

Utilisation par la Pologne du Port de Dantzig.
Décision du Haut Commissaire de la Société des Nations dans la
Ville Libre de Dantzig du 26. Octobre 1931*).

I. Le 9 mai 1930, le Gouvernement de la Ville Libre de Dantzig a présenté au Haut Commissaire de la Société des Nations, conformément à l'art. 39 de la Convention conclue le 9 novembre 1920 entre la Ville Libre et la Pologne, la requête suivante:

«Vu que le Haut Commissaire de la Société des Nations a pris, le 15 août 1921, la décision suivante:

«Le Gouvernement polonais s'engage à utiliser à plein le port de Dantzig, quels que soient les autres ports qu'il puisse ouvrir à l'avenir sur la côte de la Baltique, et le Gouvernement de Dantzig s'engagera à sauvegarder les intérêts de la Pologne en ce qui concerne le libre accès à la mer en tout temps.

«Nous vous prions de bien vouloir décider que le Gouvernement polonais est tenu:

«1. de prendre toutes les mesures nécessaires, notamment en matière de tarifs ferroviaires, afin que la partie du trafic voyageurs et marchandises, en provenance et à destination de la Pologne, qui ne passe pas par la frontière terrestre ainsi que le trafic de transit à travers la Pologne, soient transbordés dans le port de Dantzig;

«2. de mettre tout en oeuvre pour développer et améliorer le port de Dantzig et ses voies d'accès (chemins de fer et voies navigables) de manière qu'il puisse suffire à tous les besoins du trafic mentionné à l'alinéa 1;

«3. de renoncer, en ce qui concerne d'autres ports, à toutes mesures tendant à détourner de Dantzig le trafic voyageurs et marchandises, telles que notamment: dégrèvements de taxes publiques et autres, conclusion de baux comportant l'obligation de placements et la garantie d'un certain trafic minimum, mesures d'ordre douanier promettant, pour les expéditions via Gdynia, des réductions des droits de douane, des exonérations ou autres faveurs, mesures concernant la répartition des contingents ou, enfin, mesures d'ordre économique ou autres.»

II. Conformément à la procédure établie par la résolution du Conseil du 11 juin 1925, un échange de pièces a eu lieu entre les Parties: le Gouvernement polonais a présenté sa réponse le 19 juillet 1930, le Gouvernement de Dantzig sa réplique le 26 août 1930, et le Gouvernement polonais sa duplique le 11 octobre 1930.

III. Le Gouvernement polonais est d'avis que les motions présentées par le Sénat de la Ville Libre ne sauraient faire l'objet d'un litige entre la Pologne et la Ville Libre, et ceci pour la raison qu'elles constituent une atteinte à l'indépendance et à la souveraineté politique et économique de l'Etat polonais, ainsi qu'à son droit au libre développe-

*) Nach amtlicher Mitteilung.

ment. D'après le Gouvernement polonais seule une norme contractuelle positive et expresse pourrait servir de base aux réclamations de la Ville Libre de Dantzig. Or, une telle norme, de l'avis du Gouvernement polonais, n'a été créée ni par la décision du Haut Commissaire du 15. VIII. 1921 ni par l'accord dantzig-polonais du 23 septembre 1921.

IV. Dans le but d'éclaircir la situation juridique controversée, le Haut Commissaire s'est adressé au Secrétaire Général de la Société des Nations, aux termes de la procédure en vigueur, pour demander la nomination d'un comité d'experts chargé de donner un avis juridique sur la question suivante:

«La décision du Haut Commissaire du 15 août 1921, point VII (the Polish Government will engage to make full use of the port of Danzig, whatever other ports she may open in the future on the Baltic coast), constitue-t-elle une obligation pour la Pologne ou seulement une recommandation, et quelle en est la portée juridique.»

Les juristes nommés à cet effet, après avoir en communication de tous les documents et renseignements nécessaires, et après avoir entendu à plusieurs reprises les représentants des Parties, ont remis l'avis qui leur avait été demandé, le 16 avril 1931.

V. L'avis consultatif des juristes m'étant parvenu, je me suis adressé aux Parties, conformément au règlement de procédure en vigueur (article VII) pour leur demander si elles étaient disposées à entreprendre des négociations sur la base de l'avis donné par la majorité du Comité.

Par ses lettres en dates des 1 et 15 août et 21 septembre 1931, le Sénat de Dantzig a précisé son point de vue. Il y déclare avoir présenté sa requête du 9 mai 1930 dans le but de voir éclaircir par une décision du Haut Commissaire la situation juridique découlant du point VII de la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921. Le Sénat considère que les négociations directes entre les parties, en ce qui concerne la question juridique sur laquelle s'est prononcé le Comité des Juristes, constitueront une pure perte de temps. Par contre, le Sénat est tout disposé à engager des négociations dès que la décision de Haut Commissaire sera intervenue.

Par sa lettre en date du 26 août 1931, le Représentant diplomatique de la République de Pologne à Dantzig m'a fait connaître «qu'en présence d'une pareille déclaration du Sénat, il serait vain de la part du Gouvernement polonais de prendre la parole en la matière».

Dans ces conditions, il ne me reste qu'à donner ma décision.

VI. L'avis formulé par les juristes me semble constituer une base suffisante pour arriver à l'éclaircissement de la situation juridique découlant du point VII de la décision du 15 août 1921, dans le cadre de la requête dantzigoise du 9 mai 1930.

VII. Les experts ont été unanimes pour constater que le point VII de la décision du Haut Commissaire comporte une obligation à la charge de la Pologne. Cette constatation, faite à l'unanimité, par

le Comité des juristes, me dispense d'examiner ici la thèse avancée par le Gouvernement polonais, à l'effet que la motion présentée par le Sénat de la Ville Libre ne saurait faire l'objet d'un litige entre la Pologne et la Ville Libre.

L'obligation d'utiliser pleinement le port de Dantzig constitue, — de l'avis de la majorité des experts, — la contrepartie de la large extension donnée par la décision aux droits de la Pologne sur le territoire de la Ville Libre, droits qui sont précisés notamment au point VIII de la décision. Entre le point VII et le point VIII de la décision il existe un parallélisme et même une connexité que les Parties ont été d'ailleurs d'accord pour reconnaître. Je ne vois pas de raisons pour me dissocier de cette opinion.

VIII. Quant à la seconde partie de la question posée au Comité à savoir quelle est la portée juridique du point VII, les experts n'ont pas présenté un avis unanime. Je suis amené à me rallier à l'avis présenté par la majorité du Comité, aux points E. F. G. H. de ses conclusions. J'estime donc que l'obligation que comporte le point VII n'est pas limitée aux questions des chemins de fer, quoiqu'elle doive être interprétée raisonnablement comme n'étant pas en contradiction avec le droit incontesté de la Pologne d'ouvrir d'autres ports sur la côte de la Baltique. J'estime, en outre, que cette obligation ne devait pas demeurer en suspens jusqu'au moment où la Pologne et Dantzig feraient une convention expresse pour son exécution. L'obligation du point VII n'impliquait nullement la nécessité de conclure des accords d'exécution.

IX. La Pologne a l'obligation de faire plein usage du port de Dantzig; mais la requête dantzikoise (point I) se prête à être interprétée comme la prétention de la part de la Ville Libre à assurer une sorte de monopole du trafic polonais qui ne passe pas par la frontière terrestre, ainsi que du trafic de transit à travers la Pologne. Cette prétention ne trouve pas, à mon avis, un appui suffisant dans les arguments exposés par le Sénat de la Ville Libre et serait en contradiction avec le droit incontesté de la Pologne d'ouvrir d'autres ports sur la côte de la Baltique.

X. Au point 2 de sa requête du 9 mai 1930, Dantzig prétend que le Gouvernement polonais est tenu de mettre tout en oeuvre pour améliorer et développer le port de Dantzig et ses voies d'accès (chemins de fer, voies navigables), de manière qu'il puisse suffire à tous les besoins du trafic mentionné au point 1.

Pour les raisons données au paragraphe précédent, cette prétention de Dantzig doit être écartée. D'autre part, il faut remarquer que la majorité des experts ont été d'avis qu'en ce qui concerne l'appréciation de l'obligation du point VII, il ne faut pas se borner à tenir compte de l'état du port de Dantzig tel qu'il existait en 1921, mais qu'il faut en outre tenir compte raisonnablement du développement ultérieur de ce port. Les experts mettent en relief à ce propos que les mots »the port of Danzig« doivent être interprétés à la lumière de l'article 26

de la Convention de Paris qui prévoit que le «Conseil du Port aura l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le développement et l'amélioration du port . . . afin de faire face à tous les besoins de ce trafic» (d'importation ou d'exportation en provenance ou à destination de la Pologne). Il ressort des stipulations de l'article 26 que le développement et l'amélioration du port de Dantzig constituent un devoir incombant au Conseil du port. L'obligation de la Pologne de faire plein usage du port de Dantzig comporte, à mon avis, une collaboration loyale de la Pologne à l'oeuvre du Conseil du port, telle que celle-ci est définie à l'article 26.

