posée à la Cour, il fait remarquer à M. Mahaim que la rédaction proposée dans la note du Bureau tendait justement à éviter de soulever

that it was the Conference itself rather than the Governing Body which should take the initiative in consulting the Court. It was the Conference which had decided to admit to the International Labour Organization countries such as Germany and Austria, which were not at the time Members of the League of Nations. It thus undoubtedly possessed competence on the question of admission. If the Court gave an affirmative reply to the proposed question, this would not *ipso facto* mean that the admission of Danzig was decided on. The Conference would have to take the decision on its admission.

M. MAHAIM said in reply to M. Oersted that he had never denied that the final decision would rest with the Conference. Without prejudice to that decision, however, he thought that the Governing Body was perfectly entitled to ask the Council of the League to lay the question before the Court instead of adjourning the matter once again. A precedent might be found in the question concerning night work in bakeries, which had been submitted to the Permanent Court of International Justice on the initiative of the Governing Body and not of the Conference.

M. OERSTED said that he would not press his proposal.

The DIRECTOR said that all members of the Governing Body appeared to agree that in view of the universal character of the Organization, it was desirable to devise means of enabling all industrial districts to enjoy the benefits of international labour legislation.

It also appeared to be agreed, particularly by the German Government and the Polish Government, that a solution should be found as rapidly as possible. This was why M. Oersted had not pressed his proposal that the Conference should be consulted. Clearly, the final decision would lie with the Conference. The Conference would be just as much entitled as the Governing Body to take the initiative in consulting the Court. Since, however, the question was in point of fact before the Governing Body, the latter could quite well take the initiative without delaying matters by referring the question to the Conference.

He assured M. Weigert that as soon as the Governing Body had taken its decision, the Office would immediately lay the matter before the Council of the League of Nations, which could deal with it at its May Session.

As regards the drafting of the question for the Court, he pointed out to M. Mahaim that the formula proposed in the note of the Office was intended to avoid raising the

tous les problèmes relatifs à la procédure d'admission et aux cas des États qui se trouvent dans une situation spéciale, et qui n'ont pas manifesté le désir de voir poser la question en ce qui les concerne. A l'heure actuelle, la question ne se pose que pour la Ville libre de Dantzig, et il convient de limiter la consultation de la Cour à ce point précis. A cet égard, il croit que la formule proposée par M. Mahaim pourrait présenter certains inconvénients, car, comme l'a souligné M. Jouhaux, il est à craindre que si l'on pose à la Cour la deuxième question suggérée par M. Mahaim, on ne soulève ainsi tous les problèmes relatifs à la procédure d'admission des États, qui ne se posent pas dans l'espèce.

Il demande donc à M. Mahaim de ne pas insister sur la seconde question qu'il avait suggérée. Quant à la rédaction même de la question à poser à la Cour, il espère qu'il pourra se rallier, ainsi que les autres membres du Conseil, à la rédaction proposée par le Bureau, qui a d'ailleurs été arrêtée après mûre réflexion.

M. MAHAIM est tout disposé à laisser de côté la seconde question. Il croit cependant devoir insister pour que la question qui serait posée à la Cour soit libellée comme il l'a suggéré, de préférence au texte proposé par le Bureau.

Le DIRECTEUR, après mûre réflexion, 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.

M. SOKAL ne croit pas qu'il soit nécessaire, comme on a pu l'envisager au cours de la discussion, de renvoyer la question à la Conférence, car cette procédure ne permettrait pas d'aboutir à un résultat aussi rapidement que si le Conseil décide immédiatement de provoquer une consultation de la Cour.

Il est le premier à reconnaître que le fait d'être Membre de l'Organisation internationale du Travail entraîne, pour un État, des avantages au point de vue social. Pourtant, il ne faut pas oublier que le niveau de la législation sociale ne se trouve pas nécessairement élevé par là même, car, comme l'a rappelé M. Forbes Watson, il y a de nombreux pays Membres de l'Organisation qui n'ont pas encore ratifié une seule convention. D'autre part, il est incontestable que, sans être Membre de l'Organisation internationale du Travail, un pays peut, s'il le veut, développer sa législation sociale de manière à l'amener au niveau des conventions et des recommandations adoptées par celle-ci, même à dépasser ce

problems connected with the procedure for admission and the case of States which were specially situated and which had not expressed a desire that the question should be raised in relation to them. The question did not at the present time arise except in the case of the Free City of Danzig, and the Court should only be consulted on that definite point. From this point of view, M. Mahaim's formula might present certain disadvantages, for, as M. Jouhaux had pointed out, there was a danger that, if the Court were asked to reply to M. Mahaim's second question, this might raise all the problems relating to the procedure for the admission of States which did not arise in the present case.

He accordingly asked M. Mahaim not to press his second question. As regards the drafting of the question on which the Court was to be consulted, he hoped that M. Mahaim and the other members of the Governing Body would feel able to accept the formula proposed by the Office, which had been drawn up after mature reflection.

M. MAHAIM said that he was quite ready to drop his second question. He nevertheless felt it necessary to urge that the question to be laid before the Court should be framed in the way which he had suggested rather than in the way proposed by the Office.

The DIRECTOR said that after mature reflection he was afraid that M. Mahaim's drafting, which began by referring to the right of the Organization to admit a new Member, might raise general problems which went beyond the scope of the definite question at issue, namely, the capacity of Danzig to become a Member of the Organization.

M. SOKAL did not think it was necessary, as had been suggested in the course of the discussion, to refer the question to the Conference. If that were done, it could not be settled as rapidly as if the Governing Body at once decided to ask that the Court should be consulted.

He was the first to recognize that the fact of membership of the International Labour Organization represented an advantage for a State from the social point of view. It must, however, not be forgotten that the standard of social legislation was not necessarily raised by membership. As Mr. Forbes Watson had pointed out, there were a number of States Members of the Organization which had not yet ratified a single convention. On the other hand, it was clear that a country could, if it so desired, even without being a Member of the International Labour Organization, develop its social legislation in such a way as to bring it up to or even above the standard of the conventions and

niveau. 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 dont on a parlé.

Quant à la forme sous laquelle la question doit être posée, il ne voit pas, au premier abord, une très grande différence entre la rédaction du Bureau et celle que vient de proposer M. Mahaim, mais comme il ne sait pas exactement quelles conséquences cette dernière pourrait éventuellement avoir, il croit, comme le Directeur, qu'il serait préférable pour le Conseil d'accepter la formule du Bureau, qui a été mûrement étudiée.

M. MAHAIM déclare qu'il n'insiste pas pour maintenir son texte.

Le PRÉSIDENT remercie M. Mahaim d'avoir retiré sa proposition, qui risquait de mettre les représentants gouvernementaux dans une situation un peu difficile. En effet, il y a entre les deux formules une différence profonde. Celle du Bureau vise directement le statut juridique spécial de Dantzig, alors que celle de M. Mahaim ne fait intervenir ce statut que comme un élément d'appréciation. Les délégués gouvernementaux, qui ont reçu des instructions sur la base de la première formule, auraient sans doute dû consulter leur gouvernement avant de se prononcer à l'égard d'une formule nouvelle.

Il met aux voix le texte de la question à transmettre à la Cour permanente de Justice internationale, telle qu'elle figure dans la note du Bureau :

> « 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 ? »

Ce texte est adopté par dix-huit voix sans opposition.

Extrait certifié conforme.

Genève, le 19 juin 1930.

Le Directeur du Bureau international du Travail :

(*Signé*) ALBERT THOMAS.

recommendations adopted by the Conference. In this connection he could give an assurance that even if the reply of the Court were in the negative, the Polish Government would feel it its duty to study all possible practical means of enabling the workers of the Free City of Danzig to enjoy the social benefits to which reference has been made.

As regards the way in which the question was to be framed, he did not at first sight see any very great difference between the drafting of the Office and that proposed by M. Mahaim. As, however, he did not know exactly what the possible consequences of the latter formula might be, he agreed with the Director that it would be better for the Governing Body to accept the formula of the Office, which had been carefully studied.

M. MAHAIM said that he did not press for the adoption of his formula.

The CHAIRMAN thanked M. Mahaim for having withdrawn his proposal, which might have placed the Government representatives in a somewhat difficult position. There was a far-reaching difference between the two draftings: that of the Office referred directly to the special legal status of Danzig, whereas M. Mahaim's only referred to that status as one of the elements to be taken into account. The Government representatives had received their instructions on the basis of the first drafting, and no doubt would have had to consult their Governments before voting for any other formula.

He took a vote on the drafting of the question for the Permanent Court of International Justice as it appeared in the note of the Office:

> "Is the special legal status of the Free City of Danzig such as to enable the Free City to become a Member of the International Labour Organization?"

The above drafting was adopted by eighteen votes to nil.

Extrait certifié conforme.

Genève, le 19 juin 1930.

Le Directeur du Bureau international
du Travail:
(*Signé*) ALBERT THOMAS.

V.

LETTRE DU DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Genève, le 26 avril 1930.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a examiné, au cours de sa 48me Session, une demande de la Ville libre de Dantzig tendant à adhérer à l'Organisation internationale du Travail.

Dans sa séance du 26 avril 1930, le Conseil d'administration a constaté que la demande de la Ville libre de Dantzig soulevait une question juridique délicate, et il a décidé, à l'unanimité, de soumettre, conformément à l'article 423 du Traité de Versailles, la question suivante à la Cour permanente de Justice internationale :

> « 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 ? »

En portant cette décision à votre connaissance, j'ai l'honneur de vous prier d'en saisir le Conseil de la Société des Nations en vue d'obtenir de la Cour permanente de Justice internationale un avis consultatif sur la question susmentionnée.

J'ajoute que certains membres du Conseil d'administration ont exprimé le désir de voir statuer le plus tôt possible sur la demande de la Ville libre de Dantzig, et je vous serais reconnaissant de vouloir bien examiner s'il n'est pas trop tard pour inscrire cette question à l'ordre du jour de la session du Conseil qui doit s'ouvrir le 12 mai 1930.

Je vous prie d'agréer, etc.

(*Signé*) ALBERT THOMAS.

Copie certifiée conforme.
Genève, le 19 juin 1930.
Le Directeur du Bureau international du Travail :
(*Signé*) ALBERT THOMAS.

4.

LETTRE DU DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL AU GREFFIER

Genève, 23 juillet 1930

Vous avez bien voulu me donner communication de l'Exposé écrit présenté à la Cour par le Gouvernement polonais [1] sur la question de savoir si le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig lui permet de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail. En prenant connaissance de cet Exposé, j'ai constaté qu'il était accompagné d'une annexe constituée par une note du Bureau international du Travail en date du 28 mars 1930 relative à la demande de la Ville libre de Dantzig d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail.

La note du Bureau international du Travail annexée à l'Exposé du Gouvernement polonais avait été rédigée conformément à une décision prise, à sa 47me Session, par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et avait pour objet de faire connaître sommairement aux membres du Conseil le problème juridique soulevé par la demande de la Ville libre de Dantzig. Le Bureau international du Travail n'avait pas fait figurer cette note dans le dossier qu'il a fait parvenir à la Cour, car il considérait qu'il s'agissait d'un document d'ordre intérieur uniquement destiné à donner au Conseil d'administration des informations sur une question portée à son ordre du jour.

Ce document se trouvant aujourd'hui produit devant la Cour par l'initiative du Gouvernement polonais, je crois nécessaire de vous signaler que le représentant du Gouvernement allemand au Conseil d'administration avait formulé, sur le contenu de la note du Bureau international du Travail, une réserve générale et qu'il m'a adressé, par la suite, une lettre exprimant un certain nombre d'observations à cet égard. J'ai l'honneur de vous faire parvenir, sous ce pli, un extrait de cette lettre afin de mettre la Cour en possession d'une documentation complète sur ce point.

(*Signé*) ALBERT THOMAS.

---

[1] Voir n° 6, pp. 178-185.

Annexe au n° 4.

EXTRAIT D'UNE LETTRE EN DATE DU 23 MAI 1930 ADRESSÉE AU DIRECTEUR DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL PAR M. WEIGERT, REPRÉSENTANT DU GOUVERNEMENT ALLEMAND AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL,

relative au rapport soumis par le Bureau à la 48me Session du Conseil d'administration au sujet de la Ville libre de Dantzig.

[*Traduction* [1].]

Dans son rapport, le Bureau émet l'avis qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si la Ville libre de Dantzig possède ce qu'on appelle la souveraineté. Il s'occupe essentiellement des répercussions que le contrôle de la Société des Nations et les droits de la Pologne relativement à la politique extérieure de Dantzig lui paraissent exercer sur la situation internationale de la Ville libre de Dantzig. Le Bureau aboutit à la conclusion que Dantzig se trouve dans la situation d'une sorte de protectorat, et, pour conclure, formule des doutes sérieux quant à la possibilité pour la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Je suis également de l'avis qu'il n'y a pas lieu, à ce propos, de soulever la question de la souveraineté d'un État, mais cela pour des motifs autres que ceux exposés dans le rapport du Bureau.

Dans son mémoire du 5 mars 1930, le Sénat de la Ville libre de Dantzig a déjà exposé les motifs et les conclusions qui, à son avis et au mien, démontrent clairement que la Ville libre de Dantzig a été constituée sous la forme d'un État libre, et, en ce sens, souverain.

Je n'ai donc pas besoin d'examiner plus en détail cet aspect du problème. Je tiens cependant à souligner que la Ville libre de Dantzig a été reconnue comme État par des institutions internationales telles que la Cour permanente de Justice internationale de La Haye, et qu'à ce titre la Ville libre figure sur la liste des États qui peuvent faire appel à la Cour (décision du 23 juin 1923 [2], Série E, n° 1, des Publications de la Cour, p. 140). De plus, Dantzig, ayant déjà accédé comme Partie contractante à des conventions entre États, bilatérales ou collectives, a été reconnu comme État du point de vue international. L'importance de cet aspect de la question ne me paraît pas avoir été suffisamment appréciée dans le rapport du Bureau.

Quant aux attributions de la Société des Nations par rapport à la Ville libre de Dantzig, il convient de rappeler que l'activité de la Société des Nations, et en particulier du Conseil de la Société, est limitée à la *protection* qu'elle doit lui accorder vis-à-vis d'autres États et au rôle de deuxième instance qu'elle joue pour le règlement des conflits entre Dantzig et la Pologne (article 39, paragraphe 2, de la Convention du 9 novembre 1920 conclue entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig). La désignation d'un Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig a simplement pour objet de régler les rapports entre Dantzig et la Pologne en cas de conflit. Je ne peux admettre que la protection spéciale que la Société des Nations accorde en vertu d'un traité

[1] Pour le texte allemand, voir quatrième Partie, annexe au n° 69, pp. 267-270. [*Note du Greffier.*]

[2] Lire : 28 juin 1922. [*Note du Greffier.*]

à un État ait pour conséquence de porter préjudice à la valeur internationale de cet État. La Ville libre de Dantzig est entièrement indépendante en matière de législation intérieure ; ce n'est que sa Constitution que, par suite de raisons historiques découlant d'événements encore proches, elle ne peut modifier sans l'assentiment de la Société des Nations. Mais le devoir de la Société des Nations de protéger la Ville libre de Dantzig n'autorise pas à la comparer à un protectorat.

Pour ce qui est des rapports entre Dantzig et la Pologne, sans doute la Pologne a-t-elle la charge de conduire les affaires extérieures de Dantzig. Il me semble toutefois que le rapport du Bureau ne fait pas suffisamment ressortir que la politique extérieure de la Ville libre de Dantzig est déterminée par la Ville libre elle-même (art. 6 du Traité du 9 novembre 1920 conclu entre Dantzig et la Pologne, et nos 2 et 3 des décisions du Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, datées du 17 décembre 1921). Cette constatation découle notamment du fait que, dans les conférences internationales, Dantzig est représenté par une *délégation dantzikoise indépendante*. Sans doute, cette délégation est conduite par un fonctionnaire du Gouvernement polonais. Toutefois, au cas où les deux Gouvernements sont représentés à une conférence internationale, le chef polonais de la délégation dantzikoise n'exprime pas deux suffrages pour le Gouvernement polonais, mais exprime le suffrage de Dantzig séparément de celui de la Pologne. Il ne s'agit donc, dans ces cas, que d'une union personnelle dans la direction des deux délégations. De plus, la voix de Dantzig ne peut être exprimée par le chef polonais d'après son propre avis : il doit voter conformément aux instructions qu'il reçoit de Dantzig. Il ne me paraît donc pas exact de dire, comme le fait le rapport du Bureau à la page 10, deuxième paragraphe, que, dans les conférences internationales, Dantzig ne possède ni une représentation distincte ni un vote indépendant. Il est bien évident, d'autre part, que lorsque la direction des affaires extérieures de Dantzig est confiée à la Pologne, celle-ci doit être protégée contre l'éventualité où Dantzig poursuivrait une politique étrangère dirigée contre la Pologne. Cette disposition est toutefois contrebalancée par le fait que, pour la protection de Dantzig, le Haut-Commissaire de la Société des Nations peut opposer son veto à des traités conclus par la Pologne pour le compte de Dantzig.

Pour les raisons qui précèdent, il me paraît très douteux que les devoirs spéciaux incombant à la Société des Nations et à la Pologne envers la Ville libre de Dantzig permettent de conclure que la Ville libre se trouve limitée dans sa liberté de manière appréciable. Dans son rapport, le Bureau, après avoir indiqué qu'il ne voulait pas se prononcer sur la question de souveraineté, en vient toutefois, dans ses conclusions, à prendre position à l'égard de la souveraineté. Comme je l'ai indiqué, je ne puis me rallier à la thèse du Bureau sur ce point. Il me paraît à tout le moins indispensable d'examiner si la jouissance d'un certain degré de liberté ou de souveraineté constitue une condition pour l'admission de collectivités dans l'Organisation internationale du Travail. Je tiens notamment à souligner que, d'après l'article premier, paragraphe 2, du Pacte de la Société des Nations, *même des colonies* qui se gouvernent librement peuvent devenir Membres de la Société des Nations et, par suite, Membres également de l'Organisation internationale du Travail. Cette disposition démontre suffisamment que le Traité de Versailles, en déterminant les conditions de la collaboration des peuples à l'Organisation

internationale du Travail, n'a pas entendu s'en tenir aux concepts étroits et très controversés du droit international classique.

Sur un point particulièrement important, qui sert de base pour l'énoncé des conclusions, le rapport du Bureau va plus loin, en partant d'une conception qui, à mon avis, est erronée.

A la page 7 du rapport, il est indiqué que les droits et obligations attachés à la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail « sont incontestablement du domaine des affaires extérieures ». Cette assertion ne fait l'objet d'aucun développement, bien qu'elle soit exposée, à mon avis, aux objections les plus sérieuses. Il est tout d'abord évident que, tant au Conseil d'administration qu'à la Conférence, les représentants des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs ont des voix égales à celles des représentants du Gouvernement ; et que d'autre part les représentants du Gouvernement appartiennent au ministère chargé des questions sociales et non au ministère des Affaires étrangères. On ne pourrait guère admettre que les États permettent à des représentants d'organisations privées de régler une partie de leur politique étrangère. Au surplus, les dispositions de la Partie XIII du Traité de Versailles, qui règlent effectivement le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, démontrent que l'on a voulu précisément soustraire l'activité des États en tant que Membres de cette Organisation au domaine des Affaires étrangères et la confier aux autorités nationales chargées de poursuivre la politique sociale sur le plan national. C'est ainsi que l'article 397 du Traité de Versailles stipule que les ministères des États Membres, chargés des questions ouvrières, peuvent communiquer directement avec le Bureau international du Travail. En outre, les conventions de l'Organisation internationale du Travail n'ont pas pour objet essentiel de régler les relations entre les États contractants dans le domaine de la politique sociale, mais d'assurer l'exécution sur le plan national des principes de politique sociale reconnus et acceptés par la Conférence.

Étant donné que la Ville libre de Dantzig est entièrement maîtresse de sa législation nationale, elle se trouve en mesure d'assurer l'exécution de ces principes en tout temps. Cette constatation écarte toutes les difficultés que l'on pouvait craindre du fait de l'intervention de la Société des Nations lors de la ratification d'une convention internationale par la Ville libre de Dantzig. Comme il est admis généralement, la ratification d'une telle convention ne saurait en aucun cas aller à l'encontre des intérêts de la politique étrangère polonaise. D'ailleurs, on ne pourrait concevoir pratiquement que la Société des Nations s'occupe en fait des décisions de l'Organisation internationale du Travail et exerce ainsi un contrôle sur l'activité de l'Organisation, contrôle qui n'a pas été prévu par le Traité de Versailles.

SECTION B

MÉMOIRES TRANSMIS PAR LES PARTIES

5.

MÉMOIRE CONTENANT LES OBSERVATIONS DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

SUR LA QUESTION DE SAVOIR SI LE STATUT JURIDIQUE SPÉCIAL DE LA VILLE LIBRE DE DANTZIG LUI PERMET DE DEVENIR MEMBRE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

[28 JUIN 1930.]

I.

Par une Résolution en date du 15 mai 1930, le Conseil de la Société des Nations a décidé de solliciter un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale sur la question suivante :

> « 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 ? »

Il convient de rappeler que cette requête a pour origine une demande formulée par le Sénat de la Ville libre de Dantzig tendant à l'admission de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail. C'est par une lettre en date du 20 janvier 1930 que le représentant du Gouvernement polonais au Conseil d'administration du Bureau international du Travail transmit au Directeur de ce Bureau la demande de la Ville libre de Dantzig. Portée aussitôt à l'ordre du jour de la 47me session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, la demande d'admission de Dantzig fut examinée par le Conseil d'administration à sa séance du 5 février 1930. A cette date, le Conseil d'administration décida de renvoyer la question à sa session suivante et pria le Bureau international du Travail de lui présenter à cette occasion une note exposant sommairement le problème juridique soulevé par la demande de Dantzig.

Le 26 avril 1930, à la troisième séance de sa 48me session, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail reprit l'examen de la question. A la lumière de l'exposé présenté par le Bureau international du Travail, et après

un bref débat, le Conseil d'administration constata que la demande de la Ville libre de Dantzig soulevait un certain nombre de problèmes juridiques délicats qu'il lui était difficile de résoudre, et il décida, à l'unanimité, de faire soumettre à la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 423 du Traité de Versailles, la question dont elle se trouve aujourd'hui saisie.

En exécution de la décision du Conseil d'administration, le Directeur du Bureau international du Travail adressa le 26 avril 1930 une lettre au Secrétaire général de la Société des Nations pour le prier de saisir le Conseil de la Société des Nations en vue d'obtenir un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale sur la question de savoir si le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig lui permet de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.

C'est à la suite de ces démarches que le Conseil de la Société des Nations a décidé, le 15 mai 1930, de solliciter un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte.

Le Président de la Cour permanente de Justice internationale, par une ordonnance rendue le 19 mai 1930, a décidé que la Ville libre de Dantzig, la République polonaise et l'Organisation internationale du Travail étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question au sujet de laquelle l'avis de la Cour est demandé, et il a fixé au 30 juin 1930 le délai dans lequel les exposés écrits présentés à ce sujet devraient être déposés près le Greffe de la Cour. Le présent Mémoire a pour objet, conformément à l'ordonnance du Président, de soumettre à la Cour les observations du Bureau international du Travail sur la question dont elle est saisie.

A cet égard, et avant toute autre considération, le Bureau international du Travail croit utile de définir en quelques mots l'esprit dans lequel le présent Mémoire est rédigé.

Le Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles, après avoir exposé le programme dont la réalisation constitue l'objet de l'organisation permanente du Travail, observe que « 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 ». La vocation à l'universalité ainsi affirmée dans le Préambule de la Partie XIII constitue pour l'Organisation internationale du Travail un principe d'une importance essentielle. Il suffit de mentionner ce principe pour indiquer l'intérêt que nous inspire la demande formulée par la Ville libre de Dantzig. Le Bureau international du Travail méconnaîtrait gravement l'esprit même de sa charte constitutive s'il n'accueillait pas avec faveur la demande d'adhésion

d'une importante communauté industrielle comme Dantzig, et nous tenons à affirmer très clairement notre sympathie pour la démarche que le Sénat de la Ville libre a entreprise.