XI. La nature de l'obligation incombant à la Pologne de faire plein usage du port de Dantzig, laisse, à mon avis, à la Pologne une grande latitude dans le choix des moyens pour arriver à ce but; cette obligation doit, d'autre part, être interprétée raisonnablement comme n'étant pas en contradiction avec le droit incontesté de la Pologne d'ouvrir d'autres ports sur la côte de la Baltique. Mais il n'est pas compatible avec cette obligation que la Pologne favorise par des mesures de préférence la concurrence d'autres ports, au détriment du port de Dantzig. Il s'agirait notamment de mesures, dont l'effet serait de détourner de Dantzig le trafic aussi bien des voyageurs que des marchandises telles que: dégrèvement de taxes publiques et autres, conclusion de baux comportant l'obligation de placements et la garantie d'un certain trafic minimum, mesures d'ordre douanier promettant pour les expéditions via d'autres ports que Dantzig, des réductions de droits de douane, des exonérations ou autres faveurs, mesures concernant la répartition des contingents et, enfin, mesures d'ordre économique ou autres.

XII. Avant de formuler maintenant mes conclusions, je crois devoir mettre en relief qu'à mon avis, la requête dont j'ai été saisi, ne vise pas à ce que soit examinée la question si la réalité des faits est conforme à l'obligation découlant du point VII de la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921; mais uniquement à éclaircir par voie de décision, l'état de droit existant.

XIII. Je décide donc que:

A) Le point VII de la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921 (the Polish Government will engage to make full use of the port of Danzig whatever other ports she may open in the future on the Baltic coast) comporte une obligation pour la Pologne. Cette obligation n'implique nullement la nécessité de conclure des accords d'exécution.

B) L'obligation découlant pour la Pologne du point VII susmentionné n'est pas limitée aux questions de chemins de fer, mais elle a une portée générale. La Pologne n'est toutefois pas obligée de prendre les mesures demandées par le Sénat de Dantzig au point 1 de ses conclusions, dont l'effet serait d'assurer à Dantzig une sorte de monopole pour l'ensemble du trafic polonais qui ne passe pas par la frontière terrestre.

C) Dans l'appréciation de l'obligation du point VII, il ne faut

pas se borner à tenir compte de l'état du port de Dantzig tel qu'il était en 1921, mais il faut en outre tenir compte raisonnablement du développement ultérieur de ce port. A cet égard, la Pologne est tenue de collaborer à l'oeuvre du Conseil du Port conformément à l'article 26 de la Convention de Paris du 9. XI. 1920.

D) L'obligation de la Pologne en vertu du point VII comporte, pour le Gouvernement polonais, l'obligation de ne pas favoriser par l'adoption de mesures de préférence la concurrence d'autres ports au détriment de Dantzig.

XIV. Ayant éclairci par la décision actuelle le point de vue juridique, il est à aboutir que les questions particulières et toutes autres questions d'ordre pratique touchant à l'utilisation par la Pologne du port de Dantzig, fassent l'objet d'un échange de vues entre les deux Gouvernements dans le but d'arriver à des accords. Le chemin pour aboutir à de tels accords me semble tracé par l'avis exprimé au point E des conclusions de la majorité des experts, d'après lequel l'obligation incombant à la Pologne en vertu du point VII de la décision du Haut Commissaire du 15. VIII. 1921 doit être interprétée raisonnablement comme n'étant pas en contradiction avec le droit incontesté de la Pologne d'ouvrir d'autres ports sur la côte de la Baltique.

signé: M. Gravina.

Anhang.

Avis donné par le Comité de Juristes au Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig. Genève, le 16 avril 1931*).

I. PROCÉDURE ET DOCUMENTATION.

Le 9 mai 1930, le Gouvernement de la Ville libre de Dantzig a présenté au Haut Commissaire de la Société des Nations, conformément à l'article 39 de la Convention conclue le 9 novembre 1920 entre Dantzig et la Pologne, la requête suivante:

«Vu que le Haut Commissaire de la Société des Nations a pris, le 15 août 1921, la décision suivante:

«Le Gouvernement polonais s'engagera à utiliser le port de Dantzig, quels que soient les autres ports qu'il puisse ouvrir à l'avenir sur la côte de la Baltique, et le Gouvernement de Dantzig s'engagera à sauvegarder les intérêts de la Pologne en ce qui concerne le libre accès à la mer en tout temps.»

«Nous vous prions de bien vouloir décider que le Gouvernement polonais est tenu:

*) Nach amtlicher Mitteilung. Die im Text zitierten Annexes sind nicht abgedruckt worden.

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 3, T. 2: Urk.

«1. De prendre toutes les mesures nécessaires, notamment en matière de tarifs ferroviaires, afin que la partie du trafic voyageurs et marchandises en provenance et à destination de la Pologne qui ne passe pas la frontière terrestre, ainsi que le trafic de transit à travers la Pologne, soient transbordés dans le port de Dantzig;

«2. De mettre tout en œuvre pour développer et améliorer le port de Dantzig et ses voies d'accès (chemins de fer et voies navigables), de manière qu'il puisse suffire à tous les besoins du trafic mentionnés à l'alinéa 1;

«3. De renoncer, en ce qui concerne d'autres ports, à toutes mesures tendant à détourner de Dantzig le trafic voyageurs et marchandises, telles que, notamment: dégrèvements de taxes publiques et autres, conclusion de baux comportant l'obligation de placements et la garantie d'un certain transit minimum, mesures d'ordre douanier promettant, pour les expéditions *via* Gdingen, des réductions de droits de douane, des exonérations ou autres faveurs, mesures concernant la répartition des contingents, ou enfin mesures d'ordre économique ou autres.»

Conformément à la procédure du 11 juin 1925, un échange de pièces a eu lieu: le Gouvernement polonais a présenté sa réponse le 19 juillet 1930, le Gouvernement de Dantzig sa réplique le 26 août 1930, et le Gouvernement polonais sa duplique le 11 octobre 1930.

Le 15 octobre 1930, le Haut Commissaire a adressé la lettre suivante au Secrétaire général de la Société des Nations:

«En vertu des pouvoirs dont le Haut Commissaire est investi, aux termes de l'article III de la résolution du Conseil, en date du 11 juin 1925, concernant les règles de procédure applicables en cas de différends entre la Ville libre de Dantzig et la Pologne, j'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir prendre les mesures nécessaires afin d'obtenir un avis juridique sur les questions suivantes, qui se sont posées au cours de l'examen de la requête dont j'ai été saisi par le Sénat de Dantzig le 9 mai 1930 dans la question de l'utilisation par la Pologne du port de Dantzig:

«a) La décision du Haut Commissaire du 15 août 1921, point VII (The Polish Government will engage to make full use of the port of Danzig, whatever other ports she may open in the future on the Baltic coast), constitue-t-elle une obligation pour la Pologne, ou seulement une recommandation, et quelle en est la portée juridique?

«b) Est-il compatible avec la lettre et l'esprit des traités et engagements en vigueur que le Gouvernement polonais favorise, par des mesures de préférence, la concurrence naturelle d'autres ports au détriment du port de Dantzig?

«Je transmets copie de la présente requête aux deux parties, à titre d'information, conformément à l'article III du Règlement de procédure en vigueur.»

La demande contenue dans cette lettre a été modifiée par la lettre

suiivante du Haut Commissaire, adressée au Secrétaire général le 29 octobre 1930:

«Un échange de vues que j'ai eu avec les parties m'induit à vous prier de vouloir bien suspendre les mesures que vous avez pu entreprendre en vue d'obtenir un avis consultatif juridique sur le deuxième point (b) de la requête que je vous ai adressée en date du 15 courant.

«La demande pour avis consultatif est donc limitée au point a) suivant de cette requête:

«a) La décision du Haut Commissaire du 15 août 1921, point VII (The Polish Government will engage to make full use of the port of Danzig, whatever other ports she may open in the future on the Baltic coast), constitue-t-elle une obligation pour la Pologne, ou seulement une recommandation, et quelle en est la portée juridique?»

Conformément à l'article IV, alinéa 4, des Règles de procédure du 11 juin 1925, le Secrétaire général s'est adressé le 18 novembre 1930 à M. Henderson, représentant de la Grande-Bretagne au Conseil et rapporteur pour les questions dantzikoises, en le priant de bien vouloir procéder à la désignation des experts. En même temps, le Secrétaire général a adressé la lettre suivante au Haut Commissaire:

"My dear High Commissioner, I am sending herewith an official reply to your letters of October 15th and October 29th, with regard to the Gdynia affair.

"I have been able to apply the fourth paragraph of Article IV of the Procedure, in view of the wording of the question — viz., whether the High Commissioner's decision constitutes an obligation on Poland, or a mere recommendation, and what is its legal effect. I have done so, however, with some hesitation, because I feel that, if you desire advice on the meaning of the term *the full use of the port*, I should have felt obliged to apply paragraph 3 of Article IV, and not paragraph 4.

"I am therefore acting on the assumption that the advice will, in the present case, be limited to strictly legal points, and that, if you desire, at any future stage, to apply the procedure in order to obtain advice on such a matter as to what constitutes the full use of the port, you will address a further request to me for the purpose. It is clear to my mind that the Chairman of the Transit Organisation would in such case have to be requested to take action according to paragraph 3 of Article IV.

"I should be grateful if you could communicate this letter to the legal experts who will now be chosen in accordance with your desire."

M. Henderson ayant désigné M. Raestad, ancien ministre des Affaires étrangères de Norvège, membre de la Cour permanente d'Arbitrage de La Haye, sir John Fischer Williams, conseiller du Roi, ancien conseiller juridique du Gouvernement britannique à la Commission

des réparations, et M. Hostie, membre du Comité juridique de la Commission consultative et technique des communications et du transit, pour faire partie du Comité, le Secrétaire général leur a adressé à cet effet, le 11 décembre 1930, une invitation, qui a été acceptée par eux.

Le Comité ainsi constitué a eu communication le 18 décembre 1930, sur la demande du Haut Commissaire, des documents figurant aux chiffres I à IV de la liste ci-jointe (annexe 1). Sur la demande, formulée par les membres du Comité, d'avoir communication des pièces de la procédure dans le différend qui a conduit à la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921, le Haut Commissaire, par lettre du 5 janvier 1931, a fait parvenir au Comité, par l'intermédiaire du Secrétaire général, les documents mentionnés sous V et VI sur la liste figurant comme annexe 1.

Par lettre du 10 janvier 1931, le Haut Commissaire a en outre transmis au Comité, par l'intermédiaire du Secrétaire général, un aide-mémoire daté du 9 janvier 1931 émanant du Gouvernement polonais (annexe 2).

Le Comité a tenu une première session à Genève du 16 au 22 janvier 1931. A cette occasion, il a eu communication également des pièces mentionnées au chiffre VII de l'annexe 1.

Le Comité, qui a désigné M. Raestad en qualité de président, a procédé à une audition contradictoire des représentants des Gouvernements dantziens et polonais, dont les exposés sténographiés et dûment parafés figurent comme annexe 3 (a, b, c).

Après l'audition des parties, le Comité leur a posé les questions suivantes, et fixé la date du 31 janvier comme délai pour la présentation des réponses par écrit:

Avant l'échange des pièces de la procédure en cours:

a) Est-ce que Dantzig s'est prévalu du point VII du N° 9 de la décision du général Haking du 15 août 1921?

b) Est-ce que la Pologne s'est prévalu du point VIII du N° 9 de la décision du général Haking du 15 août 1921?

c) La Pologne a-t-elle contesté le caractère obligatoire du point VII?

d) Dantzig a-t-elle contesté le caractère obligatoire du point VII?

Le cas échéant, quand et dans quelles circonstances?

La réponse dantziennaise aux questions posées par le Comité a été communiquée à celui-ci le 29 janvier 1931 (voir annexe 4); la réponse polonaise, le même jour (voir annexe 5).

Sur la demande du président, le Haut Commissaire a, en outre, fait parvenir au Comité, en date du 4 février 1931, les documents énumérés aux chiffres VIII et IX de l'annexe 1.

Le Comité a tenu une deuxième session à Genève, du 16 au 22 février 1931. Il a procédé à nouveau à l'audition des représentants des parties et leur a posé certaines questions nouvelles (voir annexe 6 [a, b]). Sur sa demande, le Comité a eu communication, du Haut Commissaire, des documents énumérés aux chiffres X et XI de l'annexe 1.

Après un examen approfondi de la question, le Comité a dû constater, à son grand regret, qu'il n'était pas à même de présenter une réponse unanime à la question posée par le Haut Commissaire. La majorité du Comité (sir John Fischer Williams et M. Hostie) a formulé l'avis figurant ci-après comme chapitre II, M. Raestad, l'avis figurant comme chapitre III.

A titre de référence sont reproduits: la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921 (voir annexe 7) et les articles 19 à 28 et 38 à 40 de la Convention dantziko-polonaise conclue à Paris le 9 novembre 1920 (voir annexe 8).

II. AVIS DE LA MAJORITÉ DU COMITÉ.

(Sir John Fischer Williams et M. Hostie.)

Remarques préliminaires. — En répondant à la question posée, le Comité a pour devoir de formuler son opinion sur la situation juridique telle qu'elle est et non telle que la conçoivent les parties. Il ne peut toutefois pas perdre de vue qu'il se trouve consulté en vue de permettre au Haut Commissaire de statuer sur un différend né et actuel. Il convient donc pour lui de s'attacher, tout d'abord, à exprimer son avis sur le mérite des thèses formulées de part et d'autre.

* * *

La question posée au Comité comporte deux parties. Le Comité doit, en premier lieu, se demander si le point VII constitue une obligation ou seulement une recommandation. Il doit, en second lieu, en rechercher la portée juridique.

Première Partie.

1. *Le point VII du N° 9 de la décision du 15 août 1921 constitue-t-il une obligation ou une recommandation?*

La disposition constituant le point VII fait partie d'un ensemble qui commence par les mots: «I decide therefore» et qui constitue nettement le dispositif de la sentence (cf. Avis consultatif N° 11 de la Cour permanente de Justice internationale, page 30).

L'expression «will engage» dans ce contexte est, à notre avis, comme nous l'expliquerons d'une façon plus détaillée par la suite, une façon courtoise d'indiquer le caractère obligatoire de la conduite prescrite; elle n'est pas une invitation à entamer ou à poursuivre des négociations, ni un ordre de ce faire.

2. Il existe entre les points VII et VIII un parallélisme et même une connexité que les parties sont d'accord pour reconnaître. Les exposés polonais ne voient dans le point VII qu'une recommandation adressée à la Ville libre, tandis que d'après les exposés dantzikois, la Ville libre est liée par le point VIII comme la Pologne est liée par le point VII. M. Moderow (voir son exposé du 19 janvier 1931, page 51), a, à juste

titre, particulièrement accentué ce rapport étroit entre les deux points en disant: «Leur base commune est la réciprocité absolue.»

Or, il y aurait, dans la suite des idées exprimées au point VIII, un défaut de logique inexplicable s'il fallait voir, dans la première partie, une simple recommandation mise, comme l'indique le mot «further», sur un plan égal ou supérieur à celui de la garantie effective rappelée dans la seconde partie. Ce n'est, d'ailleurs, pas seulement dans le raisonnement qu'il y aurait un défaut de logique formelle; il y aurait une contradiction dans la substance même du droit. Dantzig ne serait pas juridiquement tenue de sauvegarder les intérêts de la Pologne en ce qui concerne le libre accès à la mer, mais, dans le cas où la Pologne se trouverait «pour quelque cause que ce fût» privée de son libre accès à la mer par Dantzig, le Haut Commissaire pourrait autoriser la Pologne à «assurer le maintien de l'ordre sur le territoire de la Ville libre» (voir le rapport du vicomte Ishii adopté par le Conseil le 22 juin 1921), à assurer par conséquent cette sauvegarde par ses propres moyens.

Mais, en fait, Dantzig avait, dès avant la décision du 15 août 1921, une obligation de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le trafic polonais fût protégé contre toute perte et tous dommages dépassant les risques normaux du transport, ce qui n'est qu'une autre manière de dire que Dantzig ne pouvait pas se borner à ne pas apporter d'entraves juridiques ou matérielles aux communications maritimes de la Pologne, qu'elle était tenue, en outre, de «sauvegarder les intérêts polonais» (voir décision du Haut Commissaire du 4 février 1921).

3. Pour ces raisons, les soussignés sont d'avis que le général Haking a voulu, en énonçant le point VII de sa décision, imposer ou consacrer une obligation incombant à la Pologne.

4. Il importe maintenant d'examiner les arguments invoqués en sens contraire et de montrer en détail les raisons pour lesquelles les soussignés estiment que ces arguments sont impuissants à ébranler la conviction qui résulte de l'énoncé des points VII et VIII et de la place que ces points occupent dans la sentence.

Ces arguments sont en partie des arguments de texte et en partie des arguments de fond.

Ils seront discutés dans cet ordre sans qu'une distinction trop rigide puisse être observée¹⁾.

5. D'après l'interprétation proposée, seuls les points I, II et III constituent, dans l'ensemble du N° 9 de la sentence du 15 août 1921, la *res judicata*. L'opposition entre ces points et les suivants est caractérisée par l'emploi du présent de l'indicatif (belong).

Les points IV, V et VI, dans lesquels le Haut Commissaire formule un «désir», «propose une certaine solution . . .» qui «doit, dans son esprit, consister au point de vue juridique en des engagements spéciaux de l'une ou de l'autre partie» (voir l'aide-mémoire du Gouvernement polonais, pages 34 et 36) «ne sont pas chose jugée» et «des arrangements doivent

¹⁾ En ce qui concerne les arguments tirés des points IX et X de la décision, voir plus loin, paragraphe 22.

intervenir entre les parties intéressées à ce sujet» (voir l'exposé de M. Moderow du 17 janvier 1931, page 43). L'opposition entre les points IV, V et VI et les points précédents est caractérisée par l'emploi du futur de l'indicatif; l'on y prévoit également «un engagement à prendre par une des parties» là où les mots «will engage» sont employés.

Les points VII et VIII ne constituent pas non plus des dispositions de chose jugée. L'expression *will engage* «souligne nettement» qu'il «ne s'agit pas de constatation d'un état de droit, mais de certains engagements à prendre à l'avenir par chaque partie dans des questions que le général Haking jugeait utile de soulever à l'occasion du règlement des matières ferroviaires» (voir l'aide-mémoire polonais, pages 34 et 35). «La forme très générale» de ces recommandations rendait «nécessaire la conclusion» d'arrangements d'exécution.