Fermement attachée au principe de l'universalité, l'Organisation internationale du Travail, cependant, ne saurait perdre de vue les règles générales que les traités ont instituées et qui déterminent les conditions de son fonctionnement. A cet égard, il paraît nécessaire que l'admission éventuelle de la Ville libre de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail puisse s'opérer sans comporter aucune altération des dispositions de la Partie XIII du Traité de paix.

En un mot, le Bureau international du Travail, désireux de voir accueillir la demande de Dantzig, mais soucieux de respecter les principes qui régissent le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, souhaiterait que ces deux préoccupations fussent conciliées par une solution conforme au droit. Et telle est, à son sens, la portée véritable de la question soumise aujourd'hui à la Cour.

Dans les observations qu'il présente à la Cour, le Bureau international du Travail n'entend pas définir le statut juridique de Dantzig, et il tient à préciser qu'il ne lui appartient pas d'exprimer à cet égard une opinion quelconque. Par le présent Mémoire, nous nous proposons tout d'abord de rappeler en quoi consiste la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail et quels sont les droits et obligations résultant de cette qualité. Nous examinerons ensuite sommairement la situation spéciale de Dantzig à la lumière de ces observations et seulement dans la mesure où cette situation paraît en relation avec les droits et obligations attachés à la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail.

II.

Les traités de paix conclus en 1919 et 1920 ont institué une « Organisation permanente du Travail », en vue d'améliorer le sort des travailleurs et de concourir au maintien de la paix en corrigeant les injustices sociales qui la menacent. Le programme, la constitution et le fonctionnement de cette Organisation sont prévus par la Partie XIII du Traité de Versailles et les parties correspondantes des autres traités de paix.

L'organisme permanent créé par la Partie XIII possède certains caractères originaux et admet, notamment, la participation d'éléments non gouvernementaux. Associé à la Société des Nations, il participe cependant à la nature juridique de celle-ci et semble pouvoir être défini comme une union d'États, au sens le plus large de ce dernier terme.

L'Organisation internationale du Travail est en effet composée de « Membres », et ces « Membres », en fait comme en droit, sont des États ou des communautés possédant des caractères étatiques.

Si la Partie XIII, à l'instar du Pacte de la Société des Nations, emploie systématiquement le mot « Membre » à l'exclusion du mot « État », c'est afin de permettre la participation de certaines collectivités organisées dont la nature juridique se rapproche de celle d'un État, sans réunir nécessairement tous les éléments par lesquels la doctrine classique du droit des gens définit strictement la notion d'État. La terminologie compréhensive du Pacte et de la Partie XIII a pu autoriser, en 1919, l'inclusion des dominions britanniques et de l'Inde dans la Société des Nations et l'Organisation permanente du Travail. D'une façon générale, il résulte de la combinaison des articles premier, alinéa 2, et 387, alinéa 2, du Traité de Versailles que la qualité de « Membre » de l'Organisation internationale du Travail peut être acquise par « tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement ».

Les Membres de l'Organisation internationale du Travail sont donc, soit des États proprement dits, soit des collectivités se gouvernant librement et possédant, de ce fait, un caractère étatique.

Après avoir rappelé cette notion fondamentale, il convient d'examiner les droits et obligations qui s'attachent à la qualité de Membre de l'Organisation. A cet égard, il y a lieu d'observer que l'organe essentiel de l'Organisation internationale du Travail est la Conférence, qui se réunit au moins une fois par an. D'une façon générale, ce sont les décisions de cette Conférence qui engendrent les droits et les obligations juridiques des Membres de l'Organisation, et ce sont ces décisions qu'il importe de considérer pour apprécier les droits et obligations des Membres.

Pour la commodité de l'exposition, nous examinerons en premier lieu l'élaboration des décisions de la Conférence, en deuxième lieu la suite que chaque Membre doit leur donner, et en troisième lieu les dispositions destinées à en assurer l'application effective.

* * *

Au point de vue de l'élaboration des décisions de la Conférence, le trait le plus caractéristique consiste dans la composition même de la Conférence. En effet, la représentation des Membres au sein de la Conférence n'est pas laissée à la libre disposition des États. Aux termes de l'article 389 du Traité de Versailles, chaque Membre envoie à la Conférence

quatre représentants, dont deux sont les délégués du gouvernement et dont les deux autres représentent respectivement, d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs. Chaque délégué peut être accompagné par des conseillers techniques, dont le nombre maximum dépend de la quantité des questions inscrites à l'ordre du jour. Les Membres nomment librement les délégués et conseillers techniques gouvernementaux. Par contre, ils doivent désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux « d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent ». Il résulte donc de l'article 389 que ce sont les Membres qui nomment leurs représentants, mais que la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux n'est valable que si elle est opérée d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives. Il appartient à la Conférence elle-même de sanctionner cette règle : en vertu de l'article 389, alinéa 7, elle peut en effet, « par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article ».

Comment vote la Conférence ainsi composée ?

A la différence de ce qui se passe dans la plupart des conférences diplomatiques, chaque État ou Membre ne dispose pas d'une seule voix pour l'ensemble de sa représentation. D'après l'article 390, alinéa premier, du Traité de Versailles, chaque délégué à la Conférence a le droit de voter individuellement. Il en résulte que la délégation de chaque Membre dispose de quatre voix en la personne de ses quatre délégués et que ces voix s'expriment indépendamment les unes des autres. Il est licite — et en fait il est fréquent — que les voix des délégués d'un même Membre se prononcent dans des sens différents.

Il arrive que certains Membres négligent d'envoyer des délégués à la Conférence ou n'envoient que des délégations incomplètes. La Partie XIII ne prévoit, à cet égard, aucune sanction particulière. Elle se borne à décider que, « dans le cas où l'un des Membres n'aurait pas désigné l'un des délégués non gouvernementaux auquel il a droit, l'autre délégué non gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence, mais n'aura pas le droit de voter » (art. 390, al. 2). Si cette disposition ne sauvegarde pas la proportion prévue par l'article 389 entre les éléments gouvernementaux et les éléments non gouvernementaux qui constituent la Conférence, elle assure du moins un exact équilibre entre les voix des employeurs et celles des travailleurs.

La règle de l'unanimité, qui prévaut encore généralement dans les conférences internationales pour l'adoption des décisions, n'est pas applicable à la Conférence du Travail. D'après l'article 403 du Traité de Versailles, la Conférence prend ses décisions à la majorité simple dans tous les cas où une majorité plus forte n'est pas spécialement prévue. Mais l'article 405 dispose que la Conférence, lorsqu'elle adopte des propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, détermine si ces propositions doivent prendre la forme de « recommandation » ou de « projet de convention », et exige dans l'un et l'autre cas une majorité des deux tiers pour leur adoption. On peut admettre, par conséquent, que les décisions formelles de la Conférence sur les questions à son ordre du jour doivent être prises à la majorité des deux tiers.

Ainsi, l'adoption des décisions de la Conférence n'est pas l'œuvre de plénipotentiaires, mais bien d'une assemblée comprenant des délégués non gouvernementaux et dont les membres votent individuellement. De plus, ces décisions ne résultent pas d'un vote unanime, mais d'une manifestation de majorité. Dans ces conditions, la formalité habituelle de la signature, à quoi sont généralement soumis les instruments diplomatiques élaborés par les conférences internationales, apparaîtrait illogique, et la Partie XIII y a renoncé. On peut dire que le vote, à la majorité prescrite par le Traité, se trouve substitué à la signature traditionnelle. L'article 405, alinéa 4, dispose seulement qu'un exemplaire des recommandations et projets de convention adoptés par la Conférence est signé par le président de la Conférence et le Directeur du Bureau international du Travail, et déposé entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations.

Tels sont les traits essentiels qui caractérisent l'élaboration des décisions de la Conférence générale du Travail. Il convient, pour être complet, d'exposer encore en quelques mots la manière dont l'ordre du jour de la Conférence est établi. En règle générale, l'ordre du jour de la Conférence est établi par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail (art. 400 du Traité de Versailles). Ce Conseil est composé de vingt-quatre personnes, dont douze représentent les gouvernements, six représentent les patrons, et six représentent les employés et ouvriers. Sur les douze personnes représentant les gouvernements, huit sont nommées par les Membres dont l'importance industrielle est le plus considérable, et les quatre autres sont nommées par les Membres choisis à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence. Quant aux personnes représentant les employeurs et les travailleurs, elles sont élues respectivement par les délégués patronaux et ouvriers à la Conférence. Comme il est dit plus haut, c'est le Conseil d'administration du Bureau

international du Travail, ainsi constitué, qui établit l'ordre du jour de la Conférence. Toutefois, chacun des gouvernements des Membres a le droit de contester l'inscription d'une question à l'ordre du jour. La Conférence statue elle-même sur une telle contestation, à la majorité des deux tiers. A la même majorité, la Conférence peut également inscrire toute question à l'ordre du jour de sa session suivante (art. 402 du Traité de Versailles).

* * *

On voit, par les considérations qui précèdent, que l'élaboration des décisions de la Conférence générale du Travail s'effectue suivant une procédure originale. De même, les mesures que doit prendre chaque Membre à l'égard de ces décisions comportent des particularités qui doivent être soulignées.

En dehors de certaines résolutions d'une portée juridique secondaire qu'il est superflu de mentionner ici, les décisions de la Conférence générale sont de trois sortes : les amendements à la Partie XIII, les projets de convention, les recommandations.

Les amendements à la Partie XIII sont adoptés par la Conférence à la majorité des deux tiers. Ils ne deviennent exécutoires que lorsqu'ils ont été ratifiés « par les États dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des Membres » (art. 422 du Traité de Versailles). L'adoption des amendements à la Partie XIII constitue, de la part de la Conférence, la manifestation d'un pouvoir constituant dont l'exercice est, par sa nature même, exceptionnel. L'activité normale de la Conférence consiste dans un pouvoir en quelque sorte pré-législatif, et ses décisions à cet égard prennent la forme de projets de convention et de recommandations adoptés à la majorité des deux tiers (art. 405, al. 1 et 2, du Traité de Versailles).

Les projets de convention sont les décisions les plus importantes de la Conférence au point de vue juridique. Comme il est dit plus haut, ces projets de convention ne se présentent pas sous la forme d'instruments diplomatiques signés par des Parties contractantes. Leur texte est arrêté par le vote formel de la Conférence à la majorité des deux tiers, et c'est le Secrétaire général de la Société des Nations qui en communique une copie certifiée conforme à chacun des Membres (art. 405, al. 4, du Traité de Versailles). C'est en raison sans doute de l'absence de signature par les Parties contractantes que la Partie XIII emploie les mots « projets de convention » au lieu du mot « convention ». Mais, par l'effet des ratifications ultérieures, ces projets se transforment

en conventions parfaites. En outre, il importe d'observer qu'en dépit de cette particularité terminologique, les projets de convention adoptés par la Conférence sont comparables à des conventions ordinaires sujettes à ratification. Ils n'ont pas, dans tous les cas, une valeur juridique moindre, car les Membres assument à leur égard des obligations très précises.

Aux termes de l'article 405, alinéa 5, du Traité de Versailles, en effet, chacun des Membres doit soumettre, dans le délai d'un an (ou exceptionnellement dix-huit mois) à partir de la clôture de la session de la Conférence, le projet de convention « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». Cette disposition essentielle appelle une remarque. La rédaction de l'article 405, alinéa 5, n'est pas parfaitement claire et pourrait laisser supposer que les « autorités compétentes » auxquelles doivent être soumis les projets de convention sont les autorités compétentes pour ratifier d'après le droit public interne de chaque Membre. Sans vouloir entrer dans une démonstration détaillée qui dépasserait le cadre du présent Mémoire, il importe de préciser que les autorités visées par l'article 405, alinéa 5, paraissent être, non les autorités compétentes pour ratifier, mais les autorités compétentes pour légiférer sur l'objet traité par le projet de convention, c'est-à-dire, d'une façon générale, les autorités législatives. Cette solution, qui résulte de l'examen des travaux préparatoires de la Conférence de la Paix de 1919, semble reconnue par l'ensemble des auteurs et a été consacrée presque unanimement, dans la pratique, par les Membres de l'Organisation internationale du Travail.

L'obligation essentielle des Membres à l'égard d'un projet de convention consiste donc à le soumettre dans un certain délai aux autorités compétentes pour le transformer en loi. Étant donné les termes de l'article 405, il s'agit d'une obligation impérative, indépendante des votes exprimés à la Conférence par les délégués du Membre intéressé. Alors même que ces délégués auraient voté contre le projet de convention, l'adoption de celui-ci par la Conférence entraîne l'obligation de le soumettre aux autorités compétentes.

Cependant, si l'adoption d'un projet de convention par la Conférence comporte l'obligation pour chaque Membre d'en *saisir les autorités compétentes, ces dernières se prononcent* à son égard en toute liberté. Elles peuvent l'approuver ou le repousser. Lorsqu'un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment des autorités compétentes, le Membre n'est soumis à aucune autre obligation (art. 405, al. 8). Par contre, si les autorités compétentes se prononcent en faveur du projet de convention, le Membre intéressé « communiquera

sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention » (art. 405, al. 7).

La Partie XIII ne spécifie aucune condition particulière au sujet de la forme des ratifications prévues par l'article 405. L'article 406 se borne à préciser que « toute convention ainsi ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée ». Cette dernière disposition confirme simplement un principe général de droit commun. En pratique, la plupart des Membres communiquent leur ratification par le moyen d'un instrument conçu dans la forme diplomatique traditionnelle. Certains Membres, considérant qu'il s'agit d'une communication d'une nature spéciale, emploient une formule différente. Mais il va de soi que l'effet juridique des ratifications déposées en exécution de l'article 405 est constant, quelle que soit la forme de chaque ratification.

Il reste à considérer les obligations des Membres de l'Organisation à l'égard de la dernière catégorie de décision de la Conférence : les recommandations. L'article 405 du Traité de Versailles comporte un certain nombre de prescriptions communes aux recommandations et aux projets de convention. Comme les projets de convention, les recommandations, après leur adoption par la Conférence, sont communiquées à chacun des Membres et doivent être, dans le même délai, soumises par eux aux mêmes autorités compétentes. Mais, en raison de leur caractère propre, les recommandations ne comportent pas de ratification et n'entraînent aucune obligation juridique subséquente. Si elles sont approuvées par les autorités compétentes, le Membre informe simplement le Secrétaire général des mesures prises (art. 405, al. 6). Et si une recommandation n'est pas suivie « d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation », le Membre demeure libre, bien entendu, de toute obligation (art. 405, al. 8).

S'il est permis de résumer en quelques mots les observations qui précèdent, on peut dire que les mesures que doivent prendre les Membres à l'égard des décisions de la Conférence (abstraction faite des amendements à la Partie XIII qui ne comportent pas de procédure particulière) se ramènent aux deux règles essentielles prévues par l'article 405 : en premier lieu, les Membres ont l'obligation de soumettre aux autorités législatives compétentes tous les projets de convention et toutes les recommandations adoptés par la Conférence ; en second lieu, les Membres ont l'obligation de ratifier les projets de convention approuvés par les autorités législatives compétentes, et de prendre les mesures nécessaires pour en rendre les dispositions effectives.

* * *

La Partie XIII du Traité de Versailles comporte un certain nombre de dispositions destinées à assurer l'application effective des décisions de la Conférence, et les Membres de l'Organisation assument de ce fait tout un ensemble de droits et d'obligations.

A cet égard, on doit mentionner en premier lieu l'article 416 du Traité de Versailles. Cet article dispose que, « dans le cas où l'un des Membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites à l'article 405, tout autre Membre aura le droit d'en référer à la Cour permanente de Justice internationale ». Nous venons d'exposer en quoi consistent essentiellement les obligations qui résultent de l'article 405, et nous avons souligné leur importance. Cette importance est clairement affirmée par le Traité, puisque l'article 416 donne à chaque Membre de l'Organisation le droit de citer directement et unilatéralement devant la Cour tout autre Membre qui n'observerait pas les obligations résultant de l'article 405.

En dehors de la disposition générale de l'article 416 destinée à garantir l'application de l'article 405, la Partie XIII institue un système complet pour assurer l'exécution des obligations contractées par les Membres à la suite des décisions de la Conférence. Ces obligations ne résultent pas des recommandations, dont les dispositions, par définition, ne sont pas impératives. Elles résultent de la ratification des conventions. Tant en vertu des principes généraux du droit qu'en vertu de la disposition expresse de l'article 405, alinéa 7, la ratification comporte en effet l'engagement de « rendre effectives » les dispositions de la convention. Mais, avant d'exposer le système créé par la Partie XIII pour contrôler et sanctionner l'exécution de cet engagement, il convient de mentionner une conséquence juridique très importante qu'entraîne l'existence même de ce système.

Habituellement, une convention internationale constitue un instrument juridique complet se suffisant à lui-même, et 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, et 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 d'application de la convention qu'il ratifie, les engagements contractés 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. Il semble impossible, en effet, qu'un État qui n'assume pas les droits et obligations attachés à la qualité de Membre de l'Organisation puisse adhérer à une convention dont la portée et l'application sont inséparables des clauses générales qui régissent le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail.

En quoi consiste donc la procédure de contrôle et de sanctions instituée par la Partie XIII pour assurer l'application effective des conventions par les Membres qui les ont ratifiées ?

Tout d'abord, l'article 408 du Traité de Versailles impose à chacun des Membres l'obligation de présenter au Bureau international du Travail « un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré ». L'article 408 ajoute que ces rapports, rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration, doivent contenir les précisions demandées par ce dernier, et que le Directeur doit en présenter un résumé à la Conférence. En fait, un comité spécial a été institué par le Conseil d'administration pour étudier les rapports établis en vertu de l'article 408, et la Conférence elle-même les soumet, ensuite, à l'examen d'une de ses commissions.

La Partie XIII a institué, en outre, un système de sanctions qui prévoit deux procédures distinctes : la procédure de réclamation, d'une part ; la procédure de plainte, d'autre part.

La procédure de réclamation, régie par les articles 409 et 410 du Traité de Versailles, est ouverte aux organisations professionnelles ouvrières ou patronales. La réclamation, par laquelle une telle organisation allègue qu'un Membre n'assure pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, est adressée au Bureau international du Travail. Le Conseil d'administration peut transmettre cette plainte au gouvernement mis en cause, et ce gouvernement peut être invité à faire une déclaration à cet égard. Si le Conseil d'administration ne reçoit aucune déclaration ou s'il estime que la déclaration reçue n'est pas satisfaisante, il a le droit de rendre publique la réclamation, et, le cas échéant, la réponse faite. Là se borne la procédure de réclamation qui, on le voit, ne comporte d'autre sanction que la publicité.

La procédure de plainte, prévue par les articles 411 à 420 du Traité de Versailles, comporte des sanctions beaucoup

plus graves. Elle peut être dirigée contre tout Membre qui n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention ratifiée par lui. Elle est ouverte à tout Membre ayant ratifié la convention dont l'application est contestée. Elle peut également être engagée par le Conseil d'administration agissant soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence (art. 411).

Le Conseil d'administration peut communiquer la plainte au gouvernement mis en cause. S'il juge inutile de procéder à cette communication, ou s'il ne reçoit pas une réponse satisfaisante, le Conseil d'administration peut provoquer la formation d'une commission d'enquête chargée d'étudier la plainte et de déposer un rapport à son sujet (art. 411).

La Commission d'enquête est constituée par trois personnes ne relevant pas des Membres intéressés à la plainte. Ces personnes sont choisies par le Secrétaire général de la Société des Nations sur une liste tripartite établie à l'avance à raison de trois personnalités désignées par chaque Membre, la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs et la troisième indépendante des uns et des autres. La Commission d'enquête doit comprendre une personne de chacune de ces trois catégories (art. 412).

Tout Membre de l'Organisation, intéressé ou non à la plainte, doit mettre les informations qu'il possède à la disposition de la Commission d'enquête (art. 413).

Le rapport de la Commission d'enquête contient la constatation des faits, la recommandation des mesures jugées utiles et, le cas échéant, l'indication de sanctions d'ordre économique à prendre par les autres gouvernements contre le gouvernement mis en cause (art. 414).

Le Secrétaire général de la Société des Nations communique le rapport de la Commission d'enquête aux gouvernements intéressés, et chacun d'eux doit lui signifier dans le délai d'un mois s'il accepte les recommandations du rapport ou s'il désire soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale (art. 415).

Dans ce dernier cas, la Cour peut confirmer, amender ou annuler les recommandations de la Commission d'enquête et doit, le cas échéant, indiquer les sanctions d'ordre économique à appliquer au gouvernement en faute par les autres gouvernements (art. 418).

Si un Membre ne se conforme pas aux recommandations contenues, soit dans le rapport de la Commission d'enquête, soit dans la décision de la Cour, tout autre Membre peut lui appliquer les sanctions d'ordre économique prévues par le rapport de la Commission ou la décision de la Cour (art. 419).

En tout état de cause, le gouvernement en faute peut informer le Conseil d'administration qu'il a pris les mesures

nécessaires pour se conformer aux recommandations de la Commission d'enquête ou à la décision de la Cour. Si son allégation est reconnue exacte par la Commission ou par la Cour à la suite d'une nouvelle procédure d'enquête, les autres gouvernements doivent aussitôt rapporter les mesures prises contre lui (art. 420).

Le bref exposé qui précède démontre que la Partie XIII du Traité de Versailles n'a pas hésité à prévoir des sanctions extrêmement minutieuses en instituant la procédure de réclamation et surtout la procédure de plainte. En outre, elle a stipulé par une disposition très générale que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Partie XIII et des conventions internationales du Travail seraient soumises à la Cour permanente de Justice internationale (art. 423).

En établissant ces dispositions, les rédacteurs de la Partie XIII ont manifesté un souci évident de voir appliquer strictement les droits et les obligations des Membres de l'Organisation internationale du Travail. Après avoir exposé, dans ce qu'ils ont de caractéristique, ces droits et ces obligations, nous devons maintenant tenter de les comparer avec le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig.

III.

Comme il est dit au début du présent Mémoire, le Bureau international du Travail ne croit pas devoir exprimer une opinion sur le statut juridique de la Ville libre de Dantzig, considéré en lui-même. Il entend s'abstenir de toute appréciation à cet égard et n'examiner le statut de Dantzig que dans la mesure où une comparaison entre les règles de l'Organisation internationale du Travail et la situation particulière de Dantzig paraît nécessaire.

Sous cette réserve et quelle que soit la définition du statut de Dantzig, il est permis de faire une constatation générale : que Dantzig soit ou non un État proprement dit, il semble certain que la Ville libre possède des caractères étatiques qui se manifestent à la fois au point de vue du droit public interne et au point de vue du droit international.

Au point de vue du droit public interne, notamment, la Ville libre possède, dans l'ensemble, un pouvoir législatif indépendant.

Au point de vue du droit international, la Ville libre jouit d'une personnalité distincte, puisqu'elle est apparue comme Partie contractante à des traités et qu'elle a pris part à des conférences internationales.

Les Membres de l'Organisation internationale du Travail, comme les Membres de la Société des Nations, pouvant être non seulement des États au sens strict du mot mais aussi des

communautés possédant des caractères étatiques, il ne semble pas que l'on puisse refuser, *a priori*, à la Ville libre de Dantzig la capacité de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail par la raison qu'elle ne serait point un État. Elle paraît, en effet, posséder des caractères étatiques très suffisants pour que sa demande d'admission soit prise en considération.