6. Les soussignés ne peuvent pas admettre les déductions tirées, dans cette argumentation, de l'emploi du présent, d'une part, du futur, d'autre part.

Le présent a été employé dans les points I, II et III parce que la détermination de la propriété des voies ferrées faisait l'objet principal de ces trois points. Dans la pensée de l'auteur de la sentence, cette propriété se trouvait transférée, ou fixée, par le fait même que la sentence devenait définitive. A noter, en passant, que des procès-verbaux contradictoires, dressés à la date du 1^{er} décembre 1921, montrent que les parties ont néanmoins cru devoir procéder à un transfert ultérieur de la propriété du matériel fixe²⁾. Ce fait prouve qu'à l'époque, elles n'ont guère attaché d'importance à cette nuance de la pensée du Haut Commissaire.

Le futur a été employé dans les points IV et suivants, parce qu'il s'agissait là, soit d'obligations à assumer pour l'avenir, soit d'un transfert de propriété qui, en raison de la nature des objets (matériel roulant), ne pouvait être réalisé que par un partage subséquent.

7. Une interprétation suivant laquelle il s'agirait seulement de propositions ou de désirs est, également en ce qui concerne les points IV et suivants, nettement incompatible avec les termes impératifs dont le Haut Commissaire s'est servi, comme avec la place que ces points occupent dans la sentence. Lorsque le Haut Commissaire dit, par exemple, que «The Harbour Board . . . will make use of the existing Polish Railway Administration for carrying out the Harbour Board's work of control, administration and exploitation», il n'énonce pas une proposition, il exprime une volonté, il formule une décision.

Il ne s'ensuit pas davantage que la décision fût limitée à l'obligation pour les parties d'entrer en négociations pour conclure, sur les bases indiquées, des arrangements à la réalisation desquels la force obligatoire de ces bases fût demeurée subordonnée.

Dans le cas qui vient d'être cité, la portée de la décision était même précisément d'attribuer à titre définitif, et non en vertu de conventions

²⁾ Cette manière de procéder paraît d'ailleurs conforme à l'article 25 de la Convention de Paris.

à conclure pour une période à fixer (comme il avait été prévu par le Conseil du port), l'administration des chemins de fer du Conseil du port à la Pologne. Les parties n'ont eu à l'époque aucun doute à cet égard. C'est ainsi que la décision a été comprise et a été appliquée.

De même, quoique la mise en œuvre du point IV, en ce qui concerne la propriété du matériel roulant, exigeât que l'on procédât pour chaque locomotive et pour chaque wagon à une attribution, soit au Conseil du port, soit à la Pologne, il est néanmoins certain que, la décision devenue définitive, le Conseil du port et la Pologne avaient l'un et l'autre un droit acquis à la moitié de ce matériel roulant.

Pour faire toucher du doigt le point qui précède, il suffit de faire observer que si, après que la sentence fût devenue définitive, l'accord n'avait pas pu se faire sur une de ces questions d'application et s'il était, par conséquent, devenu nécessaire de recourir de nouveau à la procédure prévue à l'article 39 de la Convention de Paris, le principe n'eût manifestement plus pu être remis en question.

8. Il n'en est pas autrement des points où la sentence se sert de l'expression «will engage». Ce serait mal comprendre la portée de cette expression, telle qu'elle résulte de l'usage courant de la langue anglaise, que d'interpréter les points où elle est employée comme comportant, du seul fait de cet emploi, uniquement un engagement de conclure certains accords ultérieurs.

Le futur est employé ici, comme il l'est dans tous les cas autres que ceux où il s'agit d'une attribution immédiate de propriété, pour marquer qu'il ne s'agit pas d'un effet de la sentence conçu comme réalisé au moment de son entrée en vigueur, mais d'un état de droit conçu comme se prolongeant dans l'avenir à partir de ce moment.

Si l'expression «will engage» a été choisie de préférence à d'autres qui auraient pu être adoptées, telles que, par exemple, «will be bound», c'est, tout d'abord, pour marquer que l'accent a été mis sur l'idée de la collaboration harmonieuse des deux parties, collaboration qui implique un esprit de solidarité et de bonne volonté.

Il y a lieu, à cet égard, de faire un rapprochement entre les quatre passages du dispositif où le Haut Commissaire se sert de l'expression «will engage». Ce rapprochement fournit une indication qu'il importe de retenir. En effet, dans chacun des quatre cas, il s'agit pour l'une des parties d'assurer la sauvegarde des intérêts de l'autre. Une telle obligation est une obligation juridique et non morale. Si elle n'est pas remplie, la partie lésée a un recours valable. Mais une telle obligation laisse une assez grande latitude à l'appréciation équitable de l'arbitre, c'est-à-dire du Haut Commissaire et du Conseil de la Société des Nations.

L'expression «will engage» suggère, en outre, une obligation, non seulement entre les parties, mais également envers la Société des Nations, protectrice de la Ville libre, et tenue à ce titre de veiller à la sauvegarde tant de l'accès à la mer de la Pologne par Dantzig que des droits et des intérêts légitimes de la Ville libre.

Mais ces mots ne peuvent pas être interprétés comme équivalents

à «will enter into negotiations with . . . with the object of concluding arrangements purporting to guarantee . . .» - C'est là un sens qu'ils ne peuvent pas comporter. Il importe d'insister particulièrement sur ce point.

9. Une obligation qui ne serait pas complète et exécutoire avant que des accords subsidiaires eussent été conclus ressemblerait beaucoup à cette forme inaccoutumée et peu satisfaisante d'accord à laquelle on a donné le nom de *pactum de contrahendo*. Ainsi qu'il ressort de la décision du président des États-Unis d'Amérique dans l'arbitrage, entre le Chili et le Pérou, en vertu du Traité d'Ancon, daté du 20 octobre 1883, au sujet des provinces de Tacna et d'Arica, un accord de ce genre est un simple engagement de négocier loyalement. Il n'implique nullement l'obligation d'aboutir à un accord ou à une conclusion définitive.

Si le général Haking n'avait voulu imposer qu'un *pactum de contrahendo*, il aurait énoncé une obligation bilatérale de négocier et aurait ainsi été amené à s'expliquer tout autrement qu'il ne l'a fait. Dans le Traité d'Ancon, les Hautes Parties contractantes, ayant l'intention de ne contracter qu'un engagement de cette espèce, prévoient expressément la négociation et la conclusion d'un protocole spécial:

«Un protocole spécial, qui sera considéré comme partie intégrante du présent Traité, établira la forme suivant laquelle le plébiscite devra avoir lieu . . . 3)»

La décision du général Haking, au contraire, ne parle que d'une obligation à assumer unilatéralement par l'une des parties au différend.

10. Passons à un autre argument.

On fait valoir ce qui suit (voir l'exposé de M. Moderow du 19 janvier 1931, page 51):

«Les deux parties n'ont jamais donné suite aux formules des paragraphes VII et VIII. Qu'on ne nous réplique pas que des stipulations spéciales n'étaient pas nécessaires. Pour les garanties en question, elles étaient indispensables. Pour les garanties données par le sujet de l'obligation lui-même, la formule pure et simple «je vous garantis tel ou tel droit» n'a aucune valeur juridique. La garantie, comme une obligation subsidiaire, doit être précisée. Elle ne peut pas constituer une simple répétition de l'obligation principale.»

Or il ne s'agit pas ici de garanties, d'obligations subsidiaires, mais d'obligations principales.

Le mot «guaranteed» n'intervient qu'une fois dans les points VII et VIII, c'est dans la seconde partie du point VIII. Il s'agit là, effectivement, d'une garantie, d'une obligation subsidiaire. Dantzig est tenue d'une obligation principale: la sauvegarde des intérêts polonais. Elle est en outre tenue d'une obligation subsidiaire: celle de se soumettre aux mesures que la Pologne pourrait prendre, avec l'autorisation du Conseil ou du Haut Commissaire, pour assurer le maintien de l'ordre

3) Pour le texte français de ce traité, voir: Albin, *Les grands traités politiques*. Paris, 1911.

sur le territoire de la Ville libre, au cas où, par suite de force majeure ou autrement, la sauvegarde des intérêts polonais ne se trouverait pas réalisée.

Ce serait évidemment mal interpréter le mot «further» que d'en conclure que la première partie du point VIII vise aussi des garanties, des obligations subsidiaires.

C'est pourtant là ce qui résulte de l'interprétation préconisée (voir l'exposé de M. Moderow du 17 janvier 1931, page 45, et celui du 19 janvier 1931, page 50). Le principe de la sauvegarde des intérêts de la Pologne constituerait une obligation préexistante de la Ville libre, mais ce que comporterait la première partie du point VIII, en l'interprétant (à tort selon cette thèse) comme une obligation, ce serait le devoir pour la Ville libre de fournir à la Pologne des garanties supplémentaires aux garanties résultant de la décision du Conseil du 22 juin 1921.

La thèse que nous discutons implique que, la première partie du point VIII visant des garanties, il doit en être de même du point VII.

Mais, quant au point VIII, cette thèse elle-même comporte l'affirmation de l'existence d'une obligation principale antérieure. Par contre, elle comporte, évidemment, la négation de l'existence, dans le cas du point VII, d'une telle obligation préexistante. A quoi tendrait alors la recommandation de fournir des garanties si elle n'impliquait pas la recommandation de consentir à l'obligation principale, la recommandation de s'engager tout d'abord à faire «full use» du port de Dantzig? Comment soutenir dès lors, comme le fait la thèse que nous examinons, qu'il s'agirait ici uniquement de garanties, d'obligations subsidiaires? Et que devient, à moins d'une obligation préexistante de la Pologne, «la parfaite réciprocité» entre les points VII et VIII?

11. Examinons maintenant la thèse suivant laquelle, si le point VII doit être interprété comme imposant une obligation, le général Haking a dépassé le cadre du différend qu'il avait à régler et, sur ce point, sa décision est nulle et non avenue.

La question a été débattue de façon si complète devant le Comité que nous estimons devoir exprimer notre opinion à son sujet; mais, ce faisant, nous désirons souligner que, s'il était établi que le point VII de la décision doit être considéré comme nul, il s'ensuivrait, non pas que le reste de la décision demeurerait en vigueur et n'en serait pas affecté, mais que la décision dans son ensemble serait entachée de nullité. Il est, à notre avis, bien établi, et il est manifestement raisonnable, que lorsqu'un arbitre — et ce principe est valable quelle que soit la nature exacte des fonctions du Haut Commissaire dans le cas où il est appelé à trancher un différend — dépasse le cadre de ses attributions dans une partie de sa décision, la décision en est affectée dans sa totalité. En pareil cas, il est impossible de considérer l'arbitre comme ayant rendu deux décisions, dont l'une pourrait subsister, lorsque l'autre serait nulle. Il n'a rendu qu'une décision, et si une partie substantielle de sa décision est nulle, il n'est pas loisible à l'une ou à l'autre des Parties de considérer les autres parties de la décision comme exprimant à elles seules les

intentions de l'arbitre. Il ne peut être fait exception à cette règle que si la partie de la décision dans laquelle l'arbitre a excédé ses pouvoirs est nettement séparée du reste de la sentence et n'affecte pas les parties de cette dernière qui ne sont pas attaquées.

12. Tel n'est pas le cas en l'espèce; bien au contraire, le point VII ne saurait être considéré que comme une partie intégrante de la décision du Haut Commissaire.

Le Haut Commissaire, ayant attribué à la Pologne le contrôle, l'administration et l'exploitation de tous les chemins de fer à voie normale du territoire de la Ville libre, fut amené à assurer, au moyen d'une délégation spéciale du Conseil du port, la collaboration harmonieuse de cet organisme avec l'Administration des chemins de fer polonais et à imposer à l'Administration polonaise l'obligation de faire tout ce qui était en son pouvoir pour satisfaire aux désirs et aux besoins du Conseil du port. Désireux de sauvegarder, en même temps, les intérêts particuliers de Dantzig, le Haut Commissaire décida que l'Administration polonaise comprendrait un fonctionnaire désigné par le Gouvernement de la Ville libre et imposa à cette Administration l'obligation de traiter les besoins de la Ville libre de la même manière que les besoins du trafic polonais.

Le Haut Commissaire connaissait les craintes que l'attribution à l'Administration polonaise du contrôle, de l'administration et de l'exploitation des chemins de fer spécialement affectés au port feraient naître pour les intérêts du port, notamment dans sa concurrence avec les ports allemands (cf. plus loin, paragraphe 14).

L'idée de concurrence avec d'autres ports existants a fait surgir dans son esprit le problème de la concurrence qui pouvait surgir un jour entre Dantzig et d'autres ports que la Pologne viendrait à ouvrir par la suite sur la mer Baltique, et notamment le port de Gdynia, dont la construction venait d'être décidée.

Soucieux d'apaiser les craintes immédiates, préoccupé de la sauvegarde de Dantzig le jour où Gdynia serait construite, le Haut Commissaire a, en outre, voulu donner une compensation au Conseil du port et à la Ville libre elle-même. L'obligation d'utiliser pleinement le port était un contrepoids à la large extension donnée par la décision aux droits de la Pologne sur le territoire de la Ville libre.

Puis, l'idée de la sauvegarde des intérêts de Dantzig, de l'harmonieuse collaboration de la Pologne avec la Ville libre dans l'intérêt du port, a fait surgir l'idée de la réciprocité, de la sauvegarde des intérêts de la Pologne. Ici encore, il a voulu, par une disposition expresse, apaiser les craintes (cf. plus loin, paragraphe 14) et promouvoir la bonne entente.

Préoccupé, à la suite de la résolution récente du Conseil de la Société des Nations, dont la mise en œuvre éventuelle était à ce moment-là l'un des objets dont il avait été saisi, de préciser à cet égard les obligations de la Ville libre, le Haut Commissaire a mis ces obligations en parallèle avec celles de la Pologne en ce qui concerne l'utilisation de Dantzig.

Profitant ainsi de l'occasion qui lui était offerte par la première sentence importante qu'il avait à rendre, il a, voyant les choses dans leur ensemble, entendu faire œuvre large de médiateur.

13. Passons maintenant à l'examen des arguments invoqués à l'appui de la thèse suivant laquelle le point VII de la décision est nul comme ayant excédé les pouvoirs du Haut Commissaire.

Affirmant que les points VII et VIII «ne sont pas du domaine des matières ferroviaires liées avec l'objet de ce différend» (voir l'aide-mémoire polonais, page 34), qu'«il n'y a aucune liaison entre le fond de ces deux clauses et les matières ferroviaires réglées par les clauses précédentes» (voir l'exposé de M. Moderow, du 17 janvier 1931, page 43), l'aide-mémoire constate que le Haut Commissaire était saisi d'un différend uniquement relatif à la propriété, au contrôle, à l'administration et à l'exploitation des chemins de fer (N° 1 de la décision du 15 août 1921), pour en conclure que si le Haut Commissaire avait, en formulant le point VII, eu l'intention «de lui donner le caractère de *res judicata* liant les parties» (ce que l'aide-mémoire conteste), «on devrait reconnaître l'effet juridique de cette formule comme nul et non avenu»; «sa décision», ajoute l'aide-mémoire, «ayant dépassé les cadres des attributions qui lui appartiennent, reste» (dans cette hypothèse) «de ce fait, sans conséquences juridiques».

L'aide-mémoire (voir page 36) complète ce raisonnement en soutenant que l'arrangement du 23 septembre 1921 portant «sur des questions ferroviaires» s'est borné «à reconnaître l'entrée en vigueur de la décision rendue par le général Haking dans la mesure dans laquelle elle est juridiquement valable» et que «nuls accords ou arrangements exécutoires ne furent conclus sur ces matières» (celles des points VII et VIII).

En outre, d'après cette thèse, les points IV, V et VI «concernent», il est vrai, «des matières résultant directement des questions tranchées dans les trois premiers points» et «sont du domaine des affaires ferroviaires» mais, dans ces points, le Haut Commissaire «propose une certaine solution non comprise dans aucune des motions des parties» (voir l'aide-mémoire polonais, page 34); les parties donnèrent suite, quant à ces points, au «désir» du Haut Commissaire, mais elles le firent non par l'arrangement du 23 septembre 1921, mais «par la mise effective en vigueur de ces dispositions et par une série d'accords exécutoires» (voir l'aide-mémoire polonais, page 36).

14. La question de savoir si, en ce qui concerne les points VII et VIII, le Haut Commissaire est ou non sorti de l'objet du différend est en liaison intime avec celle de savoir quelle est la portée qu'il convient d'attribuer à ces points. Si ces points devaient être interprétés comme se rapportant d'une manière exclusive à la matière des chemins de fer, cette question devrait être résolue d'une manière négative.

Ce dont le Haut Commissaire s'est trouvé saisi, c'est de toute une série de questions ferroviaires relatives à l'application des articles 20 et suivants de la Convention de Paris, comprenant, notamment, l'ensemble des points sur lesquels l'accord n'avait pu se faire au sein du

Conseil du port au cours des délibérations du 10 mai 1921. C'est l'ensemble de ces derniers points et, en outre, ceux relatifs à l'application de l'article 21 de la Convention qui constituaient l'objet du différend en tant qu'il est tranché par la décision du 15 août 1921.

Or, au cours même de ces délibérations (voir le procès-verbal de la séance du Conseil du port du 15 mai 1921), des craintes s'étaient fait jour de part et d'autre, ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut.

Dantzig craignait que l'Administration polonaise des chemins de fer se montrât peu disposée ou peu apte à donner au port de Dantzig «des soins tout à fait spéciaux qu'exigeait sa situation géographique», tandis que la Pologne craignait le renouvellement «de l'attitude prise par les employés dantzikois des chemins de fer vis-à-vis de la Pologne en été 1920».

C'étaient là des craintes dont l'apaisement au moyen de dispositions expresses pouvait assurément être considéré à juste titre par le Haut Commissaire comme ne sortant pas du cadre peu rigide du différend dont il était saisi.

15. Il résulte de là que si les points VII et VIII devaient être limités aux questions ferroviaires, le Haut Commissaire ne serait pas sorti, en les formulant, de l'objet du différend.