Mais si l'on admet que Dantzig constitue une communauté possédant des caractères étatiques, il est impossible de méconnaître que, dans les relations internationales, sa personnalité est affectée de certaines restrictions ou, si l'on peut dire, de certaines servitudes (sans prétendre attribuer à ce dernier mot un sens rigoureux). En effet, la Société des Nations, d'une part, et la Pologne, d'autre part, possèdent à son égard des droits et des obligations qui confèrent à Dantzig une situation tout à fait particulière.

La Section XI de la Partie III du Traité de Versailles (art. 100 à 108) a prévu que le territoire de Dantzig serait constitué en « Ville libre », et qu'à cet effet un régime juridique spécial serait créé. Ce régime comporte deux traits caractéristiques.

D'une part, la Ville libre est placée « sous la protection de la Société des Nations ». Un Haut-Commissaire de la Société des Nations, résidant à Dantzig, statue en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du Traité de Versailles ou des arrangements et accords complémentaires.

D'autre part, le Traité de Versailles établit, au profit de la Pologne, un certain nombre de droits dont la plupart ont un caractère économique, et il charge le Gouvernement polonais d'assurer « la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig ».

Pour donner effet au régime ainsi institué, la Pologne et la Ville libre de Dantzig ont conclu à Paris une Convention en date du 9 novembre 1920. Cette Convention a été suivie elle-même de plusieurs accords particuliers et de nombreuses décisions du Haut-Commissaire et du Conseil de la Société des Nations.

La situation actuelle de Dantzig résulte donc de sources diverses. Pour notre part, nous ne tenterons pas — nous l'avons déjà dit — de faire une analyse de cette situation. Nous la comparerons seulement avec les droits et obligations attachés à la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail, et pour opérer cette comparaison nous examinerons successivement, comme nous l'avons fait plus haut : l'élaboration des décisions de la Conférence du Travail, la suite que chaque Membre doit donner à ces décisions, les dispositions destinées à assurer l'application effective de ces décisions.

* * *

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.

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, et il convient de préciser pourquoi.

Le Conseil de la Société des Nations a pris acte, le 30 janvier 1923, d'un Accord intervenu le 27 janvier 1923 entre Dantzig et la Pologne au sujet de la participation de la Ville libre aux conférences internationales ; il a précisé, dans un rapport adopté le 12 décembre 1924, les conditions d'application de l'Accord du 27 janvier 1923. Sans entrer dans un examen détaillé du régime établi à ce sujet, on doit observer que la délégation dantzikoise aux conférences internationales se trouve nettement subordonnée à la délégation polonaise. C'est ainsi qu'aux termes de l'Accord du 27 janvier 1923, « les personnes désignées par Dantzig pour prendre part à des conférences internationales ne pourront agir qu'avec la connaissance et le consentement du délégué polonais ». Le rapport du Conseil de la Société des Nations adopté le 12 décembre 1924 précise en outre que, « à moins qu'une personne désignée par Dantzig pour prendre part à une conférence internationale n'ait été désignée par le Gouvernement polonais comme chef de la délégation dantzikoise, ce chef doit être le chef de la délégation polonaise en tant que celui-ci agit au nom de la Ville libre ». Au point de vue du vote au sein des conférences internationales, l'Accord du 27 janvier 1923 contient la stipulation suivante : « Au cas où la Pologne et Dantzig prendraient part toutes les deux à une conférence internationale, la Pologne s'efforcera toujours de s'assurer un vote au nom de la Ville libre, en plus du vote qu'elle possède à son propre nom. Le vote de Dantzig sera donné par le délégué. »

Il semble superflu de multiplier les citations et les commentaires. Les textes qui viennent d'être mentionnés démontrent à l'évidence qu'ils n'ont point été rédigés en vue de la participation éventuelle de Dantzig à la Conférence internationale du Travail et qu'ils seraient, au contraire, dans ce cas, radicalement inconciliables avec les prescriptions de l'article 389 du Traité de Versailles.

Il n'appartient pas au Bureau international du Travail d'envisager dans quelles conditions et dans quelle mesure les dispositions qui régissent actuellement la situation de Dantzig pourraient être adaptées à une situation nouvelle. Il doit simplement observer que la Partie XIII du Traité de Versailles accorde, à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail, des droits et obligations égaux, et qu'en particulier chaque Membre doit être représenté au sein de la Conférence du Travail d'une manière qui a été clairement précisée. En conséquence, si la Ville libre de Dantzig devenait Membre de l'Organisation internationale du Travail, elle aurait le droit et le devoir d'envoyer à la Conférence générale quatre délégués nommés par elle, dont deux représenteraient le Gouvernement de la Ville libre et les deux autres respectivement les employeurs et les travailleurs de la Ville libre. Ces deux derniers délégués devraient être désignés d'accord avec les organisations professionnelles dantzikoises les plus représentatives. Les quatre représentants de Dantzig devraient enfin voter, individuellement et personnellement, sans que leur activité et leurs démarches fussent subordonnées au contrôle d'un autre Membre de l'Organisation.

Il ne paraît donc pas douteux que la représentation de Dantzig à la Conférence du Travail, en tant que Membre de l'Organisation, exigerait que certaines adaptations fussent apportées au régime actuellement établi pour la participation de Dantzig aux conférences internationales en général. La question peut se poser, toutefois, de savoir si la participation de délégués dantzikois à la Conférence du Travail, indépendamment de toute intervention du Gouvernement polonais, serait conciliable avec l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles, qui confie au Gouvernement polonais « la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig ». Le Bureau international du Travail n'a aucune qualité pour formuler une interprétation de cette dernière disposition, et nous nous bornerons à présenter sur ce point une brève observation.

Dans son ensemble, la participation d'un État ou d'une collectivité étatique à l'Organisation internationale du Travail appartient certainement, à notre avis, au domaine des relations extérieures. Cependant, en ce qui concerne plus spécialement la participation aux travaux de la Conférence du Travail, il semble utile de recourir à une analyse juridique attentive pour apprécier exactement la situation des Membres. La Conférence, sans doute, est composée des « représentants des Membres ». Mais ces représentants ne sont point des plénipotentiaires, ne signent aucun acte, votent individuellement et indépendamment les uns des autres. Par leurs votes mêmes, enfin, ils n'engagent pas l'État qu'ils représentent, car l'obligation essentielle de soumettre les décisions de la Conférence aux

autorités compétentes résulte du vote de la Conférence *in pleno*, et est indépendant du vote affirmatif ou négatif des représentants du Membre intéressé. La Conférence du Travail apparaît donc moins comme un congrès de délégués des États que comme une réunion de personnalités désignées suivant une procédure déterminée et constituant, si l'on peut dire, un corps pré-législatif chargé d'élaborer certaines réglementations soumises à l'agrément des Membres. Dans ces conditions, on peut se demander si l'envoi d'une délégation à la Conférence du Travail participe réellement de « la conduite des affaires extérieures », et, sans nous prononcer sur cette question délicate, nous croyons utile de la mentionner.

* * *

La suite que chaque Membre doit donner aux décisions de la Conférence varie suivant la nature de ces décisions.

Les amendements à la Partie XIII adoptés par la Conférence constituent des décisions de caractère exceptionnel dont l'entrée en vigueur suppose certaines conditions de ratification. Les traités n'ayant prévu aucune procédure particulière pour ces ratifications, il ne semble pas que le statut spécial de Dantzig soit de nature à soulever de sérieux obstacles à cet égard. Il convient seulement de mentionner la difficulté générale qui résulte des règles posées pour la conclusion des traités par Dantzig, difficulté que nous exposerons à l'occasion de la ratification des projets de convention adoptés par la Conférence.

Les projets de convention adoptés par la Conférence constituent, du point de vue juridique aussi bien que du point de vue pratique, la catégorie la plus importante des décisions de la Conférence. Si la Ville libre de Dantzig était Membre de l'Organisation internationale du Travail, elle aurait, comme tous les autres Membres, deux obligations essentielles à leur égard : d'une part, soumettre dans un délai d'un an (ou exceptionnellement de dix-huit mois) les projets de convention aux autorités compétentes prévues par l'article 405, qui, dans l'espèce, seraient, semble-t-il, le *Volkstag* et le Sénat ; d'autre part, ratifier les projets de convention s'ils sont approuvés par les autorités compétentes.

Ces deux obligations étant admises, il convient d'exposer les règles générales établies pour la conclusion des traités ou accords internationaux intéressant Dantzig. La Convention conclue le 9 novembre 1920 entre la Pologne et la Ville libre en exécution de l'article 104 du Traité de Versailles contient un article 6 ainsi conçu :

« Aucun traité ou accord international intéressant la Ville libre de Dantzig ne sera conclu par le Gouvernement polonais sans une consultation préalable avec la Ville libre ; le résultat de cette consultation sera porté à la connaissance du Haut-Commissaire de la Société des Nations.

Dans tous les cas, 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 de Dantzig, si le Conseil de la Société des Nations estime qu'il est en contradiction avec les stipulations du présent Traité ou avec le statut de la Ville libre. »

D'après cette disposition, la négociation et la conclusion des traités ou accords internationaux intéressant Dantzig sont confiées à la Pologne ; toutefois, la Pologne ne peut conclure un tel traité ou accord sans consulter préalablement la Ville libre ; enfin, la Société des Nations, agissant par l'organe du Haut-Commissaire et du Conseil, peut opposer son veto à la conclusion d'un traité ou accord au nom de Dantzig. La procédure ainsi établie permettrait-elle à Dantzig de remplir, à l'égard des projets de convention adoptés par la Conférence du Travail, les obligations d'un Membre de l'Organisation ? C'est là une question qu'il faut examiner.

Les conventions internationales du Travail ne font pas l'objet de négociations au sens habituel de ce terme. Elles ne sont point débattues par des plénipotentiaires, mais élaborées par un organe délibérant qui possède une constitution et une procédure originales. En tant que Membre, Dantzig devrait, avons-nous dit, participer à l'élaboration des conventions dans les mêmes conditions que les autres Membres. De plus, lorsque les termes des projets de convention ont été adoptés par la Conférence, chaque Membre doit saisir de ces projets ses propres autorités législatives, auxquelles l'article 405 du Traité de Versailles attribue le pouvoir de prendre une décision définitive. Si la Ville libre de Dantzig était Membre de l'Organisation internationale du Travail, elle aurait donc l'obligation de soumettre les projets de convention à ses autorités compétentes sans que cette obligation fût sujette à des entraves extérieures. Peut-être pourrait-on considérer que la soumission des projets de convention aux autorités compétentes de Dantzig correspondrait, dans ce cas particulier, à la « consultation préalable » de la Ville libre prévue par l'article 6 de la Convention du 9 novembre 1920. Par contre, l'initiative que semble supposer cet article 6, de la part du Gouvernement polonais, disparaîtrait et serait remplacée par l'obligation *de jure* découlant de l'article 405, alinéa 5, du Traité de Versailles.

Mais la principale difficulté surgit à propos de la décision des autorités compétentes. Toute l'économie de la Partie XIII aboutit, en effet, à confier aux autorités législatives compétentes le pouvoir de décider si le Membre doit ou non accepter la réglementation proposée par la Conférence et se lier, à cet égard, par un engagement international. Ce pouvoir de décision doit par définition s'exercer librement. Si Dantzig devenait Membre de l'Organisation internationale du Travail, les autorités compétentes de la Ville libre se verraient donc investies d'un droit de décision à l'égard des conventions internationales du Travail. A ce sujet deux hypothèses se présentent.

Si les autorités compétentes de Dantzig se prononcent contre un projet de convention, aucune sérieuse difficulté n'est à envisager ; la Pologne ne pourrait évidemment pas imposer à la Ville libre, sans le consentement de cette dernière, l'obligation d'accepter un projet de convention repoussé par les autorités compétentes dantzikoises.

La situation serait plus compliquée lorsque les autorités compétentes de la Ville libre se prononceraient en faveur d'un projet de convention. Par l'effet de cette approbation, Dantzig, aux termes de l'article 405, alinéa 7, du Traité de Versailles, se trouverait dans l'obligation de communiquer sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général. Cependant, la Pologne, qui, d'une manière générale, a qualité pour conclure au nom de Dantzig les engagements internationaux, se verrait évincée de l'exercice de ce droit dans ce cas particulier. Pourrait-elle s'opposer à la ratification par Dantzig d'un projet de convention approuvé par les autorités compétentes dantzikoises ? Ce serait là une violation manifeste des droits et obligations assumés par la Ville libre en sa qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. A l'inverse, la Pologne devrait-elle, contre son gré, accepter la conclusion d'un engagement international de la part de Dantzig ? Cette solution paraîtrait difficilement conciliable avec le pouvoir de conduire les affaires extérieures de la Ville libre que le Traité de Versailles a attribué à la Pologne.

Il appartiendrait, sans doute, à la Société des Nations de résoudre les difficultés que nous venons d'envisager. Dantzig est, en effet, placé sous la protection de la Société des Nations (art. 102 du Traité de Versailles), et le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig doit statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et Dantzig au sujet du Traité de Versailles et des accords complémentaires (art. 103 du Traité de Versailles). Mais, en admettant que la Société des Nations fût compétente pour résoudre les difficultés que nous venons

de signaler, elle demeurerait, semble-t-il, en face d'un véritable dilemme, et il lui serait malaisé de concilier des droits qui risquent d'apparaître contradictoires.

Au surplus, le contrôle de la Société des Nations lui-même ne va pas sans susciter une question délicate. Nous avons exposé que, si la Ville libre de Dantzig devenait Membre de l'Organisation internationale du Travail, elle aurait l'obligation de soumettre à ses autorités compétentes les projets de convention adoptés par la Conférence et de ratifier ces projets de convention si les autorités compétentes se prononçaient en leur faveur. Or, la Société des Nations, par l'organe de son Haut-Commissaire et de son Conseil, peut opposer un veto à tout traité ou accord international conclu au nom de Dantzig et qui lui semblerait en contradiction avec le statut de la Ville libre. Il serait donc possible, théoriquement tout au moins, que la Société des Nations, par son veto, empêchât Dantzig de ratifier un projet de convention approuvé par les autorités compétentes et la mît ainsi dans l'impossibilité de remplir une des obligations essentielles qui sont attachées à la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. A ce sujet, et d'une façon plus générale, il y a lieu de signaler que la protection exercée sur Dantzig par la Société des Nations amènerait cette dernière à contrôler, dans une certaine mesure, l'activité de la Ville libre, en tant que Membre de l'Organisation internationale du Travail. Un tel contrôle se concilierait mal avec l'autonomie de l'Organisation internationale du Travail et 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. A la vérité, cette éventualité serait heureusement peu vraisemblable. Il convient cependant de la mentionner.

Avant de terminer l'examen des mesures à prendre à l'égard des projets de convention, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 405, alinéa 7, du Traité de Versailles, c'est le Membre intéressé qui doit communiquer au Secrétaire général la ratification des conventions. Doit-on conclure de cette disposition que la Ville libre de Dantzig, *si elle était Membre de l'Organisation, devrait communiquer* directement sa ratification au Secrétaire général ? La question ne présente pas une grande importance. Mais il nous semble que l'article 405 n'apporterait pas d'obstacle à la transmission des ratifications de Dantzig par l'intermédiaire de la Pologne, sous réserve que ses prescriptions essentielles aient été préalablement satisfaites.

Si le statut juridique spécial de Dantzig soulève un certain nombre de difficultés quant à la suite à donner aux projets de convention, la situation paraît beaucoup plus simple en ce

qui touche les recommandations adoptées par la Conférence. Si la Ville libre était Membre de l'Organisation internationale du Travail, elle aurait l'obligation de soumettre les recommandations à ses autorités compétentes et de faire connaître éventuellement au Secrétaire général les mesures prises. Mais ces démarches ne comportent la conclusion d'aucun engagement international, et pour cette raison elles ne semblent pas de nature à être affectées par le statut juridique spécial de Dantzig.

* * *

Les mesures destinées à assurer l'application effective des décisions de la Conférence sont de plusieurs sortes, ainsi qu'il a été exposé plus haut.

Indépendamment de toute ratification d'une convention particulière, l'article 416 du Traité de Versailles institue, au profit de chaque Membre de l'Organisation, un droit de citation directe devant la Cour permanente de Justice internationale contre tout autre Membre qui n'observerait pas les prescriptions de l'article 405. En acquérant la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail, la Ville libre de Dantzig se verrait sans doute investie du droit de citation directe devant la Cour, prévu par l'article 416 du Traité de Versailles. En soi, cette conjoncture ne semble pas soulever d'objections, puisque Dantzig figure déjà parmi les États admis à ester devant la Cour. Cependant, une difficulté surgirait au cas où l'application de l'article 416 devrait amener devant la Cour un différend entre Dantzig et la Pologne. En effet, l'article 103 du Traité de Versailles charge le Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig de statuer en première instance sur les contestations entre la Pologne et la Ville libre. De plus, la Convention polono-dantzikoise du 9 novembre 1920 contient un article 39 qui dispose explicitement que « toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre » sont soumises à la décision du Haut-Commissaire sous réserve d'appel au Conseil de la Société des Nations. Cette disposition, conçue dans des termes compréhensifs, constitue une attribution générale de compétence qui se heurterait au droit de citation directe établi par l'article 416, chaque fois qu'il s'agirait d'un différend entre Dantzig et la Pologne.

En outre de la disposition générale de l'article 416, la Partie XIII du Traité de Versailles a établi un système de contrôle et de sanctions destiné à assurer l'application effective des conventions ratifiées par les Membres.

A cet égard, l'obligation de présenter au Bureau international du Travail le rapport annuel, prévu par l'article 408 du

Traité de Versailles, sur l'application des conventions, ne semble pas de nature à soulever de difficultés. La question de savoir si la communication de ce rapport devrait être effectuée par Dantzig directement ou par l'intermédiaire de la Pologne est d'une importance très secondaire. Peut-être pourrait-on invoquer, en faveur de la première solution, l'article 397 du Traité de Versailles, qui autorise les communications directes entre les ministères chargés des questions ouvrières et le Bureau international du Travail.

La procédure de réclamation prévue par les articles 409 et 410 du Traité de Versailles ne paraît pas non plus en opposition avec le statut juridique spécial de Dantzig. Cette procédure n'est ouverte qu'aux organisations professionnelles. Elle n'affecterait Dantzig que si la Ville libre était le Membre mis en cause, mais, dans ce cas même, la seule sanction de la réclamation consisterait dans des mesures de publicité.

Il en va différemment de la procédure de plainte, régie par les articles 411 et suivants du Traité de Versailles, et il importe d'examiner de près la situation dans laquelle se trouverait Dantzig au cours de cette procédure. A ce sujet, on peut envisager deux hypothèses générales.

Dans la première hypothèse, Dantzig et la Pologne se trouveraient dans la même situation à l'égard de la plainte, soit qu'elles ne fussent en cause ni l'une ni l'autre, soit qu'elles fissent cause commune comme demanderesses ou défenderesses. En ce cas, aucune difficulté sérieuse ne paraît à prévoir entre la Pologne et la Ville libre, puisque toutes deux seraient dans une position semblable. Tout au plus conviendrait-il de prévoir une intervention de la Société des Nations si cette dernière estimait que les sanctions économiques proposées menacent le statut de la Ville libre placée sous sa protection.

Dans la seconde hypothèse, Dantzig et la Pologne se trouveraient, à l'égard de la plainte, dans une situation différente, soit que l'une des deux seulement fût en cause, soit qu'elles s'opposassent l'une à l'autre en qualité de demanderesse et défenderesse. S'il en était ainsi, il y aurait lieu de s'attendre à deux difficultés principales.

La première difficulté proviendrait de la situation économique de Dantzig. L'article 104 du Traité de Versailles ne se borne pas, en effet, à charger le Gouvernement polonais de la conduite des affaires extérieures de la Ville libre : il attribue à la Pologne tout un ensemble de droits économiques et prescrit notamment l'inclusion de Dantzig dans les frontières douanières de la Pologne. On a vu, d'autre part, que la procédure de plainte, dans sa phase finale, aboutit à des sanctions d'ordre économique contre l'État en faute. Il est évident que la solidarité économique instituée entre la Pologne

et la Ville libre rendrait difficile l'application, à l'une d'elles seulement, des sanctions recommandées par la commission d'enquête ou par la Cour permanente de Justice internationale. Toutefois, cette difficulté n'est peut-être pas insurmontable, et il appartiendrait à la commission d'enquête ou à la Cour de tenir compte de cette situation spéciale dans leurs recommandations, afin d'éviter tout conflit avec les organes de la Société des Nations chargés de garantir le statut de la Ville libre.

La seconde difficulté, plus proprement juridique, consisterait dans un conflit éventuel de compétence identique à celui que nous avons signalé à propos de l'application de l'article 416 du Traité de Versailles. D'une part, la procédure de plainte comporte attribution de compétence en première instance à une commission d'enquête, et en dernier ressort à la Cour permanente de Justice internationale. Mais, d'autre part, l'article 103 du Traité de Versailles et l'article 39 de la Convention du 9 novembre 1920 attribuent compétence en première instance au Haut-Commissaire et en appel au Conseil de la Société des Nations pour toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre. Si une procédure de plainte venait à mettre en opposition la Pologne et Dantzig, il est évident que cette situation donnerait naissance à un conflit positif de compétence qui serait difficile à résoudre.

Ajoutons que l'article 423 du Traité de Versailles, qui institue la compétence générale de la Cour permanente de Justice internationale à l'égard de toutes questions ou difficultés relatives au fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail, pourrait peut-être dans certains cas se heurter lui aussi à la procédure établie par l'article 39 de la Convention du 9 novembre 1920.

IV.

Nous avons exposé, aussi brièvement que possible, les droits et obligations que comporte la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Nous nous sommes efforcés, en toute objectivité, de comparer le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig avec ces droits et ces obligations. C'est à la Cour qu'il appartient d'apprécier si Dantzig peut acquérir la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail dans les conditions présentes. Le Bureau international du Travail ne se croit pas autorisé à formuler à ce sujet une conclusion quelconque, et il attend avec déférence la réponse de la Cour, à laquelle l'Organisation internationale du Travail ne manquera pas de conformer son attitude. Nous croyons utile, toutefois, d'exprimer, avant de terminer, deux observations générales.

La première de ces observations est relative à la qualité de Membre de l'Organisation. Nous tenons à souligner, en effet, que cette qualité constitue une notion juridique précise et constante. Les droits et obligations attachés à cette qualité résultent des dispositions formelles de la Partie XIII et ne peuvent être ni renforcés ni atténués par des considérations tirées de situations particulières. Il convient d'observer notamment que tous les Membres de l'Organisation se trouvent sur un pied d'égalité pour exercer les droits et remplir les obligations que comporte cette qualité. Il n'est pas impossible — et cela s'est produit en fait — que certains Membres de l'Organisation internationale du Travail se trouvent placés dans une situation inégale au point de vue de la personnalité internationale ou de l'indépendance extérieure. Mais leur activité juridique, en tant que Membre de l'Organisation, doit échapper à toute immixtion et à toute subordination. Il n'existe pas de catégories ou de hiérarchies parmi les Membres de l'Organisation, et la qualité de Membre suppose une capacité invariable dans le domaine où elle s'exerce. De ce principe, on doit tirer la conséquence que la question soumise à la Cour se présente comme une véritable alternative. En effet, on possède la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail ou on ne la possède pas ; et si Dantzig se voyait attribuer cette qualité, elle devrait exercer sans restriction les droits et obligations qui y sont attachés.

La seconde observation que nous désirons formuler est inspirée du principe d'universalité contenu dans le Préambule de la Partie XIII. Comme nous l'avons mentionné au début de ce Mémoire, le Préambule déclare que « 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 ». En rappelant ce principe essentiel, nous croyons utile d'observer que sa portée ne consiste pas nécessairement à multiplier le nombre des Membres, mais surtout à étendre aussi complètement que possible les mesures de protection des travailleurs. En d'autres termes, il importe moins d'obtenir l'universalité de la qualité de Membre que l'universalité de l'application des dispositions adoptées pour améliorer les conditions du travail. Il va sans dire que le meilleur moyen de généraliser l'application des réglementations élaborées par l'Organisation internationale du Travail serait d'inclure, dans l'Organisation, le plus grand nombre possible de Membres. Mais à défaut de ce moyen absolu, des solutions empiriques peuvent être cherchées. En tentant de préciser la portée du principe d'universalité, nous voulons seulement exprimer l'idée que, même si la Ville libre ne pouvait pas devenir Membre de l'Organisation, il y aurait lieu d'envisager la possibilité de réaliser l'extension pratique

à Dantzig des dispositions destinées à assurer la protection des travailleurs.