Mais la Pologne et Dantzig sont d'accord pour affirmer que les points VII et VIII ont une portée générale, et, pour les motifs qui seront indiqués plus loin, les soussignés arrivent à la même conclusion.

Y a-t-il, dans cette interprétation non limitative des points VII et VIII, une décision sortant de l'objet du différend? Il semble que ce soit à tort que Dantzig (voir l'exposé de M. Büttner du 19 janvier, page 47) soutienne le contraire. En effet, quelque imprécis que fût le cadre de la contestation soumise au Haut Commissaire, le N° 1 de la sentence prouve que cette contestation était exclusivement relative à des questions de chemins de fer. Mais la question de savoir si, dans le point VII, le Haut Commissaire a dépassé les limites du différend qui lui était soumis est, à notre avis, sans pertinence pour déterminer si sa décision, y compris le point VII, possède ou non à présent un caractère obligatoire.

Ce qui est d'une importance capitale, c'est que sa décision, en totalité, a été acceptée par les deux parties, qu'elle est devenue, depuis longtemps, définitive; ainsi elle a acquis force obligatoire.

16. Il est de fait que Dantzig, immédiatement après le prononcé de la décision, engagea une procédure d'appel contre ladite décision et que la Pologne répondit par un contre-mémoire. Des négociations suivirent, l'appel fut retiré, et les deux parties, par l'Arrangement du 23 septembre 1921, s'engagèrent à ne pas former recours contre la décision. Après quoi la décision devint «définitive». C'est le terme employé dans l'Avis consultatif N° 11 de la Cour permanente de Justice internationale, avis qui indique aussi incidemment, et comme une chose allant de soi, que le retrait d'un appel, en pareil cas, a pour effet de rendre définitive une décision du Haut Commissaire.

Nous nous référons spécialement, à cet égard, aux pages 22, 24 et 25 de l'Avis. La Cour, se référant à une décision du Haut Commissaire en date du 25 mai 1922, contre laquelle un appel avait été formé et ensuite retiré, déclare: «The decision so interpreted became therefore final and binding and is actually in force.»

Mais l'acceptation de la décision ne résulte pas uniquement de l'Arrangement du 23 septembre 1921. Le Gouvernement polonais, dans une lettre du 22 août 1921, a déclaré expressément qu'il acceptait la décision du 15 août 1921 «im vollen Umfange» (dans toute son étendue); une seconde fois, le même Gouvernement, dans son mémoire du 31 août 1921, en réponse à l'appel que Dantzig avait interjeté, a pris soin de souligner, non seulement son acceptation générale de la décision du 15 août, mais encore son accord plus spécial sur les aspects de cette décision que les points VII et VIII mettaient en relief. En effet, d'une part, ce mémoire affirme que le port de Dantzig est l'«unique poumon de l'État polonais», que ce port est devenu «le seul port d'un État de 30 millions d'habitants» et que son développement est «d'un intérêt capital pour la Pologne» et, d'autre part, il dit ce qui suit:

«A quel point il est indispensable que la Pologne... acquière ce libre accès à la mer, garanti par sa propre Administration des chemins de fer, a été démontré en juillet 1920, quand, au cours de la lutte contre les Bolcheviks, où l'existence même de la Pologne était en jeu, les employés des chemins de fer et les ouvriers de Dantzig, qui ne dépendaient pas de l'Administration polonaise, ont rendu impossible toute communication entre le port de Dantzig et la Pologne.»

Par conséquent, non seulement le Gouvernement polonais n'a émis aucun grief à l'encontre du point VII, mais il a souligné lui-même que l'attribution, à son Administration des chemins de fer, du contrôle, de l'administration et de l'exploitation des chemins de fer du Conseil du port était conforme à l'intérêt de Dantzig, parce que le principe énoncé au point VII répondait à sa propre conception, et que cette attribution s'imposait, parce que le principe énoncé au point VIII avait été violé dans le passé.

Mention peut être faite aussi du Protocole du 1^{er} décembre 1921 entre Dantzig et la Pologne, qui dit:

«Beide Parteien erkennen an, daß, mit Wirksamkeit vom 1. Januar 1921, die Entscheidungen des Oberkommissars vom 15. August 1921, ... zur vollen Geltung gelangen.»

Cette déclaration, qui ne fait dans les textes aucune distinction, constate expressément la mise en œuvre complète de la décision.

Trois ans plus tard, en septembre 1924, à l'occasion d'une nouvelle discussion de questions ferroviaires, alors que le représentant de la Ville libre invoquait le point VII, le Gouvernement polonais ne s'avisait pas, dans sa réplique, de contester la validité de ce point, mais alléguait qu'il n'avait pas trait à la concurrence entre Dantzig et les ports non polonais. Deux experts en matière ferroviaire, consultés à cette date par le Haut

Commissaire, considérèrent dans leur rapport le point VII comme obligatoire (voir le rapport de M. Kalff et M. Marriott) et le Haut Commissaire lui-même, peu après, présenta au Conseil de la Société un mémoire dans lequel il déclarait que la Pologne demeurerait liée par le point VII (voir le rapport du Haut Commissaire du 28 novembre 1924). Aucun document établissant que la Pologne ait contesté cette déclaration n'a été porté à notre connaissance.

17. Le Gouvernement polonais a convenu de ne pas exercer le droit, qui lui était ouvert, d'interjeter appel devant le Conseil. Il paraît difficile de soutenir la thèse que l'arrangement du 23 septembre 1921 aurait reconnu la force de la décision du général Haking uniquement dans la mesure où cette dernière serait juridiquement valable. Une réserve de cette nature ne saurait être admise si elle n'a pas été exprimée. Une doctrine contraire — il serait superflu d'insister sur ce point — aurait pour effet de jeter l'incertitude dans les rapports juridiques entre Etats.

18. Il est vrai que dans le mémoire présenté à notre Comité, au nom du Gouvernement polonais, en réponse à certaines questions posées aux deux parties, on fait valoir que, jusqu'au moment où la discussion actuelle a surgi en 1930, la Pologne n'a eu aucune raison de contester le caractère obligatoire du point VII, parce que Dantzig n'a jamais essayé de se servir de ce point de la décision dans le sens que lui donne maintenant la Ville libre (voir la réponse du Gouvernement polonais, page 59). Il nous semble toutefois que, s'agissant d'interpréter l'intention exprimée par le général Haking, le caractère obligatoire du point VII ne saurait dépendre de son contenu matériel. En supposant que Dantzig cherche à fonder sur ce point une obligation plus étendue que celle qu'il serait légitime d'en déduire en ce qui concerne l'interprétation des mots «full use» (c'est là un problème dont nous ne sommes pas saisis et sur lequel nous entendons ne pas nous prononcer), ce serait là affaire d'interprétation de la teneur de l'obligation; la question de savoir si le point VII doit être proprement considéré comme une décision ou comme quelque chose ayant un caractère moins obligatoire ne saurait en être affectée.

19. Il convient de souligner ici que nous ne nous trouvons pas en présence de l'un de ces cas délicats dont on peut trouver divers exemples dans l'histoire de l'arbitrage international, où il est allégué qu'un arbitre, contre la décision duquel aucun appel n'est prévu, aurait outrepassé ses pouvoirs. Dans le cas qui nous est soumis, si l'une ou l'autre des Parties désirait contester la décision du Haut Commissaire, elle avait à sa disposition un moyen de le faire, en interjetant appel devant le Conseil de la Société des Nations. Il est manifeste que si un Etat néglige d'interjeter appel lorsqu'il en a la faculté, il ne peut plus se prévaloir d'un vice de la décision dont il aurait été en droit d'exciper.

C'est là un principe que le Conseil de la Société des Nations a reconnu dans sa résolution du 7 juillet 1923, où il est dit:

«Si, dans un cas quelconque, l'un ou l'autre Gouvernement

trouve devoir contester la compétence du Haut Commissaire, ce Gouvernement aura l'occasion d'en appeler auprès du Conseil.»

En d'autres mots, si l'une des Parties prétend qu'une décision du Haut Commissaire est nulle en raison d'un excès de pouvoir, cette prétention doit être soumise au Conseil mais ne peut faire l'objet d'une restriction mentale. Nous ne croyons pas aller trop loin en affirmant que c'est une règle générale de droit reconnue dans les pays civilisés, qu'en matière de procédure civile ordinaire, une partie qui entend contester, du chef d'incompétence, la validité d'un jugement susceptible d'appel, ne peut plus soulever cette exception si elle omet d'interjeter appel.

20. Il est à peine besoin de remarquer en passant qu'il ne peut être question d'erreur, au sens juridique du mot, sur la portée des points VII et VIII (voir l'exposé de M. Moderow du 17 janvier, page 43).

En fait, le caractère impératif des points VII et VIII était suffisamment apparent pour que la partie qui aurait néanmoins compris ces points comme des recommandations et qui entendait, en cas de désaccord et de décision éventuelle en sens contraire, se réserver le droit d'invoquer la nullité du chef d'excès de pouvoir, eût le devoir de s'assurer à temps que cette interprétation était partagée par l'autre partie.

21. Nous pouvons examiner ici l'argument tiré tant de certains passages de l'Avis N° 11 de la Cour permanente de Justice internationale que de la résolution du Conseil du 11 juin 1925.