Sans doute, si la Ville libre de Dantzig se voyait dénier la capacité d'acquérir la qualité de Membre, elle se trouverait automatiquement privée des droits et dispensée des obligations qui sont attachées à cette qualité. En particulier, il lui serait impossible de ratifier les conventions internationales du travail, puisque ces conventions, conçues dans le cadre de la Partie XIII, sont inséparables des contrôles et des sanctions prévus par cette dernière. Nous tenons à dire, du moins, que cette solution négative ne saurait épuiser la question que pose, au point de vue social, la demande d'admission de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail.

Il est certain — et nous ne cherchons pas à le dissimuler — qu'en raison du statut juridique spécial de la Ville libre, l'admission de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail présente des difficultés. Il est possible, même, que ces difficultés soient telles qu'elles fassent obstacle à l'acquisition de la qualité de Membre de l'Organisation par la Ville libre.

Il est incontestable, cependant, que Dantzig représente une communauté industrielle importante, et il y aurait quelque paradoxe à accepter que le statut juridique spécial de la Ville libre, placée sous la protection de la Société des Nations, eût pour effet d'exclure purement et simplement les travailleurs dantzikois de l'œuvre de protection internationale des travailleurs dont les traités ont confié la réalisation à l'Organisation internationale du Travail.

Si donc la Cour devait donner, à la question qui lui est soumise, une réponse négative, nous considérerions qu'un problème sérieux reste posé devant l'Organisation internationale du Travail. Sans méconnaître les droits et les devoirs que possèdent la Société des Nations et la Pologne à l'égard de la Ville libre, nous devrions encore chercher une solution pratique qui permît de réaliser, dans toute la mesure possible, la vocation de notre organisation à l'universalité.

Genève, le 28 juin 1930.

6.

EXPOSÉ DU GOUVERNEMENT POLONAIS

RELATIF A LA QUESTION DE SAVOIR SI LE STATUT JURIDIQUE SPÉCIAL DE LA VILLE LIBRE DE DANTZIG LUI PERMET DE DEVENIR MEMBRE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

[26 JUIN 1930.]

Dans sa Résolution du 15 mai 1930, le Conseil de la Société des Nations a décidé de prier la Cour de vouloir bien lui donner un avis consultatif sur la question suivante :

> « 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 ? »

Conformément à l'ordonnance rendue par M. le Président de la Cour en date du 19 mai 1930, le Gouvernement polonais a été informé que la Cour était disposée à recevoir des exposés écrits se rapportant à la question ci-dessus énoncée.

Se référant à l'ordonnance précitée, le Gouvernement polonais a l'honneur d'exposer son point de vue et de fournir des renseignements sur le problème dont la Cour est saisie.

Tout d'abord, le Gouvernement polonais s'empresse de souligner que la question soumise à l'appréciation de la Cour rentre dans les cadres déterminés par l'article 423 du Traité de Versailles. Il est hors de doute et il est de toute évidence qu'il ne s'agit pas d'un *différend* quelconque ou d'une *contestation* sur une question litigieuse. On est en présence d'une certaine difficulté d'interprétation de la XIIIme Partie du Traité de Versailles ; cette difficulté se trouve encore aggravée par la circonstance que la situation juridique spéciale de la Ville libre de Dantzig est basée sur des dispositions de caractère organique se rapportant d'une part aux pouvoirs de la Société des Nations et d'autre part aux droits et prérogatives de la Pologne, dont le caractère fondamental et l'étendue lui sont garantis par les dispositions du Traité de Versailles. Ainsi la question se pose de savoir si une coordination juridique, si une concordance parfaite entre les règles de la XIIIme Partie du Traité et les dispositions d'ordre international statuant sur la situation juridique tout à fait spéciale de la Ville libre de Dantzig peuvent être trouvées. Dans cette recherche d'une solution juridique et équitable, il n'y a pas de contradicteurs ; on ne pourrait même pas supposer qu'il y ait

des adversaires, puisqu'il ne s'agit pas d'un différend, mais d'une nécessité d'élucider un point de droit et de trouver une interprétation qui, conformément au droit international en vigueur, donnerait une réponse aux doutes les plus légitimes.

* * *

Le 20 janvier 1930, le Gouvernement polonais, agissant en vertu de l'article 104, alinéa 6, du Traité de Versailles, a transmis au Bureau international du Travail la demande de la Ville libre de Dantzig concernant son admission à l'Organisation internationale du Travail. Cette demande a été accompagnée d'un aide-mémoire du Sénat de la Ville libre ; elle a été transmise à qui de droit.

La demande précitée fut l'objet d'une discussion à la 47me session du Conseil d'administration au mois de février 1930.

La question de l'admission de la Ville libre a été renvoyée par le Conseil d'administration à sa session d'avril ; en même temps, le Conseil a chargé le Bureau international du Travail de préparer une note exposant le problème juridique soulevé par la demande de la Ville libre de Dantzig, présentée par la Pologne. Cette note du Bureau international du Travail en date du 28 mars 1930 a été présentée à la 48me session du Conseil d'administration tenue à Paris le 26 avril 1930 (D. 748/100/6, G. B. 48/496). Le Gouvernement polonais se permet d'annexer la note susmentionnée au présent Exposé à toutes les fins utiles (annexe [1]).

Entre temps, la Ville libre de Dantzig ayant présenté par l'intermédiaire de la Pologne un deuxième aide-mémoire sur l'aspect juridique de sa demande d'admission, le Gouvernement polonais a pris soin de le transmettre également à M. le Directeur du Bureau international du Travail.

Dans sa séance du 26 avril 1930, le Conseil d'administration a constaté que la demande de la Ville libre de Dantzig soulevait une question juridique délicate, et il a décidé à l'unanimité de soumettre, conformément à l'article 423 du Traité de Versailles, la question suivante à la Cour permanente de Justice internationale : « 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 ? » Cette demande du Conseil d'administration étant transmise au Conseil de la Société des Nations, celui-ci a décidé, conformément à l'article 14 du Pacte, de prier la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien donner un avis consultatif sur le problème juridique soulevé par le Conseil d'administration.

---

[1] Voir pp. 186-193.

Le problème ainsi posé souligne « le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig ». Il ne s'agit nullement de savoir si la possibilité de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail est la conséquence directe et immédiate de l'admission à la Société des Nations en qualité de Membre ; cette admission et cette participation sont naturellement basées sur le principe d'égalité parfaite, principe reconnu par la pratique de l'Assemblée de la Société des Nations, qui s'est prononcée le plus expressément contre la création d'une catégorie de Membres possédant une capacité restreinte ou limitée. Or, une telle éventualité juridique ne peut pas entrer en considération en tant qu'il s'agit de la Ville libre. La Ville libre, ne possédant pas la capacité originaire de gérer ses affaires étrangères et se trouvant, en outre, dans une situation tout à fait particulière à l'égard de la Société des Nations elle-même, ne pourrait d'aucune façon être en même temps membre d'une organisation internationale investie des droits de protection, de garantie et, par conséquent, de contrôle. (Cf. sur cette question : Schücking — Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, 1924, p. 182 ; Hatschek, *Das Völkerrecht*, 1923, p. 46 : « *Als „Protegierter" hat Danzig keine Möglichkeit Mitglied des Völkerbundes zu werden* » ; Crusen, dans le *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, t. III, p. 139 : « *Höchstens könnte man sagen, dass der Beschützte nicht gleichzeitig Mitglied und Objekt der seinen Schutz ausübenden Organisation sein kann.* »)

Quel que soit le caractère des relations entre la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail, il ne faut pas perdre de vue que, conformément à l'article 392 du Traité de Versailles, le Bureau international du Travail « fera partie de l'ensemble des institutions de la Société », et que, d'après l'article 427, l'organisme permanent prévu à la Section I de la XIII^me^ Partie du Traité de Versailles est « associé à celui de la Société des Nations ». Or, il est de toute évidence que, si une entité juridique n'a aucune possibilité de participer en qualité de Membre, jouissant de tous les droits d'associé, à la Société des Nations, une admission à un organisme lié à cette Société et coopérant avec cette Société ne peut avoir lieu purement et simplement comme effet immédiat d'une demande y respective. C'est toujours le statut juridique de la Ville libre qui, en vertu de ses particularités, exercerait une influence permanente et nullement équivoque sur les effets des actions que la Ville libre, par l'intermédiaire de la Pologne, et même avec son aide et son concours, désirerait entreprendre en vue de participer aux travaux des organisations de caractère international et politique. Il serait inutile de procéder à l'analyse minutieuse de ce statut pour en rechercher une formule doctrinale,

unique, conforme aux notions traditionnelles du droit des gens d'avant-guerre. Une construction basée sur un système préconçu serait toujours peu pertinente et même dangereuse ; il suffit de constater que la situation juridique de la Ville libre de Dantzig est tout à fait originale ; on chercherait en vain dans l'histoire un précédent d'une pareille situation. Et c'est avec raison qu'un juriste anglais a pu dire : « Danzig's international status is certainly *sui generis* ; it is the result of a bold experiment in international government which has only been made possible by the institution of the League of Nations. » (Lewis, *The Free City of Danzig, British Yearbook of International Law*, 1924, p. 100.)

Dans cet ordre d'idées, il paraît incontestable que l'admission de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail ne peut avoir lieu sans tenir compte des particularités 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. Ce n'est pas ici le lieu de se prononcer sur les éventualités possibles d'une telle adaptation ; mais il serait utile d'esquisser les difficultés d'ordre juridique qui démontrent avec netteté et précision quels sont les obstacles auxquels se heurterait l'admission pure et simple de la Ville libre à l'Organisation internationale du Travail.

* * *

Aux termes de l'article 387, alinéa 2, du Traité de paix, sont Membres de l'Organisation internationale du Travail les Membres originaires de la Société des Nations et tous les États qui y ont adhéré par la suite. Il y a eu, cependant, des cas où des États n'ayant pas été Membres de la Société des Nations, ou qui n'en font plus partie actuellement, sont devenus ou restés Membres de cette Organisation. Le Gouvernement polonais ne veut pas préjuger ici la question de savoir si, et dans quelle mesure, ces cas sont susceptibles de créer des précédents juridiquement valables ; mais il croit utile d'ajouter qu'on a proposé à la Conférence de Washington de soumettre cette question à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale — [ce] qui d'ailleurs n'a pas eu lieu. En outre, il faut constater que, dans la totalité des cas visés, il s'agissait de sujets de droit international qui bénéficiaient du droit de faire partie de la Société des Nations. En revanche — comme il a été dit précédemment —, la Ville libre de Dantzig ne saurait être Membre de la Société des Nations, étant donné qu'elle n'a la possibilité ni

d'assumer les obligations ni d'acquérir les droits qui découlent du Pacte de la Société des Nations, et qui sont inconciliables avec la situation juridique spéciale dans laquelle se trouve la Ville libre par rapport à la Société des Nations. Cette situation exceptionnelle est fondée sur les articles 102 et 103 du Traité de Versailles et sur la Résolution du Conseil du 17 novembre 1920, qui a déterminé d'une façon plus explicite les principes de la protection exercée par le Conseil de la Société des Nations à l'égard de la Ville libre, ainsi que les garanties relatives à sa Constitution.

On est, par conséquent, en droit de douter si les cas cités plus haut, survenus dans le passé, constituent une base juridique suffisante pour que la Ville libre puisse adhérer à l'Organisation internationale du Travail.

D'autres difficultés sérieuses et importantes apparaissent en raison de la collision qui existe manifestement entre les stipulations de la Partie XIII du Traité de paix et l'ensemble des droits et devoirs qui incombent à la Pologne à l'égard de la Ville libre dans le domaine des relations internationales, en vertu de l'article 104 dudit Traité, de la Convention de Paris et des accords polono-dantzikois ultérieurement conclus, ainsi qu'en vertu des décisions en vigueur prises par les organes de la Société des Nations.

La conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig constitue pour le Gouvernement polonais non seulement un devoir, mais aussi une prérogative. En dehors de quelques exceptions qui n'entrent pas ici en ligne de compte, Dantzig ne peut entreprendre individuellement aucune démarche dans le domaine des relations internationales. Tous les actes juridiques relevant de ce domaine sont exercés par la Pologne, et ils lient la Ville libre. Cet état juridique ressort nettement de la décision en vigueur du Haut-Commissaire de la Société des Nations du 17 décembre 1921, qui règle la manière dont la Pologne assure la conduite des affaires extérieures de Dantzig, de même que d'une décision ultérieure du Haut-Commissaire, relative à la participation de la Ville libre aux conférences internationales. En vertu de ces dispositions, Dantzig n'a pas le droit d'avoir une représentation séparée ni un vote indépendant dans les conférences internationales. Les exceptions insérées à ce sujet dans l'accord polono-dantzikois respectif s'appliquent exclusivement aux conférences ayant un caractère purement technique.

En attendant, l'article 389 du Traité de paix appelle tout Membre de l'Organisation internationale du Travail à choisir quatre délégués qui seront les représentants directs dudit Membre. D'autre part, l'article 390 du Traité confère à chaque délégué le droit de vote individuel dans toute question constituant l'objet des délibérations de la Conférence.

Or, les articles susmentionnés ne sauraient s'appliquer à la Ville libre au cas où elle adhérerait à l'Organisation internationale du Travail. Les sessions de la Conférence de l'Organisation internationale du Travail revêtent incontestablement un caractère politique. Il en découle que tous actes individuels, ainsi que les votes des délégués de la Ville libre, porteraient atteinte aux droits et prérogatives de la Pologne en ce qui concerne la conduite des affaires extérieures de la Ville libre et seraient en contradiction flagrante avec les bases sur lesquelles se fonde la situation juridique de celle-ci.

D'un autre côté, les articles 409, 411, alinéa premier, et 416 du Traité de paix font surgir de nouvelles difficultés. Les stipulations desdits articles accordent à tout Membre, et même à toute association professionnelle, le droit de porter réclamation ou plainte contre tout autre Membre de l'Organisation au cas où il n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle il aurait adhéré, ou n'aurait pas pris les mesures prescrites par l'article 405 du même Traité relativement aux recommandations ou projets de conventions adoptés par l'Organisation internationale du Travail. Les réclamations et plaintes de ce genre entraînent la constitution de commissions d'enquêtes, voire l'ouverture d'une procédure par-devant la Cour permanente de Justice internationale.

Mais la Pologne et Dantzig relèvent conjointement, dans l'ordre de leurs relations réciproques, aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris, exclusivement de la procédure d'arbitrage des organes de la Société des Nations. L'ouverture d'une procédure quelconque par l'une des Parties devant d'autres organes internationaux sans l'accord de l'autre Partie peut être, au point de vue juridique, sérieusement contestée. De ce fait, les clauses des articles 409, 411 et 416 du Traité de paix pourraient devenir inapplicables en ce qui concerne les rapports réciproques polono-dantzikois. En admettant même la possibilité d'une compétence parallèle des organes de la Société des Nations, d'une part, et des instances prévues par la Partie XIII du Traité de paix, d'autre part, pour la catégorie de conflits précités, il y a lieu encore de tenir compte d'autres difficultés. Aux termes de l'article 6, alinéa 2, de la Convention polono-dantzikoise du 9 novembre 1920, le Haut-Commissaire aura le droit d'opposer son veto à tout traité ou accord international conclu par la Pologne dans la mesure où il s'appliquerait à la Ville libre de Dantzig, si le Conseil de la Société des Nations estime qu'il est en contradiction avec les stipulations de la Convention du 9 novembre 1920 ou avec le statut de la Ville libre. En vertu de cette disposition, l'article 405 du Traité de Versailles ne pourrait pas jouer et être appliqué sans des obstacles les plus sérieux.

En outre, 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 de Paris, un territoire douanier commun. Aux termes d'autres stipulations de ces accords, la Pologne exerce l'administration des chemins de fer sur tout 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. Or, les clauses des articles 414 et 418 du Traité de paix relatives aux sanctions économiques à entreprendre contre un Membre de l'Organisation internationale du Travail à la suite de la procédure citée plus haut ne pourraient être appliquées ni dans les relations réciproques polono-dantzikoises, ni dans les rapports entre les États tiers et la Ville libre de Dantzig.

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 directe et continue entre la Pologne et la Ville libre.

Il faut se demander, dès lors, si la possibilité d'une opposition de Dantzig et de la Pologne dans l'ordre social international ne serait pas préjudiciable aux intérêts économiques réciproques de ces territoires.

* * *

Les observations précédentes ne doivent en aucun cas être interprétées comme une preuve que le Gouvernement polonais ne désire pas voir la Ville libre participer comme Membre de l'Organisation internationale du Travail aux buts élevés de cet organisme permanent. Le Gouvernement polonais a toujours tenu compte des dispositions d'ordre fondamental inscrites à l'article 23 *a*) du Pacte ; étant Membre actif de l'Organisation internationale du Travail, il a ratifié quatorze conventions se rapportant aux questions du travail. Il partage entièrement le point de vue exposé dans le premier aide-mémoire de la Ville libre de Dantzig, présenté par ses soins au Bureau international du Travail, point de vue conformément auquel les nobles buts de l'Organisation internationale « ne pourront être atteints à moins que tous les représentants de la vie politique, culturelle et économique ne prennent part à l'accomplissement de cette haute tâche, chacun dans la mesure qui lui convient ». Il serait donc extrêmement utile et même nécessaire de trouver les moyens qui, en concordance

avec le statut juridique spécial de la Ville libre, lui permettraient de prendre part aux bénéfices de l'Organisation internationale du Travail. Le Gouvernement polonais désire trouver un arrangement pratique qui pourrait donner une solution satisfaisante aux intérêts légitimes de la Ville libre sans qu'il soit porté atteinte aux droits dont il est investi en vertu des stipulations internationales, ni à la compétence et [aux] fonctions de la Société des Nations, sous la protection de laquelle se trouve la Ville libre. Si la Cour est d'avis que la question soumise à son appréciation devrait être tranchée d'une façon négative, le Gouvernement polonais, conscient de ses devoirs, envisagerait immédiatement toutes les modalités d'une solution pratique afin que la Ville libre de Dantzig et ses ouvriers puissent jouir des bienfaits découlant de la participation à l'Organisation internationale du Travail. D'autre part, le Gouvernement polonais est profondément convaincu qu'une réponse inconditionnellement affirmative ne porterait pas la solution définitive d'une situation juridique si enchevêtrée et si complexe comme celle qui vient de se présenter dans le cas soumis à l'appréciation de la Cour. Une réponse affirmative, que voudrait-elle dire ? Simplement ceci : c'est que le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig ne peut pas être considéré comme un obstacle à la participation de cette Ville à l'Organisation internationale du Travail. Mais si l'on ne peut nier le caractère très particulier de ce statut juridique, il faut reconnaître qu'il en résulte des conséquences nécessaires et inévitables : la participation à l'Organisation internationale du Travail devient juridiquement impossible sans une adaptation préalable. 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 celles-ci aux exigences du statut de la Ville libre ? Enfin, on pourrait imaginer une procédure quasi synallagmatique, portant sur les changements réciproques de deux chartes nullement équivalentes en fait et en droit. On peut pressentir les conséquences évidentes d'une solution inconditionnellement affirmative ; un *nihil obstat* pur et simple peut cacher des dangers et des obstacles auxquels se heurterait un règlement hautement désirable, pourvu qu'il puisse se baser sur un arrangement pratique.

Varsovie, le 26 juin 1930.

Le Représentant
du Gouvernement polonais :
(*Signé*) Dr S. RUNDSTEIN,
Avocat à la Cour de Varsovie,
Conseiller juridique
au ministère des Affaires étrangères.

Annexe à l'Exposé du Gouvernement polonais.

D. 748/100/6. G. B. 48/496.

48me SESSION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

PARIS, 26 AVRIL 1930.

Sixième question à l'ordre du jour.

Demande de la Ville libre de Dantzig d'adhérer à l'Organisation internationale du Travail.

Par une lettre du 20 janvier 1930, le représentant du Gouvernement polonais au Conseil d'administration a transmis au Directeur du Bureau international du Travail un aide-mémoire par lequel le Sénat de la Ville libre de Dantzig demande l'admission de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail. Cette question fut inscrite à l'ordre du jour de la 47me session du Conseil d'administration, à la requête du représentant du Gouvernement polonais.

Cependant, le Conseil d'administration a considéré qu'il n'était pas en mesure d'examiner la demande de Dantzig sans qu'elle ait fait l'objet d'une étude préliminaire, et il a décidé, dans sa séance du 5 février 1930, de renvoyer la question à sa 48me session (avril 1930). En outre, il a exprimé le désir d'être saisi, à cette date, d'une note du Bureau exposant le problème juridique soulevé par la demande de Dantzig.

La présente note a pour objet d'exposer sommairement, conformément à la décision du Conseil d'administration, les conditions dans lesquelles se présente la demande de Dantzig. A cet effet, il convient d'abord d'indiquer en quoi consiste la situation juridique spéciale de la Ville libre de Dantzig, de considérer ensuite si cette situation juridique spéciale paraît conciliable avec les dispositions de la Partie XIII du Traité de paix, et, enfin, d'examiner la suite concrète que, dans l'état actuel des choses, le Conseil d'administration peut donner à la demande de Dantzig.

* * *

La Ville libre de Dantzig possède une situation juridique absolument spéciale. Cette situation spéciale résulte non seulement des articles 100 à 108 du Traité de Versailles, mais de plusieurs accords subséquents et d'un grand nombre de décisions prises par les organes compétents de la Société des Nations. Il est impossible de donner ici une analyse complète de tous ces actes

juridiques, et nous nous bornerons à indiquer les grandes lignes du statut qu'ils ont institué.

C'est la Section XI de la Partie III du Traité de Versailles qui a constitué en « Ville libre » le territoire de Dantzig. Le Traité a créé, à cet effet, un régime juridique qui présente deux traits caractéristiques.

D'une part, l'article 102 spécifie que la Ville libre sera placée « sous la protection de la Société des Nations ». L'article 103 décide qu'un Haut-Commissaire de la Société des Nations résidera à Dantzig. Le Haut-Commissaire est chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du Traité de Versailles ou des arrangements et accords complémentaires.

D'autre part, l'article 104 établit, au profit de la Pologne, un certain nombre de droits destinés à être incorporés dans une convention entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig. Le plus important de ces droits, du point de vue juridique, consiste à « faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig ».

En exécution de l'article 104 du Traité de Versailles et pour donner effet à cette disposition, la Pologne et la Ville libre de Dantzig ont conclu à Paris une Convention en date du 9 novembre 1920. La Convention de Paris complète les stipulations du Traité de Versailles relatives au régime de Dantzig. Elle a été suivie à son tour de plusieurs accords complémentaires. Enfin, le Haut-Commissaire de la Société des Nations, en première instance, et le Conseil de la Société des Nations, en appel, ont rendu un grand nombre de décisions au sujet du fonctionnement du régime ainsi institué. Il convient encore de mentionner que la Cour permanente de Justice internationale a été appelée à prononcer deux avis consultatifs sur des cas particuliers à propos de l'application des accords conclus entre Dantzig et la Pologne (Avis nos 11 et 15).

La situation internationale de Dantzig, en droit positif, résulte donc de sources diverses, et il n'est pas très facile de définir exactement en quoi elle consiste.

A notre avis, il paraît oiseux de rechercher si Dantzig possède ce que le droit international classique appelait la souveraineté et si elle constitue, à proprement parler, un État. Il semble préférable de renoncer à cette controverse terminologique pour examiner la situation de fait. A cet égard, il n'est pas douteux que la Ville libre possède une personnalité internationale d'une part, mais que, d'autre part, cette personnalité est différente de celle d'un État ordinaire.

En effet, elle est affectée d'une double restriction qui provient des droits conférés par le Traité de Versailles à la Société des Nations et à la Pologne. La Ville libre de Dantzig est privée du droit d'assurer la conduite de ses affaires extérieures, qui est

confiée à la Pologne. La Pologne, elle-même, n'assure pas librement la conduite des affaires extérieures de Dantzig : le Haut-Commissaire et le Conseil de la Société des Nations exercent un contrôle à cet égard et statuent sur toutes les contestations qui s'élèvent à ce sujet entre la Ville libre et la Pologne [1].

Comment fonctionne pratiquement ce régime spécial ? Les deux manifestations concrètes les plus importantes de la personnalité internationale sont la participation aux conférences internationales et la conclusion des traités, et il convient d'indiquer comment ces deux questions ont été résolues en ce qui concerne Dantzig.

Au sujet de la représentation de Dantzig aux conférences internationales, le Conseil de la Société des Nations a pris acte, le 30 janvier 1923, d'un Accord intervenu le 27 janvier 1923 entre la Pologne et la Ville libre. Aux termes de cet Accord, « les personnes désignées par Dantzig pour prendre part aux conférences internationales ne pourront agir qu'avec la connaissance et le consentement du délégué polonais. A moins qu'une telle personne n'ait été elle-même désignée comme délégué par le Gouvernement polonais, elle doit être un des membres du personnel du délégué polonais, en tant que celui-ci agit au nom de la Ville libre. » Sur la liste des États représentés à une conférence, le nom de Dantzig sera placé d'après l'ordre alphabétique, indépendamment de celui de la Pologne. En outre, « sur la liste des délégations et de leur personnel, la délégation dantzikoise sera indiquée comme composée du délégué agissant au nom des deux pays et des membres dantzikois qui seraient présents. La délégation polonaise ne contiendra pas les noms des membres dantzikois. » Il y a lieu, enfin, d'observer que, « au cas où la Pologne et Dantzig prendraient part toutes les deux à une conférence internationale, la Pologne s'efforcera toujours de s'assurer un vote au nom de la Ville libre en plus du vote qu'elle possède à son propre nom ». Le vote de Dantzig, dans ce cas, sera donné par le délégué, c'est-à-dire par le délégué polonais [2].

Quant à la conclusion de traités par Dantzig, elle a été prévue et réglementée par l'article 6 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920 conclue entre la Pologne et la Ville libre. D'après cette disposition, « aucun traité ou accord international intéressant la Ville libre de Dantzig ne sera conclu par le Gouvernement polonais sans une consultation préalable avec la Ville libre ; le résultat de cette consultation sera porté à la connaissance du Haut-Commissaire de la Société des Nations ». Et l'article 6 ajoute que, « dans tous les cas, le Haut-Commissaire aura le

[1] Sur la conduite des affaires extérieures de Dantzig en général, le Haut-Commissaire de la Société des Nations a rendu une décision le 17 décembre 1921 (S. d. N., C. 116. M. 69. 1922), qui a donné lieu à un arrangement entre la Ville libre et la Pologne, dont le Conseil a pris acte le 17 mai 1922 (P.-V. de la 18me Session du Conseil de la S. d. N.).

[2] P.-V. de la 23me Session du Conseil de la S. d. N.

droit d'opposer son veto à tout traité ou accord international dans la mesure où il s'appliquerait à la Ville libre de Dantzig, si le Conseil de la Société des Nations estime qu'il est en contradiction avec les stipulations du présent Traité ou avec le statut de la Ville libre ». De l'article 6 de la Convention du 9 novembre 1920 on peut donc conclure : 1° que Dantzig a qualité pour devenir Partie contractante à un traité ou accord international et que cette opération s'effectue par l'intermédiaire de la Pologne agissant au nom de la Ville libre ; 2° que la Pologne ne peut contracter au nom de Dantzig sans consulter la Ville libre ; 3° que la Société des Nations (Conseil et Haut-Commissaire) peut opposer un veto à la conclusion d'un traité ou accord international au nom de Dantzig. En fait, Dantzig est devenu Partie contractante à un certain nombre de conventions internationales conformément à ce système, et le Conseil de la Société des Nations a eu l'occasion de prendre à cet égard plusieurs décisions qui confirment ce qui vient d'être exposé.

Pour compléter les indications qui précèdent, il convient d'ajouter que, dans la pratique, la correspondance relative aux affaires extérieures de Dantzig est échangée par l'intermédiaire du Gouvernement polonais conformément à l'article 104 du Traité de Versailles.

* * *

La situation juridique de Dantzig paraît unique dans la vie internationale actuelle. Sans prétendre formuler une définition rigoureuse de cette situation, peut-être pourrait-on dire que Dantzig se trouve dans une situation analogue à celle d'un territoire placé sous un protectorat dont l'exercice serait lui-même contrôlé par la Société des Nations. Mais, quelle que soit la formule abstraite par laquelle on cherche à définir le statut de Dantzig, il est constant que l'indépendance internationale de la Ville libre est restreinte et que ses affaires extérieures sont soumises à l'action de deux autorités : la Société des Nations, d'une part, le Gouvernement polonais, d'autre part.

Or, les droits et obligations attachés à la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail comportent des démarches qui sont incontestablement du domaine des affaires extérieures. Pour exercer les droits et remplir les obligations d'un Membre de l'Organisation internationale du Travail, Dantzig devrait donc subir l'intervention de la Société des Nations et du Gouvernement polonais, et il convient d'examiner si une telle situation serait compatible avec les dispositions de la Partie XIII.

Le contrôle de la Société des Nations sur les affaires extérieures de Dantzig soulève un certain nombre de difficultés.

Il semble tout d'abord que la situation de Dantzig à l'égard de la Société des Nations soit de nature à rendre impossible l'acquisition de la qualité de Membre de la Société par la Ville

ibre. Si certains précédents permettent de conclure que des États non Membres de la Société des Nations peuvent être admis dans l'Organisation internationale du Travail, il y a lieu d'observer que ces précédents ont toujours trouvé leur application dans le cas d'États qui, sans être Membres de la Société des Nations, avaient la capacité de le devenir. Il est douteux que Dantzig possède cette capacité, et l'éventualité de son admission dans l'Organisation internationale du Travail soulèverait donc, dans une certaine mesure, une question nouvelle.

Mais, à côté de cette difficulté accessoire, le contrôle de la Société des Nations sur les affaires extérieures de Dantzig crée une complication plus directe. D'une façon générale, en effet, le contrôle du Haut-Commissaire et du Conseil de la Société des Nations semble malaisé à concilier avec les dispositions de la Partie XIII. C'est ainsi, par exemple, que l'article 405 du Traité de paix prescrit à tout Membre de l'Organisation de soumettre à ses autorités compétentes les projets de conventions adoptés par la Conférence du Travail et de les ratifier si les autorités compétentes les approuvent. Or, le Haut-Commissaire de la Société des Nations a le droit d'opposer son veto à tout engagement international conclu au nom de la Ville libre (article 6 de la Convention du 9 novembre 1920) ; il pourrait, par conséquent, s'opposer, si Dantzig devenait Membre de l'Organisation internationale du Travail, à l'exécution d'une des obligations essentielles de la Partie XIII. On pourrait imaginer des cas analogues dans d'autres domaines, par exemple à propos des sanctions relatives à l'application des conventions.

Mais, à la vérité, il suffit ici d'indiquer que, si Dantzig était Membre de l'Organisation internationale du Travail, la Société des Nations se trouverait amenée à contrôler son action en tant que Membre de l'Organisation. Or, il est douteux qu'un tel contrôle soit conciliable avec l'autonomie de l'Organisation internationale du Travail. En effet, si l'Organisation du Travail doit être considérée comme « faisant partie de l'ensemble des institutions de la Société des Nations », en vertu de l'article 392 du Traité de paix, elle jouit cependant d'une indépendance constitutionnelle incontestable ; elle possède ses organes propres et agit, dans les limites de sa compétence, avec une entière liberté. En acceptant que l'activité d'un Membre de l'Organisation du Travail, *en tant que* tel, fût contrôlée par le Conseil et le Haut-Commissaire de la Société des Nations, on créerait assurément une certaine confusion et même un risque de conflit entre la Société des Nations *stricto sensu* et une organisation faisant partie de l'ensemble des institutions de la Société.

Toutefois, cet inconvénient est évidemment plus théorique que pratique. Il existe, entre la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail, des liens constitutionnels étroits et une certaine communauté de buts qui rendent peu vraisemblable

l'hypothèse d'un conflit entre les deux institutions. En fait, on peut espérer que le contrôle de la Société des Nations sur Dantzig provoquerait peu de difficultés véritables.

La conduite des affaires extérieures de la Ville libre par le Gouvernement polonais soulève, par contre, des objections qui paraissent plus sérieuses. Si le contrôle de l'activité d'un Membre de l'Organisation internationale du Travail, en tant que tel, peut présenter des inconvénients lorsqu'il est exercé par la Société des Nations, il devient plus difficile encore à admettre lorsqu'il est exercé par un autre Membre de l'Organisation. Il est concevable, sans doute, que deux Membres de l'Organisation internationale du Travail soient placés dans une situation inégale au point de vue de la personnalité internationale. C'est, actuellement, le cas de l'Inde et de la Grande-Bretagne. Mais il y a lieu d'observer que, dans ce cas, l'activité de chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail, en tant que tel, demeure non seulement distincte mais indépendante. Au contraire, il semble assez malaisé de concilier la conduite des affaires extérieures de Dantzig par le Gouvernement polonais avec l'indépendance que tout Membre de l'Organisation internationale du Travail doit posséder pour exercer les droits et remplir les obligations que comporte cette qualité.

La conduite des affaires extérieures de Dantzig par le Gouvernement polonais, telle qu'elle est actuellement pratiquée, se plierait difficilement aux exigences précises de la Partie XIII. Nous avons vu plus haut que la participation de Dantzig aux conférences internationales a été prévue et réglée, d'accord avec le Conseil de la Société des Nations, de telle manière qu'elle ne comporte pas, pour Dantzig, de représentation distincte à proprement parler ni, surtout, de vote indépendant. Cette situation paraît inconciliable avec les dispositions de l'article 389 du Traité de paix. En outre, la ratification et l'application par Dantzig des conventions élaborées par la Conférence du Travail poseraient de sérieux problèmes, et il est permis de se demander jusqu'à quel point le Gouvernement polonais pourrait, sans méconnaître les dispositions de la Partie XIII, exercer à ce propos les droits que lui a conférés le Traité de Versailles. Il n'est pas nécessaire, croyons-nous, d'entrer dans un examen détaillé de ces difficultés. Il suffit de les mentionner pour constater que l'acquisition par Dantzig de la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail devrait entraîner certaines adaptations ou modifications du régime auquel la Ville libre est actuellement soumise. Et la question de savoir dans quelle mesure ces adaptations ou modifications seraient autorisées par les articles 100 à 108 du Traité de Versailles soulève des problèmes dont l'appréciation est évidemment très délicate.

* * *

Nous avons exposé, aussi sommairement que possible, le statut juridique de Dantzig et les difficultés qui en résultent au sujet de l'admission éventuelle de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail. Pour résoudre ces difficultés, diverses solutions pourraient, sans doute, être envisagées, mais nous croyons qu'il serait prématuré de les examiner dès à présent. Quelle que soit la solution définitive qui doive intervenir à cet égard, nous nous bornerons ici à considérer les mesures concrètes et immédiates que doit prendre le Conseil d'administration.

En fait, le Conseil se trouve saisi d'une demande d'admission dans l'Organisation internationale du Travail formulée par le Sénat de Dantzig et transmise par le Gouvernement polonais. Or, il est certainement incompétent pour statuer lui-même sur cette demande. Bien qu'aucun texte explicite n'existe en cette matière, les principes constitutionnels de l'Organisation internationale du Travail et les précédents intervenus jusqu'à ce jour paraissent s'accorder pour attribuer à la Conférence le pouvoir de se prononcer sur ce point. La Conférence constitue l'organe universel de l'Organisation internationale du Travail, dont elle représente tous les éléments constitutifs. C'est à elle qu'il appartient de statuer sur la demande d'admission de Dantzig comme sur toute autre demande d'admission.

Cependant, la question de l'admission de la Ville libre se présente dans des conditions très particulières en raison du statut spécial de Dantzig. S'il appartient à la Conférence de prendre une décision définitive en cette matière, il est incontestable qu'une question préjudicielle se pose : c'est de savoir si Dantzig, en raison de sa situation spéciale, est juridiquement capable d'acquérir la qualité de Membre de l'Organisation internationale du Travail. Cette question préjudicielle échappe, semble-t-il, à la compétence de la Conférence, qui ne saurait prétendre à donner une interprétation autorisée des articles 100 à 108 du Traité de Versailles.

A notre avis, par conséquent, le Conseil d'administration doit prendre les mesures nécessaires pour trancher cette question préjudicielle. C'est seulement lorsque cette question sera résolue — et à la condition qu'elle le soit affirmativement — que la Conférence pourra décider si elle entend ou non admettre la Ville libre de Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail.

Appartient-il au Conseil d'administration d'examiner lui-même la question préjudicielle de savoir si Dantzig est juridiquement capable de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail ? Nous ne le croyons pas et nous estimons que la seule autorité qualifiée pour résoudre ce problème juridique compliqué est la Cour permanente de Justice internationale. Les termes très généraux de l'article 423 du Traité de paix justifieraient entière-

ment cette méthode. A notre avis, par conséquent, le rôle du Conseil d'administration devrait se borner aux démarches nécessaires pour saisir la Cour.

En l'espèce, il ne s'agit pas d'un différend entre États, et la Cour ne peut être saisie que d'une demande d'avis consultatif. Seuls l'Assemblée ou le Conseil de la Société des Nations peuvent solliciter de la Cour un avis consultatif. Il conviendrait, par conséquent, que le Conseil d'administration priât le Conseil de la Société des Nations de transmettre à la Cour la question à résoudre.

Mais, dans ce cas, une tâche importante et délicate incombe au Conseil d'administration, car il doit définir la question qu'il désire voir poser à la Cour. A cet égard, nous croyons utile de présenter quelques suggestions.

Comme nous l'avons observé, c'est à la Conférence qu'il appartient, semble-t-il, de se prononcer sur l'opportunité d'admettre ou non Dantzig dans l'Organisation internationale du Travail. Il y aurait lieu, par conséquent, de demander à la Cour, non point si Dantzig doit devenir Membre de l'Organisation, mais si elle le peut, et si le statut international spécial de la Ville libre lui donne la capacité juridique nécessaire pour acquérir cette qualité. En conséquence, nous croyons pouvoir suggérer au Conseil d'administration de formuler la question à transmettre à la Cour dans les termes suivants :

« 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 ? »

Une dernière observation nous paraît nécessaire. Sans prétendre émettre une prévision sur la réponse que donnera la Cour, il est permis de constater que le statut juridique de Dantzig soulève des problèmes compliqués, et il est possible que la Cour réponde négativement à la question posée.

Cependant, Dantzig constitue une importante communauté industrielle d'environ 400.000 habitants, et sa participation à l'activité de l'Organisation internationale du Travail présente un intérêt pratique. Son exclusion pure et simple de l'Organisation internationale du Travail serait peu conforme au principe d'universalité affirmé dans le Préambule de la Partie XIII. En outre, ce serait un paradoxe surprenant que le statut juridique spécial de la Ville libre placée sous la protection de la Société des Nations eût pour conséquence de priver les travailleurs dantzikois du bénéfice des conventions destinées à assurer la protection internationale des travailleurs.

Si donc la Cour devait, par hypothèse, constater que la Ville libre de Dantzig ne peut pas devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail, il y aurait intérêt à reprendre l'examen de la question sur d'autres bases en vue de lui donner une solution pratique.

Genève, 28 mars 1930.

7.

EXPOSÉ ÉCRIT DU GOUVERNEMENT DE LA VILLE LIBRE DE DANTZIG

[10 JUILLET 1930]

RELATIF A LA QUESTION PORTANT :

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 ?

Le Conseil de la Société des Nations a, en vertu de l'article 14 du Pacte, prié la Cour permanente de Justice internationale de donner un avis consultatif sur le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig en vue de la possibilité pour ladite Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.

Cette haute juridiction ayant demandé en vertu de l'article 73 de son Règlement à la Ville libre de présenter un exposé écrit sur la question dont il s'agit, le Gouvernement dantzikois a l'honneur d'exposer dans le présent Mémoire son point de vue sur le problème en question, soulevé par sa demande d'admission dans l'Organisation internationale du Travail, pour contribuer ainsi de sa part à fournir à la Cour des éléments de renseignement pour l'œuvre de jurisprudence dont le Conseil de la Société des Nations l'a saisie.

Le statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig qu'il s'agit d'examiner sous l'angle de sa compatibilité avec le statut d'un Membre de l'Organisation internationale du Travail est constitué par les relations spéciales entre Dantzig et la Pologne et les relations y connexes entre Dantzig et la Société des Nations.

I.

LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE DANTZIG ET LA POLOGNE

1. — Les relations dantziko-polonaises ont leur base dans le « Traité entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig conclu à Paris le 9 novembre 1920 » ; elles sont donc de nature conventionnelle et reposent, au point de vue juridique, sur le consentement des volontés dantzikoise et polonaise.

La Pologne n'a pas participé à la constitution de la Ville libre. Cet acte a été opéré par une Décision des Principales Puissances alliées et associées en date du 27 octobre 1920,

qui fut expressément acceptée par une Déclaration des représentants dûment autorisés de la Ville libre le 9 novembre 1920. Conformément au chiffre II de la Décision, elle a pris effet à la date du 15 novembre 1920. En procédant à cet acte constitutif, les grandes Puissances ont satisfait à l'engagement assumé par elles dans l'article 102 du Traité de Versailles à l'égard des autres Parties contractantes du Traité de Versailles, notamment à l'égard de l'Allemagne et de la Pologne. Aussi ont-elles invoqué cet engagement au Préambule de la Décision, et ont-elles déclaré à l'article premier constituer la Ville libre « dans les termes et conditions » prévus par le Traité de Versailles. Par l'acceptation de cet article par la Ville libre, lesdits « termes et conditions » sont devenus obligatoires aussi pour celle-ci.

La Pologne n'entre en cause que comme Partie contractante du Traité de Paris signé par elle et par Dantzig le 9 novembre 1920, à la même date à laquelle les représentants dantzikois ont signé le protocole d'acceptation des « dispositions » de la Décision des grandes Puissances. Ce Traité international est destiné à régler les relations entre les deux États. Ses « termes » ont été « négociés » par les Principales Puissances alliées et associées en vertu de l'engagement assumé par elles dans l'article 104 à l'égard des autres Parties contractantes du Traité de Versailles. Mais ce ne sont que ses « termes » que lesdites Puissances ont arrêtés, et elles se sont bornées à les « négocier ». Au point de vue juridique, l'engagement conventionnel est, aux termes de l'article 104 et du Préambule du Traité même, « intervenu » entre la Pologne et la Ville libre pour entrer en vigueur en même temps qu'est constituée la Ville libre (cf. art. 104 du Traité de Versailles et art. 40, al. 2, du Traité de Paris). D'après le Préambule, la Pologne et la Ville libre de Dantzig sont les Parties contractantes de cet acte international bilatéral, dont la dénomination officielle est « Traité » (terme qui se trouve également au texte même ; cf. par exemple art. 16, 17, al. 1, 19, al. 2, 22, 32, 38, 39) et qui est appelé « Convention » dans le Traité de Versailles et dans certains articles du Traité de Paris ; elles ont « agréé » ses stipulations par des « plénipotentiaires » « désignés » par les gouvernements respectifs, qui avaient « échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme » ; l'article final les désigne expressément comme « *Hautes* Parties contractantes » (le texte dudit Traité publié au *Recueil des Traités* de la Société des Nations sur notification par la Pologne porte à cet égard à faux) ; l'article 17 *b* parle à juste titre des « deux *États* ». Aussi l'article 40 porte-t-il qu'aucune modification ne pourra être apportée à la Convention que par *accord* entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig.

2. — Les relations entre la Pologne et la Ville libre sont donc des relations internationales régies par le droit international, spécial, conventionnel, coutumier, général, et ce conformément aux principes reconnus dans la matière des sources du droit international.

Le caractère international des règles de droit régissant les relations dantziko-polonaises se rapporte également au règlement des matières visées à l'article 104 et aux autres matières dont le règlement est devenu ou deviendrait nécessaire ou utile dans l'intérêt commun des deux États.

En raison des relations étroites existant entre les deux États et établies par le Traité de Paris conformément au Traité de Versailles, le nombre des traités, conventions et arrangements conclus entre les deux Gouvernements est considérable, et ils ont en partie trait à des matières qui, normalement, ne font pas l'objet de stipulations conventionnelles entre États. Mais ces faits ne portent pas préjudice au fait que les relations entre les deux États et les traités, conventions, arrangements, accords, etc., conclus entre eux, ainsi que les décisions intervenues relativement à leurs relations, relèvent du droit international.

Ce principe a été expressément reconnu par la Décision du Haut-Commissaire en date du 7 novembre 1924 (*Livre vert* de la Ville libre des Décisions du Haut-Commissaire de 1924, pp. 58 et suiv.) relative à un litige provoqué par le fait que la Pologne avait refusé d'admettre le terme « ratification » pour ses rapports avec la Ville libre. Il est vrai que cette Décision, qui a aussi approuvé la désignation de la Ville libre comme État (cf. chiffres 15, 18, n° 4, 19), et contre laquelle le Gouvernement polonais avait interjeté appel au Conseil de la Société des Nations, n'a pas obtenu la force de la chose jugée. Dans sa Résolution du 13 mars 1925 qui a tranché le litige, le Conseil, sur le rapport présenté par le représentant d'Espagne, a cru pouvoir se passer d'examiner la signification du terme « État » et son application à Dantzig, son statut international étant défini par le Traité de Versailles. Mais il a décidé que l'expression « ratification » s'applique aux relations dantziko-polonaises et que, si la Pologne désire donner effet à un accord conclu avec Dantzig, « les formes de la ratification doivent être observées » (*Journal officiel*, vol. VI[1], 1925, pp. 472-473, 565-566).

Cette jurisprudence a été confirmée par la Décision du Haut-Commissaire du 26 octobre 1927 (*Livre vert* des Décisions, 1926 et 1927, pp. 42 et suiv.) concernant la ratification par la Pologne du Traité concernant les tarifs des chemins de fer sur le territoire de la Ville libre de Dantzig. Le Haut-Commissaire y applique les règles du droit international relatives à la question de la ratification, et demande pour les relations

dantziko-polonaises également l'application des règles de la *comitas gentium*.

3. — Conformément à l'article 39 du Traité de Paris, tout différend qui viendrait à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet dudit Traité ou de tous accords, arrangements et conventions ultérieurs ou de toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre, sera soumis par l'une ou l'autre Partie à la décision du Haut-Commissaire, qui, s'il l'estime nécessaire, renverra l'affaire au Conseil de la Société des Nations, les deux Parties se réservant expressément la liberté de faire appel au Conseil de la Société des Nations. Dans les relations entre Dantzig et la Pologne, ces voies de recours ainsi que la force obligatoire des décisions rendues par lesdites instances internationales reposent uniquement sur ce compromis stipulé par les deux Gouvernements au Traité de Paris.