Sans doute, l'Avis énonce la règle que le Haut Commissaire n'a pas de pouvoirs pour statuer en tant qu'arbitre sur des questions qui ne lui ont pas été soumises.

Mais que s'ensuit-il si le Haut Commissaire ne s'est pas conformé à cette règle?

La Cour dit à ce propos:

«His decision should, if possible, be construed as being in conformity with the powers conferred upon him.»

C'est là une règle d'interprétation. Elle ne peut conduire à transformer en recommandation un texte dont le caractère impératif ne donne lieu à aucune ambiguïté. Elle ne peut davantage, ce caractère impératif étant reconnu, déterminer l'appréciation de la validité ou de la nullité de la clause ou de la sentence.

Le même raisonnement s'applique à la résolution du Conseil du 11 juin 1925, aux termes de laquelle la décision du Haut Commissaire ne portera que sur les questions qui lui ont été soumises par les conclusions des Parties.

22. Nous avons réservé jusqu'à présent l'examen des controverses qui se sont produites au sujet des points IX et X du N° 9 de la décision du 15 août 1921; il y a lieu maintenant d'y procéder.

Pour ce qui concerne le point X, il s'agit de l'influence que peuvent avoir les mots «on all railway matters referred to herein» sur l'interprétation des autres parties de la sentence.

La thèse polonaise déduit de l'emploi de ces mots la conclusion que «le général Haking avait ainsi exclu en termes explicites du dis-

positif de la décision les deux recommandations contenues dans les paragraphes VII et VIII de sa décision *qui n'appartenaient pas aux questions ferroviaires et ne faisaient pas l'objet du différend*» (voir l'aide-mémoire polonais, page 37).

Nous ne croyons pas que l'on puisse interpréter de la sorte les termes dont s'est servi le général Haking.

À notre avis, il est absolument impossible que le Haut Commissaire ait pu, en rédigeant le point X, avoir eu l'intention subtile, pour ne pas dire davantage, de marquer subrepticement par là que les points VII et VIII n'étaient que des recommandations.

Il se concevrait que l'on invoquât les mots «on all railway matters» à l'appui d'une interprétation restrictive de la portée des points VII et VIII. Cet argument éventuel sera examiné et réfuté dans la seconde partie de notre avis. Mais, ici encore, il y a lieu de faire observer que la nature obligatoire ou non obligatoire du point VII ne peut dépendre de sa teneur.

Mais le point X nous paraît avoir moins d'importance au point de vue qui nous occupe ici que le point IX. Au point IX, le Haut Commissaire appelle l'attention des Parties sur le fait qu'un certain nombre d'autres matières sur lesquelles elles étaient en contestation et qui n'étaient pas directement visées par sa décision, étaient ou pourraient être affectées par celle-ci et devraient être examinées à nouveau à la lumière de ce qu'il avait décidé. Parmi ces affaires, les principales étaient les accords prévus par l'article 22 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920 et qu'il était nécessaire de conclure sur des questions subsidiaires par rapport à la décision portant sur la propriété des chemins de fer, accords qui furent effectivement conclus par la suite. Il importe de faire observer que c'est la seule fois que, dans sa décision du 15 août 1921, le général Haking se réfère à l'article 22. Il le fait d'une manière indiquant clairement qu'il ne considère pas la décision comme prise en vertu de cet article et que, dans son esprit, les questions qui se rapportaient à cet article devaient être réglées d'autre manière.

Ces observations n'épuisent toutefois pas la signification du point IX. Ce point a une grande valeur du fait qu'il montre que, là où le général Haking estime que des accords ultérieurs sont nécessaires, il prend soin de le dire. S'il avait considéré les points VII et VIII comme de simples déclarations de principe dont l'entrée en vigueur était subordonnée à la conclusion éventuelle d'accords ultérieurs, il n'aurait pas manqué de saisir l'occasion que lui offrait le point IX pour s'expliquer à ce sujet. Toute autre manière de procéder apparaît comme incompatible avec la tendance générale de la décision et avec le soin que le Haut Commissaire a pris d'attirer l'attention des Parties sur l'œuvre qui restait encore à accomplir.

Deuxième partie.

23. Nous arrivons maintenant à la seconde partie de la question qui nous est posée: *quelle est la portée juridique du point VII?*

Conformément au mandat que le Comité a reçu, nous devons répondre à cette question dans la mesure définie dans la lettre de sir Eric Drummond au comte Gravina du 18 novembre 1930.

24. Nous avons déjà eu l'occasion de préciser que, dans notre opinion, l'obligation du point VII est une obligation immédiate et non pas une obligation de conclure des arrangements ultérieurs; ce n'est pas une obligation de fournir des garanties: c'est une obligation principale.

Ces suggestions étant écartées, la question qui se pose est celle de savoir si, comme les Parties sont d'accord pour l'affirmer, les points VII et VIII ont une portée générale ou si, au contraire, l'interprétation juridique de ces points commande d'en limiter la portée aux questions de chemins de fer.

Il paraît incontestable que la solution doit être la même pour les deux points. En donnant à l'un une interprétation extensive et à l'autre une interprétation restrictive, on méconnaîtrait le parallélisme manifeste dans l'expression et le souci manifeste de réciprocité dans l'intention.

25. Après un examen des arguments que l'on pourrait, à notre avis, faire valoir à l'appui des deux thèses, nous sommes arrivés, mais pour des raisons qui ne sont pas absolument identiques, à la conclusion que l'interprétation extensive doit être préférée.

Avant de motiver notre opinion en faveur de l'interprétation extensive, nous croyons devoir faire observer que, dans une interprétation limitative telle que nous la concevons, on ne peut comprendre parmi les questions de chemins de fer toutes les questions relatives à tout le trafic qui, à un moment donné, s'effectue par voie ferrée et qui, dès lors, est dénommé trafic ferroviaire. Quelque imprécises que soient les limites de la notion «questions de chemins de fer», il est impossible d'y faire rentrer toutes les questions, même les plus étrangères au domaine des chemins de fer, qui, venant à surgir à propos de la concurrence entre Dantzig et les ports polonais, peuvent se poser au sujet de l'ensemble du trafic, du moment qu'il s'agirait d'objets et — si l'on veut être logique — de personnes ayant fait ou devant faire l'objet d'un transport par rail.

26. Sir John Fischer Williams estime que l'interprétation extensive des points VII et VIII est conforme au texte lui-même. En outre, ces points interprétés d'une façon extensive ne sont que l'expression d'idées qui, en 1921, étaient communes aux Parties intéressées: ils ne font qu'exprimer ce que les Parties étaient, lors de la décision, prêtes à accepter comme la conséquence nécessaire de la situation économique, politique et géographique en 1921 de la Ville libre et de la Pologne vis-à-vis l'une de l'autre. Il se réfère à cette occasion plus particulièrement à ce qui déjà a été rapporté plus haut sur les déclarations des Parties à la suite de la décision (voir paragraphe 16).

Les indications en faveur d'une interprétation limitative que l'on pourrait tirer du contexte des points VII et VIII, et notamment de l'emploi au point X des mots «on all railway matters», lui paraissent peu certaines et partant insuffisantes pour prévaloir contre ces arguments.

Si le général Haking parle de sa décision comme d'une décision portant «on all railway matters», c'est que les questions ferroviaires étaient l'objet principal de la sentence. Il était commode de qualifier la sentence, par abréviation, de «décision sur les affaires ferroviaires». En outre, il ne saurait y avoir de doute que, dans l'esprit du général Haking, les points VII et VIII se rapportaient en bonne partie aux «affaires de chemins de fer» ou avaient leur origine dans ces affaires.

27. M. Hostie, tout en adoptant les arguments de Sir John Fischer Williams, arguments dont il ne méconnaît pas la force, estime qu'ils ne suffiraient peut-être pas à eux seuls à établir d'une manière absolument indubitable la portée extensive du point VII. La question étant très complexe, il croit qu'il est désirable d'examiner d'une manière approfondie les arguments qui paraissent pouvoir être invoqués de part et d'autre.

Les arguments suivants militent en faveur d'une interprétation restrictive:

a) Le Haut Commissaire n'était saisi que de questions ferroviaires. Il le constate lui-même dans le N° 1 de sa décision; l'interprétation la plus naturelle du point X est que le général Haking a considéré l'ensemble de sa décision comme relative à des questions ferroviaires; l'arrangement du 23 septembre 1921 qualifie la décision de «relative aux voies ferrées»; dans sa lettre du 15 août 1921, par laquelle le Haut Commissaire porte sa décision à la connaissance des Parties, il répète qu'elle est relative à la propriété, à l'administration, au contrôle et à l'exploitation des voies ferrées; il en est de même de la note du Secrétaire général qui transmet la décision au Conseil en vue de l'appel.

b) L'Avis N° 11 de la Cour doit faire interpréter, si possible, les points VII et VIII comme ne dépassant pas le cadre des questions ferroviaires.

Or, dans ce cadre, ces stipulations ont un sens et une portée très plausibles. Il est même certain que c'est avant tout aux questions de chemins de fer que les parties ont songé en émettant dans leurs négociations et dans leurs notes les craintes qui ont dû être le point de départ, l'amorce des réflexions qui ont conduit le général Haking à formuler les points VII et VIII.