L'article 39 ne constitue pas seulement une clause compromissoire pour l'interprétation et l'application du Traité dont il fait partie, mais il a aussi le caractère d'une clause générale d'arbitrage obligatoire pour toutes contestations au sujet de toutes stipulations conventionnelles « ultérieures », et en général au sujet de « toutes questions » touchant aux relations des deux Hautes Parties contractantes. Cette clause arbitrale compréhensive, qui fait clairement ressortir que l'ensemble des relations dantziko-polonaises est régi par le droit international (non seulement conventionnel), dépasse considérablement la compétence du Haut-Commissaire telle qu'elle a été prévue à l'article 103, alinéa 2, du Traité de Versailles, et qui ne se rapporte qu'aux contestations au sujet du Traité de Versailles ou « des arrangements et accords complémentaires ». L'article 103, alinéa 2, du Traité de Versailles comme tel n'engagea que les Parties contractantes de ce Traité ainsi que les Puissances admises ultérieurement comme Membres de la Société des Nations et acceptant par l'admission les droits, obligations et compétences existants de cette Organisation internationale. C'était seulement dans ce cadre que la Pologne, comme Partie contractante du Traité de Versailles, et Dantzig, par l'acte de sa constitution, étaient obligés de contracter une clause arbitrale.

En tout état de cause, la clause arbitrale de l'article 39 comme telle repose, au point de vue juridique, sur la volonté commune de la Ville libre et de la Pologne, de la même façon que le Traité de Paris et les autres conventions conclues et à conclure entre les deux États.

C'était à juste titre que la Décision susdite du Haut-Commissaire du 7 novembre 1924 avait souligné ce fait en observant au chiffre 10 relativement aux relations entre Dantzig

et la Pologne : « That the Allies intended the Free City to have treaty making powers is clear from the fact that the Treaty of Paris on which their relations rest was made direct between Poland and Danzig, although it could equally have been made in the form in which the "Minorities" Treaty was made with Poland. » (*Livre vert* des Décisions, 1924, p. 65.)

II.

NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE DANTZIG ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

4. — En ce qui concerne les relations entre Dantzig et la Société des Nations, le Traité de Versailles, devenu obligatoire à cet égard pour la Ville libre par l'acte de sa constitution, a prévu :

1° à l'article 102, que la Ville libre sera placée sous la protection de la Société des Nations ;

2° à l'article 103, que la Constitution de la Ville libre sera élaborée, d'accord avec le Haut-Commissaire de la Société des Nations, par des représentants de la Ville libre régulièrement désignés, et qu'elle sera placée sous la garantie de la Société des Nations.

Le Conseil de la Société des Nations a traité ces questions dans la deuxième séance de sa onzième Session, le 17 novembre 1920 (P.-V., pp. 7 et suiv., 69 et suiv., 76 et suiv.).

Au sujet de la protection, le rapport du vicomte Ishii, représentant du Japon, approuvé par le Conseil, porte :

« La « protection » de la Ville libre par la Société des Nations paraît signifier que la Société des Nations s'engagera 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. Cette protection collective de la Société des Nations implique l'exclusion, sauf les restrictions prévues lors de l'établissement de la Ville libre, de toute ingérence particulière d'autres Puissances dans les affaires de Dantzig. Pour ce qui concerne les restrictions, il faut signaler les stipulations de l'article 104 du Traité de Versailles, qui prescrit.... » (P. 69.)

Au sujet de la garantie, le rapport dit :

« La stipulation du Traité de Versailles d'après laquelle la Constitution de la Ville libre sera placée sous la garantie de la Société des Nations signifie : 1° que cette Constitution doit obtenir l'approbation de la Société des Nations ; 2° que la

Constitution ne peut être modifiée qu'avec l'autorisation de la Société des Nations, et 3° que la vie constitutionnelle de la Ville libre de Dantzig doit toujours se conformer aux stipulations de cette Constitution. » (P. 70.)

Le représentant du Japon envisage ensuite la connexité qui existe entre la garantie de la Constitution et la protection accordée à la Ville libre et dit :

« Il est évident que la garantie de la Constitution et la protection accordée par la Société sont intimement liées. L'idée fondamentale est que la Ville libre doit former dans l'organisation internationale de l'Europe une communauté qui devra être protégée contre toute ingérence indue d'un pays quelconque et qui devra avoir une existence propre régulière, en respectant intégralement, cela va de soi, les stipulations du Traité de Versailles et les droits que ce Traité confère à la Pologne.

« Il semble résulter de ces considérations que la Société des Nations doit examiner si cette Constitution présente les garanties essentielles d'une situation politique stable et pacifique et assurera un gouvernement qui fonctionnera conformément aux principes d'après lesquels la Ville libre a été constituée, ainsi qu'aux obligations qui lui ont été imposées par le Traité de paix de Versailles. Il faut notamment examiner si la Constitution de la Ville libre contient des germes de désordre, d'administration défectueuse, d'anarchie ou de mépris pour les obligations internationales. » (P. 70.)

Enfin, le rapporteur ne néglige pas d'envisager aussi les connexités qui existent entre la protection et la garantie d'une part et le statut politique de Dantzig d'autre part, tel qu'il résulte de la Convention prévue à l'article 104 :

« Il va de soi que la question de la protection de la Ville libre et de la garantie de sa Constitution est intimement liée à la question de savoir quel sera le Statut futur de cette Ville libre dans la vie internationale. Et la Convention avec la Pologne est certainement d'une telle importance pour ce Statut qu'il serait difficile pour la Société des Nations de prendre une décision finale sans connaître la façon dont les stipulations de l'article 104 sont exécutées par les grandes Puissances.... » (P. 72.)

« Comme la Convention entre la Pologne et la Ville libre est prévue par le Traité de paix de Versailles et comme elle a une importance toute particulière pour la position internationale de cette Ville, il semble désirable que la Société des Nations, en acceptant de donner sa protection à Dantzig et de placer sa Constitution sous sa garantie, doive se réserver qu'aucune modification fondamentale ne soit introduite dans

la Convention qu'avec l'assentiment préalable de la Société des Nations. » (P. 73.)

« La clause de l'article 6, alinéa 2, du Traité de Paris doit être comprise dans cet ordre d'idées. Il y est prescrit 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 de Dantzig, si le Conseil de la Société des Nations estime qu'il est en contradiction avec les stipulations dudit Traité ou avec le Statut de la Ville libre. La procédure concernant l'exercice de ce droit de veto a été établie par le Conseil le 6 septembre 1929. »

Ce ne fut qu'après avoir approuvé les conclusions du rapport Ishii que le Conseil déclare :

« Que la Ville libre de Dantzig, à dater de sa constitution par les Principales Puissances alliées, conformément à l'article 102 du Traité de paix de Versailles, sera placée sous la protection de la Société des Nations ; et

« Que la Constitution de la Ville libre de Dantzig, élaborée par les représentants de la Ville libre, régulièrement désignés, sera, en même temps, placée sous la garantie de la Société des Nations. » (P. 76.)

5. — En ce qui concerne la nature juridique de ces relations de la Ville libre avec la Société des Nations, les observations suivantes s'imposent :

a) La protection prévue à l'article 102 ne constitue que la nouvelle forme d'une institution connue du droit international et qui est devenue possible par le fait de la création de la Société des Nations. Avant cette création, le droit international ne connaissait que les garanties de situations internationales assumées par les grandes Puissances ou certaines d'entre elles. Notamment, l'établissement ou la reconnaissance de nouveaux États est, en règle générale, subordonné dans la pratique internationale à de pareilles garanties. L'institution de la Société des Nations a permis de charger les organes collectifs de cet organisme permanent de ces missions, qui auparavant ne pouvaient être confiées qu'aux activités individuelles de Puissances déterminées et qui restaient individuelles même lorsque, en cas d'une garantie dite collective, les volontés individuelles s'unissaient à une action commune. L'on a également choisi cette nouvelle forme pour la protection des minorités, pour le régime des mandats, pour le gouvernement du territoire de la Sarre, etc. C'est parmi ces institutions qu'il faut, du point de vue juridique, ranger la protection de la Ville libre de Dantzig que le Traité de Versailles a confiée à la Société des Nations lors de la

réception de la Ville libre « dans l'organisation internationale de l'Europe ».

Le motif pour la transformation d'activités individuelles d'un ou de plusieurs États en activités d'organes collectifs n'est pas d'amoindrir l'indépendance politique des États en cause, mais au contraire d'écarter, dans la mesure du possible, tout caractère fortuit ou arbitraire aux actes de protection et de garantie, et de donner auxdits actes un caractère impartial et touchant aussi peu que possible à l'indépendance politique des États intéressés. On cherchait également par la nouvelle forme à rendre possible le recours à l'institution judiciaire créée par le Pacte. Ces motifs pour la nouvelle forme de garantie et protection internationales ont trouvé une expression classique dans la lettre d'envoi de Clemenceau relative au Traité des Minorités.

b) La nature juridique de la garantie par la Société des Nations de la Constitution de Dantzig est la même que celle de la protection dont il vient d'être parlé. Aussi la garantie internationale de constitutions ou d'éléments de constitutions n'est pas nouvelle, et la garantie accordée par la Société des Nations ne présente qu'une nouvelle forme de cette même idée de fond. Les principes d'après lesquels la Société des Nations s'est décidée à examiner la Constitution dantzikoise conformément au rapport Ishii susdit (« garanties essentielles d'une situation politique stable et pacifique », etc., *vide supra*) sont, en ce qui concerne le fond, les mêmes que ceux qui étaient et sont à la base de garanties internationales de ce genre établies dans l'ancienne forme avant l'institution de la Société des Nations.

c) Il est à noter que la Constitution énonce à son article premier que la « Ville de Dantzig et le territoire qui en dépend forment un *État* libre sous le nom de Ville libre de Dantzig » (*Journal officiel*, Supplément spécial n° 7) ; « Die Stadt Danzig und das mit ihr verbundene Gebiet bilden unter der Benennung „Freie Stadt Danzig" einen Freistaat. » Et l'article 3 porte : « La souveraineté réside dans le peuple » ; « Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. » Le représentant de la Pologne avait critiqué ces formules et dénominations et demandé leur abrogation (XI^me^ Session du Conseil, 1^ère^ séance, pp. 2-3). Le Conseil ne s'est pas rallié à ces suggestions et, par son approbation de la Constitution et par sa déclaration de garantie, il a consacré les deux termes comme légitimes et compris dans sa garantie, — du reste en conformité avec la Conférence des Ambassadeurs qui, dans ses observations relatives au projet de Constitution et adressées au Conseil par lettre en date du 20 octobre 1920, avait dit à ce sujet (cf. X^me^ Session du Conseil, annexe 122 *b*, p. 240) :

« L'article premier qualifie la Ville libre d'État *indépendant* ou *libre* (*Freistaat*). Cette expression, reproduite des Constitutions des Villes libres allemandes, paraît, de ce chef, conforme à la conception du statut politique d'une « Ville libre » ; elle est justifiée d'autre part par l'intention manifestée par les Puissances alliées dans leur lettre d'envoi ci-dessus rappelée. »

d) La garantie internationale de dispositions d'ordre constitutionnel dans la forme d'une garantie assumée par les organes collectifs de la Société des Nations se trouve aussi dans les traités de minorités. Les États qui ont signé ces traités ont dû prendre l'engagement à ce que certaines dispositions soient reconnues comme *lois fondamentales* en ce sens qu'aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec ces stipulations, et qu'aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle ne prévalent contre elles ; et ils ont dû agréer qu'aussi cet engagement fût placé sous la garantie de la Société des Nations dans les conditions prévues à l'article 12 desdits traités.

III.

AFFAIRES EXTÉRIEURES DE LA VILLE LIBRE

6. — L'article 104 établit les buts que la convention à conclure par la Ville libre et la Pologne devait réaliser. L'idée dominante dont cette convention constitutive des relations dantziko-polonaises devait s'inspirer est indiquée dans la note du président de la Conférence de la Paix en date du 16 juin 1919. D'une part, la Pologne doit obtenir « l'accès direct à la mer », le port de Dantzig étant « son seul débouché à la mer ». D'autre part, « Dantzig, le plus grand port de la Vistule, a essentiellement besoin d'avoir les relations les plus intimes avec la Pologne ». « Les intérêts économiques de Dantzig et de la Pologne sont identiques. » (Cf. Kraus — Rödiger, p. 601.)

Ces intérêts identiques sont ici, comme toujours, la base du traité international à conclure entre les deux États ; et, en même temps, l'identité des intérêts constitue ici, comme toujours, la mesure et la limite et par cela le principe de l'interprétation des engagements internationaux assumés par les Hautes Parties contractantes. Droits et obligations mutuels sont — en principe — intimement liés entre eux, même lorsque, dans l'une ou l'autre formule, le droit de l'une des Parties et l'obligation de l'autre sont seuls soulignés.

7. — Si l'on envisage sous l'angle de ces considérations générales les différents points énumérés à l'article 104, on

voit immédiatement que les chiffres 2° à 4° soulignent le but *d'assurer* certains droits à la Pologne, alors que le chiffre 6° est rédigé de façon à souligner une obligation de la Pologne: « faire assurer *par* le *Gouvernement de la Pologne* la conduite des *affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig*, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers ». Étant donné qu'il appartenait à la convention à conclure entre les deux États de réaliser ce but, le règlement de la conduite des affaires extérieures de Dantzig par le Gouvernement polonais repose sur un mandat conventionnel, tel qu'il fut contracté au chapitre premier du Traité de Paris.

L'article 2 du Traité de Paris est ainsi conçu :

> « Il appartient au Gouvernement polonais d'assurer la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection des nationaux de Dantzig dans les pays étrangers »,

alors que le projet polonais de convention portait :

« La conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, la représentation diplomatique et consulaire ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers appartiendront à la République polonaise. »

Les différences essentielles entre les deux rédactions qui sautent aux yeux sont particulièrement propres à élucider le sens de la stipulation dont il s'agit. Ce n'est pas « la conduite des affaires extérieures » qui appartient au Gouvernement polonais ; il lui appartient seulement « *d'assurer* la conduite des affaires extérieures ». La mission d'assurer cette conduite n'appartient pas à la « *République polonaise* », mais au « *Gouvernement polonais* ». Également la radiation de la clause relative à la représentation diplomatique et consulaire et son remplacement par les dispositions de l'article 3 relatives aux consulats polonais ne sont pas sans importance.

Sauf les dispositions expresses au chapitre premier du Traité, la façon dont le Gouvernement polonais assurerait la conduite des affaires extérieures dantzikoises n'a pas été réglée par le Traité. On l'a laissée à l'avenir en attendant les exigences, les besoins, les utilités qui se présenteraient dans la pratique et auxquels, en cas de contestations, le Haut-Commissaire, respectivement le Conseil, pourraient pourvoir. Aussi trouvons-nous dans les décisions du Haut-Commissaire et dans les accords intervenus sur la médiation et sous l'autorité du Conseil un nombre considérable qui ont trait à la question des affaires extérieures de la Ville libre.

8. — En ce qui concerne l'interprétation du mot « assurer » dans l'article 104, sont rappelés les faits suivants :

Pour « assurer *à la Pologne*, sans aucune restriction, le libre usage et le service des voies d'eau, docks », etc., et le droit de développer et d'améliorer les voies d'eau, etc., le Traité n'a pas institué une administration polonaise, mais il a créé à l'article 19, sous le nom de « Conseil du Port et des Voies d'eau de Dantzig », un Conseil composé par parties égales de commissaires polonais et de commissaires dantzikois et présidé par une personnalité choisie d'accord entre les deux Gouvernements et, à défaut d'accord, par un ressortissant suisse à désigner par le Conseil de la Société des Nations. C'est ce Conseil du Port et des Voies d'eau auquel les deux Parties contractantes ont confié l'obligation, aux termes de l'article 26, d'assurer à la Pologne le libre usage et le service du port, ainsi que celle de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le développement et l'amélioration du port et des voies de communication afin de faire face à tous les besoins de ce trafic.

Il est à noter que l'alinéa 2 de l'article 26 prévoit expressément — malgré la formule « assurer à la Pologne » — tant pour la Pologne que pour Dantzig le droit d'exercer le recours prévu à l'article 39 dans le cas où les dispositions qui précèdent viendraient à n'être pas observées. Le projet de convention de la Conférence des Ambassadeurs n'avait mentionné à son article 24 (devenu art. 26 dans la rédaction finale) que le recours polonais ; l'ajoutement du recours dantzikois a été fait sur la demande de la délégation dantzikoise en date du 18 octobre 1920 (cf. *Livre vert* des *Amtliche Urkunden zum Vertrage zwischen der Freien Stadt Danzig und der Republik Polen*, pp. 122, 110). Il en résulte qu'aussi la Ville libre a un droit à voir assurés le développement et l'amélioration du port, etc., et à ce que le libre usage et service du port ne soient assurés à la Pologne que « dans la mesure nécessaire pour assurer le trafic d'importation ou d'exportation à destination ou en provenance de la Pologne ».

9. — Abstraction faite des articles 2 et 6 du Traité de Paris, la base fondamentale pour la conduite des affaires extérieures de Dantzig est la Décision du Haut-Commissaire en date du 17 décembre 1921 (*Livre vert* des Décisions, 1921, pp. 70 et suiv.), interprétée et complétée par le rapport du représentant du Japon accepté par le Conseil en date du 17 mai 1922 (*Livre vert* des Traités, Conventions, 1920-1922, pp. 217 et suiv.).

Il y est statué que le Gouvernement polonais n'a pas à l'égard des affaires extérieures de Dantzig un droit absolu soit de refuser une action demandée par Dantzig, soit de l'entreprendre d'une façon contraire aux désirs de Dantzig ; une telle interprétation serait de nature à donner à la Pologne

a particular grip on the affairs of Danzig, qui serait contraire à l'idée d'une Ville libre placée sous la protection de la Société des Nations ; l'article 39 du Traité de Paris assure à cet égard les intérêts tant de la Société des Nations que de Dantzig (Déc., ch. 4). D'autre part, il n'est pas admissible de demander au Gouvernement polonais de conduire les affaires extérieures de Dantzig entièrement conformément à la volonté de cette dernière ; la Pologne ne pourra être appelée à entreprendre des choses entièrement opposées à sa propre politique extérieure et à sa position indubitable d'un grand État souverain ; elle en deviendrait en quelque sorte sous la domination de Dantzig (Déc., ch. 5). Ainsi, la Pologne, lorsqu'elle est priée de prendre en mains une affaire touchant aux relations extérieures de Dantzig, a le droit de refuser d'accéder à cette démarche s'il doit en résulter un préjudice évident pour les intérêts importants de l'État polonais. Il va sans dire que la Pologne doit retenir les pleins pouvoirs de conduire ses propres affaires extérieures, même si elles ne se trouvent pas en harmonie avec la politique étrangère de Dantzig. De la même façon, le Gouvernement polonais n'a pas le droit d'imposer une politique extérieure à Dantzig, c'est-à-dire de contraindre Dantzig d'initier une politique extérieure opposée à ses désirs ou à sa prospérité en tant que Ville libre.

Dantzig a le droit de demander au Gouvernement polonais l'initiative de prendre en mains une affaire extérieure de Dantzig, de la même façon que le Gouvernement polonais a le droit d'initiative à l'égard de Dantzig.

Lorsque la demande émane de Dantzig, le Gouvernement polonais prendra immédiatement la demande en considération ; ou bien, il donnera sans retard et d'une manière loyale et complète satisfaction aux désirs de Dantzig ; ou bien, il informera Dantzig, aussi rapidement que possible, soit qu'il n'est pas à même de donner suite à la demande dantzikoise, soit qu'il propose une solution différente de celle demandée par le Gouvernement de Dantzig, tout en communiquant les raisons de son refus et en indiquant dans quelle mesure il serait disposé à agir ou quelle solution il accepterait pour accéder aux désirs du Gouvernement de Dantzig. Ce devoir n'implique pour le Gouvernement polonais aucune obligation de donner à la Ville libre des explications sur sa propre politique extérieure.

Si la demande émane du Gouvernement polonais, et en tout état de cause, le Gouvernement polonais n'a pas le droit d'instaurer ou d'imposer à Dantzig une politique étrangère définie qui serait contraire au bien-être, à la prospérité et à la bonne administration de la Ville libre, termes qui doivent être compris comme ayant la même portée que les termes

« préjudiciable aux intérêts économiques, nationaux, sociaux et religieux de la Ville libre ».

En cas de contestation sur les points susdits, le recours des deux Parties prévu à l'article 39 du Traité de Paris reste intact.

Les affaires étrangères de Dantzig doivent donc être conduites par le Gouvernement polonais dans un cadre qui exclut pour le Gouvernement polonais tout préjudice évident pour ses intérêts importants et qui exclut pour le Gouvernement dantzikois tout préjudice net à ses intérêts économiques, nationaux, sociaux et religieux. Si l'une des Parties croit que la demande de l'autre sort de ce cadre, elle a le droit d'en appeler au Haut-Commissaire, à qui elles ont confié la mission de trancher la divergence d'opinions en tenant compte dans ce cadre des intérêts des deux États.

10. — Le mode de la correspondance entre Dantzig et la Pologne relative aux relations étrangères de Dantzig a été réglé par la Décision du 28 novembre 1922 (*Livre vert* des Décisions, 1922, pp. 46 et suiv.) et le Protocole du 1er février 1923 (*Livre vert* des Traités, 1920-1923, pp. 262 et suiv.), et complété par une clause de l'Accord du 1er septembre 1923. Les communications de Dantzig relatives à ses affaires étrangères ne peuvent être adressées directement à l'État étranger, mais doivent l'être directement au Gouvernement polonais par l'intermédiaire du représentant diplomatique du Gouvernement polonais en résidence à Dantzig. D'autre part, étant donné que le désir du Gouvernement de Dantzig *as an independent State* de voir conduire ses affaires extérieures d'une façon indiquant ou même soulignant cette indépendance, sujette seulement aux limitations établies par l'article 104 du Traité de Versailles et interprétées par l'article 2 du Traité de Paris, est compréhensible, le Gouvernement polonais est obligé, dans toute la correspondance relative aux affaires de la Ville libre et provoquée par une requête spéciale de Dantzig, d'expliquer qu'il agit en raison de la « charge assumée par lui » de la conduite des relations extérieures de la Ville libre. Le Gouvernement polonais accepte toute la correspondance qui lui sera communiquée par le Gouvernement de Dantzig relativement aux relations extérieures de celui-ci en allemand et sans traduction. Il accepte également, à la demande expresse de Dantzig, de donner au Gouvernement dantzikois tous les renseignements possibles sur la correspondance qui peut avoir lieu lorsque la Pologne est expressément priée par Dantzig de la conduite de certaines relations extérieures ; autant que possible, le Gouvernement polonais fournira au Gouvernement dantzikois des copies de cette correspondance.

La Ville libre a le droit de recevoir tous les documents qui lui sont destinés et transmis par l'intermédiaire du

Gouvernement polonais, conformément à l'article 2 de la Convention de Paris. Toutefois, il est convenu que le Gouvernement polonais a le droit de retenir toute pièce adressée à la Ville libre si la transmission de ladite pièce semble contraire aux intérêts politiques de la Pologne. Sauf dans des cas tout à fait exceptionnels et à ne pas prévoir dans la pratique, le Gouvernement polonais fera connaître à la Ville libre l'arrivée de cette pièce et les raisons pour lesquelles elle n'a pas été transmise.

11. — Restent encore à examiner l'Accord du 1er septembre 1923 intervenu sur la médiation du Haut-Commissaire (*Livre vert* des Traités, 1920-1923, pp. 319 et suiv.) et l'Arrangement en date du 4 mai 1924 concernant la façon dont la position de Partie contractante de Dantzig doit être communiquée au tiers État en cause lors de traités de commerce (*Livre vert* des Traités, 1924-1927, pp. 103 et suiv.).

Au chapitre IV (Affaires étrangères, A : Consultation de la Ville libre et participation dans les traités et accords internationaux), l'Accord du 1er septembre 1923 fait une distinction entre les traités ou accords internationaux « intéressant la Ville libre », et ceux par lesquels la Ville libre est « directement engagée en qualité de Partie contractante ». Pour le premier cas, l'article 6, alinéa premier, du Traité de Paris a prescrit qu'aucun traité ou accord international de ce genre ne sera conclu par la Pologne « sans consultation préalable avec la Ville libre ». Le résultat de cette consultation doit, d'après l'Accord de 1923, être notifié au Haut-Commissaire par l'une ou l'autre Partie dans une formule d'un modèle arrêté. Lorsque les intérêts de Dantzig semblent être contraires à ceux de la Pologne, le traité n'a pas besoin d'être accepté par Dantzig, sauf lorsqu'il est applicable sur le territoire de Dantzig en vertu des dispositions des traités en vigueur, par exemple pour des questions douanières. Pour certains traités, « tels que les accords de liquidation, résultant de la répartition territoriale effectuée après la guerre, et où les intérêts de la Pologne et de la Ville libre sont opposés, il sera donné à la Ville libre toutes facilités pour exposer son point de vue aux Puissances contractantes, et, dans ce cas, la Ville libre sera elle-même considérée comme Partie contractante ». Le droit de recours de l'article 39 reste entièrement réservé.

La Ville libre accepte certains traités et accords récemment conclus auparavant par la Pologne et communiqués à Dantzig à la suite de la déclaration faite par le Gouvernement polonais « que, dans les traités auxquels Dantzig est Partie contractante, cette circonstance a été portée à la connaissance de l'État intéressé ».

L'Arrangement du 4 mai 1924, conclu en vue de l'exécution de l'Accord du 1er septembre 1923, fixe pour les traités de commerce les formules ainsi conçues d'après le texte allemand officiel à côté du texte polonais :

« Die Tatsache, dass die Freie Stadt Danzig ein *vertragschliessender Teil* eines Vertrages ist, soll in einem besonderen *Artikel des Vertrages* in folgender Form klargestellt werden :

« Die Polnische Regierung, die mit der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig auf Grund von Artikel 104 des Vertrages von Versailles und Artikel 2 und 6 des Pariser Vertrages vom 9. November 1920 zwischen Polen und der Freien Stadt betraut worden ist, behält sich das Recht vor zu erklären, dass die Freie Stadt ein vertragschliessender Teil dieses Vertrages ist und die Verpflichtungen übernimmt und die Rechte erwirbt, die in ihm niedergelegt sind. Dieser Vorbehalt bezieht sich nicht auf die Bestimmungen dieses Vertrages, welche die Republik Polen bezüglich der Freien Stadt Danzig eingegangen ist auf Grund der Polen vertraglich zustehenden Rechte. »

Die *Beteiligung* der Freien Stadt Danzig an dem Vertrage soll der betreffenden Regierung in folgender Weise durch einen *Schriftwechsel* mitgeteilt werden :

« Die Polnische Regierung, welche gemäss Artikel 104 des Vertrages von Versailles und Artikel 2 und 6 des Pariser Vertrages vom 9. November 1920 zwischen Polen und der Freien Stadt Danzig mit der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig betraut ist, erklärt, indem sie im Namen Danzigs handelt, dass die Freie Stadt Danzig vertragschliessender Teil des Vertrages zwischen Polen und .... wird, wie dies in Artikel .... dieses Vertrages vorgesehen ist, und zwar mit Beginn des 15. Tages nach Eingang dieser Benachrichtigung bei der .... Regierung.

« Die Polnische Regierung bittet, den Empfang dieses Schreibens zu bestätigen. » »

12. — La situation relative aux traités internationaux se présente donc de la façon suivante :

a) Avant de conclure un traité ou un accord, le Gouvernement polonais doit constater si Dantzig y est intéressé. Si tel n'est pas le cas, le Gouvernement de Dantzig invite le Gouvernement polonais à le conclure sans lui. Si Dantzig se déclare intéressé, le résultat de la consultation préalable avec le Gouvernement de Dantzig prévue à l'article 6 du Traité de Paris peut être que Dantzig demande au Gouvernement polonais de

le conclure aussi en son nom, de sorte qu'aussi la Ville libre devient Partie contractante du traité ou accord en question.

b) En ce qui concerne les questions douanières, l'article 13 du Traité de Paris prévoit que la Ville libre de Dantzig est placée en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne, et que la Pologne et la Ville libre constituent un seul territoire douanier soumis à la législation et au tarif douanier polonais. Aussi dans ce cas, le Gouvernement dantzikois a le droit à la consultation préalable, et il peut, éventuellement, recourir au Haut-Commissaire s'il estime que ses intérêts ne seraient pas suffisamment respectés.

c) Pour tous les autres traités, la Ville libre est en droit de demander la conclusion d'un traité auquel la Pologne n'est pas ou ne veut pas devenir Partie contractante. Exemples : Arrangement concernant l'enregistrement et le licenciement de marins à Memel et à Dantzig du 1er avril 1922 ; Arrangement de Dantzig et de la Norvège concernant les visas pour les ressortissants des deux pays, conclu par échange de notes en date du 7 avril 1920 et signifié à la Société des Nations en vue de son enregistrement conformément à l'article 18 du Pacte.

d) La Ville libre peut demander de devenir Partie contractante d'un traité à conclure ou conclu par la Pologne avec un tiers État. Ainsi, Dantzig est devenu Partie contractante du Traité relatif au libre trafic ou transit dont le Traité de Versailles avait prévu la conclusion entre l'Allemagne et la Pologne en vertu des articles 89 et 98. Également le Gouvernement dantzikois avait demandé à devenir Partie contractante de l'Arrangement conclu entre les Gouvernements allemand et polonais le 24 juin 1922 relatif au transit entre la Haute-Silésie polonaise et le reste de la Pologne à travers l'Allemagne. Sur le refus du Gouvernement polonais et le recours interjeté par la Ville libre auprès du Haut-Commissaire, ce dernier a décidé le 18 octobre 1924 (*Livre vert* des Décisions, 1924, pp. 34 et suiv.) que la demande dantzikoise était de nature à obliger le Gouvernement polonais à y donner satisfaction. Le Haut-Commissaire rejette l'objection polonaise tirée du fait que les chemins de fer sur le territoire de Dantzig sont administrés par la Pologne. Il constate que les facilités stipulées à la Convention profiteraient aussi à des ressortissants dantzikois et à des marchandises en provenance et à destination de Dantzig, ce qu'il envisage comme motif suffisant pour la justesse de la demande dantzikoise. Sauf les affaires douanières auxquelles des règles spéciales s'appliquent, la Ville libre aurait le droit de devenir Partie contractante à toute convention dont les effets juridiques s'étendent à son territoire ou à ses nationaux. Ainsi, Dantzig est par exemple

devenu Partie contractante du Traité de commerce conclu entre la Hollande et la Pologne le 30 mai 1925.

e) Dantzig peut demander l'adhésion comme Partie contractante à tout traité collectif ouvert à l'adhésion de tous les États. Soient mentionnées l'Union postale universelle et récemment la Convention relative à l'Union internationale de Secours du 12 juillet 1927. La Ville libre peut également devenir Partie contractante de traités collectifs de nature politique. Ainsi, le Gouvernement polonais a, sur la demande du Gouvernement dantzikois, ratifié le 11 septembre 1929 au nom de Dantzig le Pacte dit Kellogg. En confirmant l'acceptation du document de ratification, le secrétaire d'État Stimson a prié le Gouvernement polonais d'exprimer à la Ville libre la satisfaction avec laquelle le Gouvernement des États-Unis a pris connaissance de l'adhésion de la Ville libre au Pacte.

f) Enfin, il y a des traités conclus par le Gouvernement polonais auxquels ce dernier invite le Gouvernement dantzikois à adhérer, mais que le Gouvernement dantzikois est libre de refuser : ainsi la Ville libre a refusé l'adhésion aux traités consulaires conclus par la Pologne avec la Lettonie, l'Estonie, la Yougoslavie, la Russie et la France.

g) Il résulte de ce qui précède que par tout traité, arrangement ou accord international conclu par le Gouvernement polonais agissant au nom de la Ville libre en raison du mandat assumé par lui d'assurer la conduite des relations extérieures de ladite Ville libre, c'est seulement l'État dantzikois pour qui les droits et obligations y contenus sont convenus. Il est le sujet de droit mis en cause ; c'est à lui qu'incombe la responsabilité internationale pour leur accomplissement, et c'est lui qui a le droit de demander leur exécution. En cas de non-exécution d'un traité international dont il est Partie contractante, c'est lui, s'il est en faute, qui doit la réparation, et c'est lui qui peut la réclamer si l'autre Partie est en faute. Le fait que de pareilles demandes doivent être adressées au tiers État ou par le tiers État par l'intermédiaire du Gouvernement polonais, ne porte pas préjudice aux faits juridiques susdits décisifs pour la question de l'imputation. L'entremise du Gouvernement polonais n'a nullement la conséquence d'engager le Gouvernement polonais comme sujet de droit ou d'établir des imputations à la charge ou au profit de la Pologne. Dans la conduite des affaires étrangères de Dantzig, le Gouvernement polonais n'agit pas en son propre nom, mais au nom et au compte de la Ville libre ; il n'agit que sur la base et dans le cadre du mandat que la Ville libre lui a confié par le Traité de Paris et sujet au contrôle que

ledit Traité a établi par l'institution du recours au Haut-Commissaire.

18. — Un règlement spécial a été établi pour la représentation de la Ville libre aux conférences internationales par la Décision du Haut-Commissaire en date du 24 août 1922 (*Livre vert* des Décisions, 1922, pp. 30 et suiv.), suivie d'une interprétation authentique du 7 octobre 1922 (*Livre vert* des Décisions, p. 32) et supplémentée par l'Accord du 30 janvier 1923 (*Livre vert* des Traités, 1920-1923, pp. 245 et suiv.). La participation de Dantzig aux conférences internationales est réglée d'après les mêmes principes qui régissent la conclusion de traités.

Lorsque la Pologne et Dantzig prennent part toutes les deux à une conférence internationale, la Pologne doit toujours s'assurer un vote au nom de la Ville libre en plus du vote qu'elle possède en son propre nom. Sur la liste des « États » représentés à une conférence internationale à laquelle la Pologne et Dantzig se trouvent représentés tous les deux, le nom de Dantzig sera placé d'après l'ordre alphabétique, indépendamment de celui de la Pologne. Le chef de la délégation de Dantzig est nommé par le Gouvernement polonais. Mais le Gouvernement dantzikois a le droit d'envoyer à la conférence un ou plusieurs délégués. Le Gouvernement polonais est libre de désigner l'un d'eux comme chef de la délégation pour Dantzig, liberté dont le Gouvernement polonais a déjà fait usage, ou de désigner une personnalité polonaise pour présider les deux délégations. Dans ce cas, la délégation dantzikoise est indiquée sur la liste des délégations de la conférence et de leur personnel comme composée du délégué agissant au nom des deux pays et des membres dantzikois qui seraient présents. En tout état de cause, la délégation polonaise ne contiendra pas les noms des membres dantzikois.

Les délégués dantzikois, bien qu'ils n'aient pas droit à un vote indépendant, sont autorisés à prendre part à toute discussion de nature économique qui affecte le bien-être et la prospérité de la Ville libre. Ils ne pourront agir qu'avec la connaissance et le consentement du délégué polonais. La question de savoir si la discussion porte ou non sur un sujet de nature économique et si elle affecte ou non le bien-être et la prospérité de la Ville libre doit être tranchée sur les lieux par un accord entre le chef polonais de la délégation et le délégué dantzikois. A défaut d'une entente, le délégué dantzikois n'est pas à même de participer aux débats. La divergence d'opinions sur la légitimité de l'attitude du délégué polonais peut être soumise à la décision du Haut-Commissaire dans une procédure subséquente qui toutefois ne saurait entraver la marche de la conférence en ce qui concerne la Pologne.

Lorsqu'un accord se réalise, le délégué dantzikois peut participer aux débats et faire librement toute argumentation qui se tient dans le cadre convenu, même si elle est opposée aux points de vue du délégué polonais ; sans cela il serait dépourvu de sens pour le délégué de Dantzig de participer aux débats comme représentant de la Ville libre.

En ce qui concerne le vote, il résulte de la Décision fondamentale dans la matière des affaires étrangères du 17 septembre 1921 et de l'Accord du 17 mai 1922 que ce vote ne peut être évidemment préjudiciable pour les intérêts importants de l'État polonais, ni nettement contraire aux intérêts économiques, nationaux, sociaux et religieux de la Ville libre. Lorsqu'un accord n'est pas réalisable dans ce cadre, il n'y a que la possibilité d'une abstention de vote pour la délégation dantzikoise, la décision du Haut-Commissaire restant réservée pour une procédure subséquente.

14. — L'exécution et l'application de ces dispositions a donné lieu à deux différends dont le Haut-Commissaire et le Conseil devaient être saisis.

Le Gouvernement polonais avait refusé à la Ville libre de prendre part à la Conférence internationale concernant le transport des marchandises, des voyageurs et des bagages par chemins de fer, tenue à Berne au mois de mai 1923. Dans sa Décision du 8 janvier 1924 (*Livre vert* des Décisions, 1924, pp. 4 et suiv.), le Haut-Commissaire, en rejetant l'argumentation du Gouvernement polonais, a statué que la Ville libre avait le droit d'envoyer un délégué à la Conférence de Berne. L'affaire fut liquidée par l'Accord du 4 mai 1924 (*Livre vert* des Traités, etc., 1924-1927, p. 83), en vertu duquel le Gouvernement polonais s'engagea sur la demande de la Ville libre à signer au nom de Dantzig les conventions agréées à la Conférence et de faire les démarches nécessaires pour faire mentionner expressément la Ville libre parmi les participants aux conventions en question.

Le deuxième conflit se rapporte au Congrès postal tenu à Stockholm en 1924. Il fut tranché par la Décision du Haut-Commissaire en date du 10 novembre 1924 (*Livre vert* des Décisions, 1924, pp. 83 et suiv.). Conformément à cette Décision, le Gouvernement dantzikois avait le droit d'envoyer un délégué audit. Congrès pour le représenter. Attendu que, conformément au Règlement de procédure du congrès, seulement des délégués étaient autorisés à prendre la parole, le Gouvernement polonais avait été obligé de nommer un délégué dantzikois et de lui confier une position qui lui permettait de participer aux débats conformément au Règlement du Congrès. Vu le fait qu'avant la réunion le Gouvernement polonais était en pleine connaissance des faits, il était obligé de

faire les démarches nécessaires pour assurer lesdits droits revenant à la Ville libre. Après le départ des délégués dantzikois, provoqué par l'attitude regrettable du chef de la délégation polonaise, ce dernier n'était pas en droit d'adhérer, pour la Ville libre, aux conventions arrêtées au Congrès.

15. — Il y a encore deux points dans la Décision du 24 août 1922 et dans l'Accord du 30 janvier 1923 qui méritent d'être retenus.

a) Au cas où, d'après une convention internationale, les différentes organisations techniques des États contractants peuvent correspondre directement entre eux et se réunir pour des discussions de nature technique sans intervention diplomatique, cette disposition s'applique également aux organisations respectives dantzikoises ; l'accord polonais est considéré comme étant donné par la conclusion de, ou par l'adhésion à la convention internationale au nom de Dantzig.

b) Rien dans la Décision du 24 août 1922 ne doit porter préjudice à la possibilité pour le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations d'autoriser un délégué du Gouvernement de la Ville libre à prendre part à un congrès ou une assemblée internationale particuliers et d'y voter lorsque ces organes le décideraient.

L'on voit qu'il s'agit ici de deux autorisations pour la Ville libre qui sont expressément réservées. La première est une autorisation considérée comme étant donnée implicitement par le Gouvernement polonais par la conclusion d'une convention ou par l'adhésion à une convention qu'elle avait effectuée au nom de Dantzig. Lorsqu'il s'agit de questions d'ordre technique dont le règlement peut être fait sans intervention diplomatique, les délégués dantzikois peuvent agir sans l'entremise du Gouvernement polonais. Ainsi la Ville libre a conclu certains arrangements, par exemple l'Accord réglant le service téléphonique entre la Grande-Bretagne et la Ville libre de Dantzig par les Pays-Bas et l'Allemagne le 22 mai 1928 (*Recueil des Traités*, 1929, vol. 85, pp. 100 et suiv.).

La deuxième autorisation prévoit en faveur du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations la possibilité de confier à la Ville libre des droits de participation et de vote qui dépassent le cadre normal que la Décision et l'Accord susdits se sont bornés à tracer.

IV.

LES ORGANES COLLECTIFS

16. — Tout ce qui vient d'être développé au sujet des affaires extérieures de la Ville libre conformément aux décisions du Haut-Commissaire et aux accords complémentaires ne touche pas au problème de l'activité des États au sein et auprès d'organes collectifs internationaux, problème distinct qui doit être soumis à un examen spécial.

Tandis que les organes individuels d'un État sont institués par un seul État et que leurs activités sont imputées à l'État qui les a instituées, les organes collectifs sont institués par une pluralité d'États conformément à une convention conclue entre eux, et leurs activités entraînent les imputations prévues à la convention institutrice. Les organes de la première catégorie poursuivent des intérêts particuliers, tandis que ceux de la deuxième catégorie sont appelés à satisfaire à des intérêts collectifs. Les conférences et les congrès internationaux ne sont que des réunions d'organes individuels ; leur mission est de préparer des actes et activités individuels concordants ; ils sont composés de plénipotentiaires appelés à des activités individuelles communes, tandis que les organes collectifs sont composés de membres appelés à concourir à une œuvre collective. Au sens strict du mot, dans les premières, on ne fait que « négocier », alors que dans les dernières on « débat », on « discute », on « délibère » et on peut prendre des « décisions », des « résolutions », etc.

Le développement récent des relations internationales a considérablement augmenté le nombre, les espèces et les attributions d'organes collectifs. Il fallait donc nettement distinguer les deux catégories dans la pratique et dans la doctrine.

Ainsi, il est hors de doute que les organes de la Société des Nations (Assemblée, Conseil, Secrétaire général, Cour de Justice) sont des organes collectifs, tandis que, par exemple, la Conférence des Ambassadeurs n'est qu'un organe individuel commun. C'était donc à juste titre qu'on a souligné cette différence substantielle dans les formes usitées : d'une part, ce sont le Conseil ou l'Assemblée comme tels qui sont nommés dans les documents officiels comme auteurs des recommandations, résolutions, décisions, etc. ; d'autre part, ce sont « l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, signataires avec les États-Unis d'Amérique comme Principales Puissances alliées et associées du Traité de paix de Versailles » (ou une formule semblable) qui sont nommés comme auteurs de certaines décisions et qui « ont chargé la

Conférence des Ambassadeurs du règlement » d'une question (ou une formule semblable). D'une façon analogue, on distingue, dans la Partie VIII du Traité de Versailles et dans les conventions exécutant ou modifiant le Règlement des Réparations, la Commission des Réparations, organe collectif, et ses attributions collectives, de celles qui ont été réservées aux Puissances intéressées même n'agissant que conjointement « avec la conscience de leur responsabilité *commune* ». Il a été déjà fait mention de la différence qui existe entre la garantie assumée par certaines Puissances individuelles et qui reste individuelle même si lesdites Puissances conviennent de n'agir que communément.

17. — Lorsqu'on tient compte de ces faits juridiques, on voit immédiatement que les décisions et accords relatifs à la conduite des affaires étrangères de la Ville libre de Dantzig ne concernent pas les activités qui se rapportent aux organes collectifs, et que notamment les règles établies pour les conférences et congrès internationaux ne sont pas applicables aux organes collectifs internationaux. Au contraire, on voit que pour l'activité des organes collectifs la pratique a suivi une voie opposée. Cette pratique est d'autant plus significative qu'elle s'est formée, pour ainsi dire, d'une façon instinctive et irréfléchie, sans qu'on se fût rendu compte des différences juridiques dont il vient d'être parlé, ce qui explique également certains chancellements et déviations de la route commandée par la nature de la chose.

Il n'a jamais été douteux que, dans les procédures engagées devant le Haut-Commissaire et le Conseil de la Société des Nations, la Ville libre communique directement et sans l'entremise du Gouvernement polonais avec ces organes collectifs, et que le président du Sénat de Dantzig prend part aux débats et délibérations du Conseil sur le même pied que le représentant de la Pologne. Toute autre solution aurait été perplexe. Également dans le litige relatif à la compétence des tribunaux de Dantzig, le Gouvernement dantzikois a été appelé à désigner un juge *ad hoc*, et il s'est fait représenter devant la Cour par un agent.

En ce qui concerne la Convention, prévue aux articles 89 et 98 du Traité de Versailles, concernant la liberté du transit entre la Prusse orientale et le reste de l'Allemagne, du 21 avril 1921, et à laquelle aussi la Ville libre est Partie contractante pour assumer de propres obligations et responsabilités, il était, d'une part, exact que la Ville libre fût représentée par le Gouvernement polonais, agissant pour les deux pays. Mais il était, d'autre part, exact que la clause compromissoire créant l'organe collectif du tribunal arbitral fût ainsi conçue à l'article 11 :

« Chaque Partie contractante aura le droit de remettre les différends pouvant survenir soit dans l'interprétation, soit dans l'application de la présente Convention, à la décision d'un tribunal arbitral permanent siégeant à Dantzig.... »

Conformément à l'article 12, « le tribunal arbitral comprendra trois juges nommés l'un par l'Allemagne, l'autre par la Pologne, le troisième par la Ville libre de Dantzig, et un président qui sera désigné d'un commun accord par les gouvernements ». Tandis que, pour la désignation du président et la prière éventuelle au roi de Norvège de procéder à la désignation, une disposition expresse prévoit que le Gouvernement polonais agit « tant en son nom qu'en celui de la Ville libre de Dantzig », pour toutes les autres activités relatives au fonctionnement du tribunal, il n'y a aucune entremise du Gouvernement polonais : nomination du juge dantzikois, révocation de ce juge et de son suppléant (art. 13), nomination de l'agent auprès du tribunal (art. 15), invocation du tribunal (art. 11), demande de mesures provisoires (art. 16).

Nombre d'autres traités et conventions dont Dantzig est devenu Partie contractante contiennent une clause compromissoire ; par exemple : Convention postale universelle, du 30 novembre 1920, article 23 ; Convention internationale pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes, du 12 septembre 1923, article 15 ; Convention et statuts établissant une Union internationale de Secours, du 12 juillet 1927, article 14, etc. En ce qui concerne par exemple cette dernière, elle fut, comme les autres conventions, soumise au Conseil de la Société des Nations le 29 mars 1930 par le Haut-Commissaire (*Journal officiel*, XI^me^ année, pp. 400 et suiv.) en vue de permettre au Conseil de faire usage du vote prévu à l'article 6, alinéa 2, du Traité de Paris lorsqu'il estime que le traité est en contradiction avec les stipulations dudit Traité ou avec le Statut de la Ville libre. Dans sa communication, le Haut-Commissaire avait particulièrement attiré l'attention sur la clause compromissoire de l'article 14, et, en recommandant de ne pas faire usage du veto, il a seulement fait la réserve qu'aucune interprétation de cet article ne pourrait porter atteinte à l'article 103, alinéa 2, du Traité de Versailles et à l'article 39 de la Convention dantziko-polonaise du 9 novembre 1920, c'est-à-dire à la clause arbitrale spéciale stipulée pour les relations entre Dantzig et la Pologne, qui doit évidemment prévaloir pour ces relations sur la clause arbitrale générale de la Convention en question. Il est à noter que le Haut-Commissaire n'a pas demandé une réserve relative à l'article 2 du Traité de Paris, qui exige l'entremise du Gouvernement polonais pour tout acte de politique étrangère. L'appel à un tribunal d'arbitrage et la conduite d'un procès consti-

tuant des activités auprès d'un organe collectif qui ne sauraient être soumises aux règles établies pour la conduite d'affaires extérieures pour lesquelles des organes individuels collaborent, le droit d'ester en justice que la Cour a reconnu à la Ville libre paraît être incompatible avec une autre solution.

18. — La stipulation d'une clause arbitrale dans un traité auquel la Ville libre est Partie contractante ne peut raisonnablement être interprétée qu'en ce sens que la Ville libre en est autorisée à jouer auprès des organes collectifs institués le rôle qui est prévu dans la convention institutrice de ces organes. Cette interprétation, qui résulte de la nature juridique de pareils organes, ne constitue d'ailleurs que l'application du principe général qui est à la base de l'Accord susmentionné du 30 janvier 1923 qui a établi que, lorsqu'il s'agit d'organisations ou accords administratifs d'ordre technique « sans intervention diplomatique », l'accord polonais pour la participation dantzikoise sans entremise du Gouvernement polonais est « considéré comme donné par la conclusion de ou par l'adhésion à la convention internationale au nom de Dantzig ». Cette interprétation concluant à une autorisation implicite s'impose à plus forte raison comme nécessaire et raisonnable lorsqu'il s'agit de la participation de la Ville libre à des organes collectifs et de son activité auprès de tels organes ; la conclusion d'un traité au nom et au compte de Dantzig par le Gouvernement polonais implique cette autorisation.

En effet, il paraît impossible d'appliquer à ces activités les règles qui ont été établies pour les affaires diplomatiques, y compris les conférences. Par exemple, il ne paraît pas approprié à la situation que, dans une affaire portée devant une commission de conciliation ou une instance arbitrale ou judiciaire et dans laquelle la Ville libre est Partie en cause, des actes de procédure à destination ou de provenance de la Ville libre soient soumis aux règles calquées sur la procédure diplomatique. Le sens et la portée de l'institution d'organes collectifs, le motif pour lequel on les a substitués aux organes diplomatiques, en pourraient être compromis.

S'il est exact que la Décision du 28 novembre 1922 parle dans son dispositif d'une façon générale de « correspondance concernant la conduite des affaires étrangères de Dantzig », ce dispositif doit être interprété à la lumière des motifs qui le supportent. Or, dans les motifs ainsi que dans la requête dantzikoise, il n'est question que des relations de la Ville libre avec un *État* ou un gouvernement étranger. On peut donc soutenir légitimement que la Décision ne demande pas application aux relations de la Ville libre avec un organe

collectif. S'il est vrai qu'on ne saurait désigner ces relations comme relations internes, elles ne sont certainement pas des relations extérieures au sens normal.

En tout état de cause, ces relations sont d'un caractère si particulier qu'on se voit consciemment placé devant la question de savoir quelles règles appropriées à leur nature particulière devraient être développées par la pratique, la doctrine et la jurisprudence internationales.

V.

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

19. — L'Organisation internationale du Travail est, aux termes de l'article 387, « une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule » de la Partie XIII du Traité de Versailles, intitulée « Travail ». Et, aux termes de l'article 427, « les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la Section I et associé à celui de la Société des Nations ».

C'est le seul texte qui parle d'une façon expresse de la relation générale qui existe entre cet organisme et celui de la Société des Nations. L'Organisation internationale du Travail envisagée comme un tout ne fait pas partie de la Société des Nations, elle constitue un organisme associé. Cette relation de pure association n'exclut évidemment pas, implique même des relations intimes avec la Société des Nations et ses organes. La Conférence générale et le Conseil d'administration ne sont liés par aucun lien organique à la Société des Nations. Seul le Bureau international du Travail, qui est établi au siège de la Société des Nations, fait « partie de l'ensemble des institutions de la Société » (art. 392), comme du reste aussi la Cour le fait. Les fonctions du Bureau international du Travail sont réglées à l'article 396. En vertu de dispositions spéciales, les organes de la Société des Nations remplissent des fonctions auxiliaires de concours, d'assistance et d'aide (cf. par exemple art. 393, al. 4, 396, 399, 412, al. 4, 415, 420) ; également la Cour a été chargée de fonctions déterminées importantes (cf. par exemple art. 416, 418, 423).

Mais toutes ces relations d'assistance et de concours, qui existent aussi pour d'autres institutions internationales non associées à la Société des Nations, ne portent pas préjudice au fait que l'Organisation internationale du Travail est un organisme indépendant appelé à remplir les fonctions qui lui sont propres. De la même façon que la Partie I organise

une Ligue des Nations pour la paix, la Partie XIII organise une Ligue de la Paix sociale ; cette phrase de Mahaim (*L'Organisation permanente du Travail*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, 1924, vol. 4 de la collection, p. 83) caractérise bien la situation.

A l'article 23 *a* du Pacte, les Membres de la Société des Nations se bornent à énoncer qu'ils « s'efforceront d'établir et d'entretenir *des* organisations internationales nécessaires pour assurer et maintenir des conditions de travail équitables et humaines ». Mais on a intentionnellement fait abstraction d'incorporer l'Organisation internationale du Travail au Pacte même : une clause conçue en ce sens au projet du Pacte du 14 février 1919 a été écartée (cf. Hiitonen, *La compétence de l'Organisation internationale du Travail*, 1920, vol. I, p. 60, note 2).

20. — En ce qui concerne l'admission des Membres à l'Organisation internationale du Travail, une autre modification opérée dans le projet britannique mérite d'être retenue. Le premier article de ce projet était conçu de façon à lier insolublement la qualité de Membre de la Société des Nations à celle de l'Organisation internationale du Travail et portait (cf. Périgord, *The International Labour Organization, with an introduction by Robinson*, 1926, pp. 266 et suiv.) :

« The High Contracting Parties, being the States Members of the League of Nations, agree to establish a permanent organization for the promotion of the objects set forth in the preamble, and for this purpose agree to accept the provisions contained in the following articles. »

L'on est renseigné, par la brochure du Bureau international du Travail relative à l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche à l'Organisation internationale du Travail, sur l'historique du changement que ce texte a subi pour devenir l'article 387 du Traité de Versailles.

Au mois de février 1919, il y eut au sein de la Commission de la Conférence de la Paix chargée d'élaborer le projet sur le Travail une discussion sur la question de savoir s'il y avait la possibilité d'admettre à la Conférence de Washington, qui devait se réunir avant la ratification du Traité de paix et la création de la Société des Nations, outre les États alliés, les États neutres et ennemis. Le 28 février, la Commission exprima dans une résolution le vœu que la Conférence de la Paix soumettrait le projet de convention avant son adoption définitive aux États neutres pour s'assurer au moins leur concours. Par cette résolution, l'attention du Conseil suprême fut attirée sur le problème de l'invitation de tous les pays industriels à l'Organisation internationale du Travail

et de l'admission avant la signature du Traité de paix des États qui n'appartenaient pas encore à la Société des Nations. C'était pour faire face à ce besoin que le Conseil suprême substitua la rédaction actuelle de l'article 387 à l'article premier du projet précité.

Après la remise des Conditions de paix à l'Allemagne et sur les observations de la délégation allemande, la question de l'admission de l'Allemagne à l'Organisation internationale du Travail fut de nouveau discutée. Le Conseil suprême soumit cette question délicate au Comité de la Commission du Travail qui avait été créée pour examiner les observations allemandes relatives aux Conditions de paix. Dans sa réponse du 15 mai, le Comité proposa d'admettre l'Allemagne immédiatement après la Conférence de Washington, et de lui accorder un siège au Conseil d'administration. Cette proposition devait être envoyée à la Conférence de Washington avec un avis favorable du Conseil des Principales Puissances alliées et associées.

Pendant les discussions sur ce point, M. Fontaine avait soulevé la question de savoir si, pour donner satisfaction à la proposition du Comité, il ne fallait pas modifier l'article premier du statut de l'Organisation du Travail, bien que cette disposition eût déjà subi une modification considérable. Cette suggestion ne fut pas suivie, mais M. Fontaine fut autorisé à attirer l'attention du secrétaire général de la Conférence sur les conséquences de ladite modification. Ni le Conseil suprême ni le Comité de rédaction ne jugeaient nécessaire une nouvelle rédaction ; ils estimaient que la modification faite suffirait pour donner à l'article premier l'élasticité requise, et que la résolution du 17 mai n'en exigerait pas une nouvelle.

Ainsi, l'Allemagne et l'Autriche furent admises comme Membres de l'Organisation internationale du Travail avant leur admission comme Membres de la Société des Nations ; et l'Espagne et le Brésil sont restés Membres de l'Organisation internationale du Travail après avoir renoncé à la qualité de Membres de la Société des Nations.

En effet, le Préambule de la Partie XIII souligne au premier alinéa qu'il y a un rapport intime entre les buts de la Société des Nations d'établir la paix universelle et l'idée de la justice sociale sur laquelle la paix universelle doit être fondée, comme aussi l'article 23 *a* du Pacte contient une mention de la nécessité de conditions de travail équitables et humaines. Mais ce rapport existe seulement pour les buts poursuivis par les deux organismes, sans qu'on en ait tiré la conséquence d'une confusion absolue de leurs Membres et de leur organisation. Ainsi, le troisième alinéa du Préambule souligne que « 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 leur propre pays ».

21. — En ce qui concerne les différents organes de l'Organisation internationale du Travail, on se trouve en présence d'organes collectifs au sens indiqué ci-dessus.

a) La Conférence générale des représentants des Membres est composée de deux délégués gouvernementaux et de deux autres représentants respectivement d'une part des employeurs, d'autre part des travailleurs. Chaque délégué a le droit de voter individuellement.

Mahaim souligne justement que même les délégués gouvernementaux ne sont pas des plénipotentiaires : non seulement ils « ne sont pas munis de pleins pouvoirs, mais ils ne signent ni protocoles ni conventions » (*loc. cit.*, p. 47). La Conférence « n'est ni un parlement, ni une réunion de plénipotentiaires, ni une réunion de simples experts » ; vu que les décisions « se font au moyen de votes individuels et non par États », « il n'y a point d'acte diplomatique signé ou paraphé » (*loc. cit.*, p. 100).

b) Le Conseil d'administration qui dirige le Bureau international du Travail est composé de 24 personnes, dont 12 sont gouvernementaux, 6 représentent les patrons, et 6 les employés et ouvriers.

c) Le Bureau international du Travail est un organe collectif d'ordre administratif dont le personnel est choisi par son Directeur. Les ministères des Membres qui s'occupent des questions ouvrières peuvent communiquer directement avec le Directeur, soit par l'intermédiaire du représentant de leur gouvernement au Conseil d'administration, soit, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire de tel autre fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet par le gouvernement intéressé. Cette méthode de communication ne présente donc aucun caractère diplomatique.

22. — Si l'on fait abstraction des attributions d'ordre interne telles que vérification des pouvoirs, élections, établissement du règlement, ordre du jour, etc., les travaux de la Conférence aboutissent dans la formation soit d'une recommandation, soit d'un projet de convention d'une application générale. Les Membres sont engagés à les soumettre, dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session, à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre les mesures d'un autre ordre. S'il s'agit d'une recommandation, les Membres informeront le secrétaire général des mesures prises ; s'il s'agit d'un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le

consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au secrétaire général et prendra les mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention. La convention ratifiée sera enregistrée par le secrétaire général. Chacun des Membres présentera au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles elle a adhéré.

Enfin, la Partie XIII prévoit, pour le cas où une convention ratifiée n'est pas exécutée d'une manière satisfaisante, d'une part des *réclamations* émanant d'organisations professionnelles ouvrières ou patronales, adressées au Bureau international du Travail, et d'autre part des *plaintes* que chacun des Membres peut déposer au Bureau international du Travail contre un autre Membre. Dans la procédure qui suit une réclamation, on se contente d'une publicité de la réclamation et, éventuellement, d'une réponse de l'État mis en cause qui ne paraît pas satisfaisante. La procédure qui suit une plainte est plus compliquée ; il y est prévu une commission d'enquête qui, après un examen approfondi, rédigera un rapport ; et ce rapport pourra, le cas échéant, même indiquer des sanctions d'ordre économique contre le gouvernement mis en cause que la commission jugerait convenables, et dont l'application par les autres gouvernements lui paraîtrait justifiée. Chacun des gouvernements intéressés pourra, dans le délai d'un mois, déclarer s'il accepte ou non les recommandations, ou s'il désire soumettre le différend à la Cour.

Cette haute juridiction peut confirmer, amender ou annuler les conclusions ou recommandations de la Commission d'enquête et indiquer, le cas échéant, les sanctions d'ordre économique qu'elle croirait convenable de prendre à l'égard d'un gouvernement en faute, et dont l'application par les autres gouvernements lui paraîtrait justifiée. Contre tout Membre qui ne se conforme pas aux recommandations soit de la Commission d'enquête soit de la Cour, tout autre Membre pourra appliquer les sanctions d'ordre économique déclarées applicables en l'espèce par la Commission ou par la Cour.

VI.

CONCLUSIONS

23. — L'Organisation internationale du Travail présuppose pour ses Membres certaines qualités à défaut desquelles elle ne saurait fonctionner.

Il faut y avoir un gouvernement, un territoire, des ressortissants, la faculté du Membre d'être Partie contractante d'une convention internationale, l'indépendance en matière de légis-

lation de travail telle qu'elle est déterminée au deuxième alinéa du préambule à la Partie XIII. Ces conditions sont remplies pour chaque État et pour chaque dominion ou colonie qui se gouverne librement. Elles le sont donc certainement pour la Ville libre, qui jouit de tous les attributs d'un État au sens tant du droit international que de son droit national tel qu'il est fondé par sa Constitution en plus garantie par la Société des Nations. La Ville libre jouit d'une indépendance politique sujette à certaines restrictions conventionnelles, et qui est protégée contre toute agression extérieure par la Société des Nations. Son indépendance est complète en matière de législation du travail. Elle est sujet de droit dans le domaine du droit international, qui lui impute de propres droits et obligations, conventionnels et autres, d'ordre politique et économique ; elle engage sa responsabilité comme les autres États engagent leur responsabilité à son égard.

La garantie et la protection de la Société des Nations qui lui ont été accordées lors de sa création n'ont rien d'extraordinaire pour un nouvel État qui se trouve dans une situation particulière. Personne n'a jamais nourri de doutes relatifs à la qualité de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail pour un État qui, lors de sa création, a accepté dans l'ancienne forme des garanties internationales soit de son indépendance, soit de sa Constitution ou d'éléments de sa Constitution, soit de son Statut particulier. Vu la situation délicate de la Ville libre de Dantzig, la garantie et la protection prévues, loin d'exclure sa qualité de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail, doivent être considérées comme l'une des bases essentielles de son indépendance politique et de son libre développement économique, social, national et religieux dans l'organisation internationale de l'Europe, et, par conséquent, de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail. Et ce de la même façon dont cette Organisation a, de par sa nature, besoin d'englober la Ville libre en sa qualité de centre industriel, commercial, maritime, qui jouit aussi d'une agriculture considérable et dont la législation en matière de travail ne dépend que de sa souveraineté : « La non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays. »

Il serait peu logique d'exclure la Ville libre de l'Organisation universelle du Travail et de laisser ainsi une lacune sensible dans le réseau, en principe universel, d'obligations internationales d'ordre social, alors qu'on a été particulièrement satisfait de l'adhésion de la Ville libre au Pacte Kellogg, et de la voir combler ainsi une lacune dans le réseau, en principe universel, des obligations internationales

d'ordre politique. On se mettrait en contradiction avec le Préambule de la Partie XIII, aux termes duquel la paix universelle ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale.

24. — En ce qui concerne les activités de l'Organisation internationale du Travail, il n'y a également rien qui exclurait l'admission de la Ville libre.

La Conférence générale n'est ni une conférence au sens de la Décision du Haut-Commissaire y relative, ni une organisation technique au sens de l'Accord supplémentaire. L'institution de cet organe collectif constitue une modification importante dans la procédure de la conclusion de traités internationaux ; elle substitue à une conférence de plénipotentiaires, simple réunion d'organes individuels, la décision d'un organe collectif dont les membres jouissent d'un vote individuel. La discussion au sein de cet organe collectif serait permise aux délégués dantzikois même si les règles établies pour les conférences internationales proprement dites s'y appliquaient. Mais aussi le vote ne constitue pas un acte de politique extérieure comme serait le vote dans une conférence internationale proprement dite. La signature d'un acte ou protocole final qu'il faudrait considérer comme acte de politique étrangère n'a pas lieu. Rien ne s'oppose à une participation des représentants du Gouvernement, des patrons et des employés dantzikois sur un pied de parfaite égalité avec les autres Membres.

La demande d'admission, acte de politique extérieure, devait être faite par l'intermédiaire du Gouvernement polonais. Lorsque ce dernier aurait refusé de satisfaire à cette demande, le Gouvernement dantzikois en aurait pu recourir au Haut-Commissaire. Selon l'opinion du Gouvernement de Dantzig, la réception de la Ville libre dans l'Organisation internationale du Travail, faite sur la demande du Gouvernement polonais agissant au nom et au compte de la Ville libre, comporte l'autorisation pour les représentants dantzikois de collaborer dans cet organe collectif conformément à son statut et sans entremise polonaise.

Même si l'on voulait appliquer à la Conférence générale les principes que le Haut-Commissaire a développés dans ses décisions, il faudrait interpréter la demande d'admission faite par le Gouvernement polonais au nom de la Ville libre comme impliquant l'autorisation à toute activité que comporte l'acceptation de l'admission. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que, dans sa Décision, le Haut-Commissaire a expressément réservé au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations d'autoriser un délégué dantzikois à participer à tout congrès ou assemblée internationale particulière, et à y voter.

Cette réserve jouerait en tout cas si l'on voulait appliquer ladite Décision.

Du reste, d'après le statut de la Conférence, un plénipotentiaire du Gouvernement polonais qui pourrait être président ou chef des représentants de Dantzig n'existe pas à la Conférence générale, étant donné que les délégués du Gouvernement polonais votent aussi individuellement que les délégués patronaux, employés polonais et dantzikois. Même lorsque le Gouvernement polonais donnerait des instructions à ses délégués gouvernementaux et que ceux-ci les suivraient, cela ne regarderait que les relations internes entre le Gouvernement polonais et les délégués désignés par lui ; ces faits ne seraient d'aucune importance pour la Conférence et son fonctionnement. Dans les relations entre Dantzig et la Pologne, l'instruction d'un chef polonais agissant au nom de la Ville libre n'est pas possible, ces relations n'étant pas d'ordre interne polonais. C'est au gouvernement du Membre en tant que dirigeant responsable des affaires de travail dans l'ordre interne de son pays que la Partie XIII a confié la désignation des délégués conformément à des règles déterminées. Après la désignation, les délégués ne subissent pour les délibérations et le vote aucune influence gouvernementale officielle. L'introduction officielle d'une pareille influence dans les relations entre le Gouvernement polonais et les délégués dantzikois serait contraire tant au statut de la Conférence qu'aux relations dantziko-polonaises. La discussion et le vote à la Conférence générale sont destinés à être l'expression des expériences et des vues recueillies par les délégués d'origine différente dans leurs activités internes respectives dans le domaine social. Négliger ces faits essentiels signifierait méconnaître et détruire le caractère particulier de la nouvelle institution. La tentative éventuelle d'introduire dans l'activité de la Conférence générale les principes établis pour les conférences internationales de plénipotentiaires, à savoir la procédure compliquée pendant le cours de la session et la procédure subséquente en vertu de l'article 39 du Traité de Paris, qui laissent ouverte l'éventualité d'une abstention de vote, contredirait également au statut de la Ville libre et au statut de l'Organisation du Travail.

25. — La conséquence juridique de l'adoption par la Conférence générale d'une recommandation ou d'un projet de convention consiste dans l'engagement des Membres à les soumettre aux autorités internes compétentes aux fins de permettre à celles-ci de prendre les mesures législatives ou administratives requises par le droit interne. Cet engagement, qui est sans doute international, n'implique que l'opération d'actes qui se jouent dans le domaine interne et

qui, par conséquent, ne peuvent évidemment être effectués que par la Ville libre. Une entremise polonaise ne saurait entrer en cause. L'on voit ici de nouveau se révéler tout le caractère particulier des activités au sein et auprès d'organes collectifs communs à une pluralité d'États qui déploient souvent des effets immédiats dans l'ordre interne des pays intéressés.

La question d'une affaire étrangère n'entre en cause que lorsqu'il s'agit du dépôt du document de ratification d'une convention. Cet acte est opéré en dehors de l'Organisation du Travail proprement dite ; il est communiqué au Secrétaire général. Le dépôt du document de ratification constitue pour Dantzig la conduite d'une affaire extérieure au sens du Traité de Paris et des décisions et accords qui ont été analysés ci-dessus, et elle fait jouer tout ce mécanisme que l'on connaît s'il s'agit d'une convention à conclure par le Gouvernement polonais au nom et au compte de la Ville libre comme Partie contractante.

26. — En ce qui concerne le deuxième organe de l'Organisation internationale du Travail, le Bureau international du Travail placé sous la direction du Conseil d'administration, ses fonctions sont déterminées à l'article 396 : centralisation et distribution d'informations ; étude de questions à soumettre aux discussions de la Conférence ; préparation de l'ordre du jour ; publication d'un bulletin ; exécution de toute autre fonction attribuée à lui par la Conférence. Cet organe présente en général les mêmes traits caractéristiques d'organes collectifs à fonctions administratives que l'on connaissait déjà avant l'institution de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail.

Ainsi, les relations du Bureau avec les Membres de l'Organisation internationale du Travail sont en général d'ordre technique et administratif. La communication avec les Membres s'opère donc, sans entremise gouvernementale ou diplomatique, par voie directe entre le ministère compétent en matière de travail et un fonctionnaire dûment qualifié et désigné à cet effet. Aussi une entremise du Gouvernement polonais n'entre-t-elle pas en cause pour les relations de la Ville libre avec le Bureau international du Travail.

27. — En ce qui concerne les procédures qui suivent une réclamation et une plainte, la situation se présente de la façon suivante.

Dans la procédure sur réclamation, il n'y a aucun acte qui implique la conduite d'une affaire extérieure.

Dans la procédure sur plainte, la situation est plus compliquée. L'institution de la commission d'enquête, l'activité de ladite commission, l'appel à la Cour, l'activité judiciaire de cet

organe, ne comportent que des activités au sein et auprès d'organes collectifs que la Ville libre, en tant que sujet de droit, Partie contractante des conventions en question, État capable d'ester en justice, est à même d'effectuer. La seule réserve qui s'impose est la même que le Haut-Commissaire avait à juste titre aussi faite, par exemple à l'égard de la clause compromissoire de la Convention établissant une Union internationale de Secours, à savoir que la clause arbitrale de l'article 39 du Traité de Paris doit jouer pour autant qu'il s'agit de relations entre Dantzig et la Pologne, de sorte que le mécanisme procédural de la Partie XIII ne joue que pour les relations entre la Pologne, respectivement Dantzig, d'une part, et les autres États d'autre part. Mais cette réserve 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.

L'autorisation à appliquer éventuellement des sanctions d'ordre économique est complètement confiée soit à la commission d'enquête, soit à la Cour ; l'application d'une mesure de sanction sur initiative gouvernementale, qui exigerait une entremise du Gouvernement polonais, n'entre donc pas en considération. En statuant sur les mesures de sanction, les deux organes compétents tiendraient certainement compte des particularités des relations qui existent non seulement entre la Ville libre et la Pologne, mais aussi entre d'autres Membres, soit liés par une union douanière, parfois plus étroite que celle qui est stipulée entre Dantzig et la Pologne, soit faisant partie d'un même empire. Le fait que, le cas échéant, l'exécution des mesures de sanction économique comporte, peut-être, des notifications diplomatiques ou autres actes nécessitant une entremise du Gouvernement polonais, n'a rien d'extraordinaire et ne comporte rien qui puisse compromettre ou entraver l'accomplissement de l'œuvre élevée qui a été confiée à l'Organisation internationale du Travail.

28. — La conclusion qui, d'après le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig, s'impose de tout ce qui précède, est que

> le Statut juridique spécial de la Ville libre de Dantzig permet à la Ville libre de devenir Membre de l'Organisation internationale du Travail.