Il est vrai qu'un texte clair n'a pas besoin d'interprétation, mais on ne peut isoler les points VII et VIII de l'ensemble de la décision.

c) Dans la mesure où certaines dispositions des accords complémentaires du 24 novembre 1921 peuvent constituer des applications des points VII et VIII, ces applications sont exclusivement relatives aux voies ferrées, et lorsqu'en 1924, Dantzig s'est prévalu du point VII, ce fut encore en matière de chemins de fer.

Par contre, les arguments suivants militent en faveur d'une interprétation extensive:

1° Les points VII et VIII sont conçus en termes nettement généraux. De quel droit introduirait-on dans leur texte clair une limitation arbitraire? En se servant de l'expression «The Polish Government»

6*

alors que presque partout ailleurs il est question dans la décision de la «Polish Railway Administration», le Haut Commissaire a souligné ce caractère général des deux dispositions.

2° Limiter les points VII et VIII au domaine ferroviaire, c'est trahir la pensée, c'est rendre illusoire l'obligation formulée.

Que sert-il à Dantzig d'avoir un engagement de la Pologne de faire «full use» de son port en matière ferroviaire, si, par exemple, l'effet des tarifs de chemins de fer que cette obligation lui permettrait de réclamer peut, sans violation de ses droits, être annihilé par d'autres mesures?

Parallèlement, que sert-il à la Pologne d'avoir un engagement de la Ville libre «to safeguard the interests of Poland as regards free access to the sea» en matière ferroviaire, si l'effet de cette sauvegarde peut, sans violation des obligations de la Ville libre, être annihilé par une attitude passive des autorités dantziennes à l'égard du trafic polonais avant le chargement sur wagon ou après le déchargement du wagon?

Pour exprimer la même pensée sous une autre forme: «make full use», c'est une obligation, non point de prendre telle mesure ou de s'abstenir de telle mesure, mais une obligation de procurer un certain résultat. Une telle obligation, par sa nature, ne peut être partielle.

Il en est de même de «safeguard the interests». Comme le général Haking l'a montré dans sa décision du 4 février 1921, l'obligation des autorités dantziennes est de faire en sorte, par leurs mesures de sauvegarde, que le trafic à travers le territoire dantzien s'effectue de part en part sans perte ou dommages autres que ceux résultant des risques normaux du transport.

Cette précision suggère l'analogie d'un contrat de transport en vertu duquel le transporteur n'a droit au prix du transport que si le parcours entier est réalisé.

En outre, s'il faut reconnaître que le point VIII trouve des applications pratiques en matière ferroviaire (par exemple: grève des cheminots, police des gares et des voies), il y a pourtant lieu d'admettre que l'allusion dans la deuxième partie de ce point à une décision tout à fait générale du Conseil de la Société des Nations fournit une indication très forte à l'encontre d'une interprétation limitative de la première partie.

3° Dans des points autres que les points VII et VIII, le Haut Commissaire avait statué *ultra petita*; sa décision était même, sur un point important, en contradiction avec l'article 20 de la Convention de Paris. Dès lors, cette décision se présente avec le caractère d'une amiable composition au sens large du mot, d'un règlement d'intérêts. Elle a été acceptée comme telle par les Parties. Peu importe que la source de la situation juridique résultant de cette acceptation soit la décision du 15 août 1921 ou l'Arrangement du 23 septembre 1921, puisque la décision elle-même a le caractère d'un règlement conventionnel, d'un compromis. Les parties qui ont accepté de modifier ainsi le droit matériel antérieur ont accepté *a fortiori* la modification du droit formel, du contrat judiciaire qui les liait, d'autant plus qu'en l'espèce ce contrat

judiciaire a été modifié, non pas au profit exclusif de l'une des Parties, mais tantôt au profit de l'une et tantôt au profit de l'autre.

Dans le cas d'un règlement d'intérêts accepté par les Parties, il semble que la règle énoncée par la Cour cesse logiquement de trouver son application.

Il y a lieu de démontrer le bien-fondé des allégations contestées entre Parties qui sont à la base de cet argument.

D'une part, nous l'avons vu, l'on soutient que, dans les points IV à VI, le Haut Commissaire «propose une certaine solution non comprise dans aucune des motions des Parties». Il en résulte implicitement que si ces points ne constituent pas des propositions mais font en réalité partie de la *res judicata*, il y a, d'après cette thèse, quant à ces points, décision *ultra petita*. Par contre, l'on affirme que cette solution n'était pas, quant au fond, contraire aux traités et conventions en vigueur (voir l'aide-mémoire polonais, page 8 et l'exposé de M. Moderow du 17 janvier, page 41).

D'autre part, on soutient que le Haut Commissaire n'a pas statué *ultra petita* (voir l'exposé de M. Büttner du 19 janvier, page 49), mais qu'il est sorti des bornes de son mandat en se mettant au-dessus de la disposition de l'article 20 de la Convention de Paris (voir l'exposé de M. Büttner du 17 janvier, page 41).

La sentence confie à titre définitif à la Pologne le contrôle, l'administration et l'exploitation des chemins de fer attribués en propriété au Conseil du port comme desservant spécialement le port (point IV).

Or, la décision du Conseil du port, prise avec l'appui des voix polonaises, ne prévoyait qu'un contrat avec l'Administration polonaise en vue de confier à cette administration tout ou partie du travail d'exécution, cette formule étant expressément précisée dans ce sens que le Conseil du port devait garder la direction suprême (voir le procès-verbal de la séance du Conseil du port du 10 mai 1921).

Le Président du Conseil du port, dont la voix avait été prépondérante, qualifiait le contrat à intervenir de contrat de louage de services; il allait jusqu'à dire «qu'il ne devait pas y avoir attirance du port vers les chemins de fer, mais bien absorption des chemins de fer par le port» (voir Mémoire explicatif du Président du Conseil du port du 14 mai 1921). Sans doute l'expression dépassait-elle la pensée, mais elle montre combien peu l'intention de son auteur était de réaliser un dessaisissement complet de l'organe mixte.

Dans sa note annexée à la lettre du Commissaire général polonais à Dantzig du 12 août 1921, le Gouvernement polonais, rappelant la délibération au sein du Conseil du port qui vient d'être analysée ci-dessus, se déclare «tout disposé à conclure avec le Conseil du port une pareille convention, qui lui confierait l'administration de la totalité des voies ferrées qui seraient attribuées au Conseil du port pour une durée qui est généralement admise dans de pareilles conventions».

La Pologne se borne donc à déclarer qu'elle ne désire conclure de convention que pour la totalité des chemins de fer du port, mais, moyen-

nant cette condition, elle accepte nettement le principe d'une convention à négocier avec le Conseil du port.

En imposant d'autorité un dessaisissement perpétuel du Conseil du port que personne ne lui demandait, le Haut Commissaire a donc statué *ultra petita*.

Il est certain que le Haut Commissaire, quelque large que soit sa compétence, n'a pas le pouvoir de sortir du cadre des traités et accords en vigueur. Ce point est d'autant plus certain qu'il a été admis par les juristes consultés par le Conseil de la Société des Nations dans l'affaire de la Westerplatte (voir le document C.477.1927.I du 13 septembre 1927, point 5), lesquels n'avaient certainement pas une conception indûment restrictive du mandat du Haut Commissaire, puisqu'ils affirment néanmoins que les pouvoirs du Conseil en vertu de l'article 39 de la Convention de Paris (et partant ceux du Haut Commissaire) sont ceux d'un arbitre amiable compositeur.

Il y a lieu de remarquer à l'appui de cette manière de voir que l'article 40 de la Convention de Paris, qui suit immédiatement l'article 39 relatif au mandat arbitral du Haut Commissaire, dit expressément:

«Aucune modification ne pourra être apportée à la présente Convention que par accord entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig.»

La décision par laquelle le Conseil, à la suite de cet avis des juristes, a décidé de ne pas entrer dans un examen nouveau de l'affaire consacre leur thèse. Cette thèse se trouve implicitement confirmée par les Avis consultatifs N° 8 (pages 29, 30 et 38), N° 9 (page 15) et (spécialement à propos de l'article 39 de la Convention de Paris) N° 11 (page 24) de la Cour permanente de Justice internationale, où il est dit:

«La Cour ne doute pas que les principes énoncés dans ses avis N°s 8 et 9 quant au caractère définitif des décisions rendues en matière de droit international, ne s'appliquent à toute décision définitive formulée en vertu des dispositions précitées.»

Il est, en effet, certain que si le Conseil de la Société des Nations est tenu au respect de ses propres décisions, il est tenu *a fortiori* au respect des conventions entre parties et notamment de la convention même en vertu de laquelle ces décisions sont rendues.

Il y a lieu d'admettre avec le Conseil (voir le rapport de M. Quiñones de León, adopté par le Conseil le 7 juillet 1923) que «la Convention du 9 novembre 1920 constitue une base juridique complètement valable pour les relations entre Dantzig et la Pologne» et que ce n'est donc qu'«en cas de doute sur l'interprétation d'une clause quelconque de la Convention», qu'il est nécessaire d'avoir recours à l'article 104 du Traité de Versailles.

Or, l'article 20 de la Convention de Paris n'a pas besoin d'interprétation. Contrairement à l'article 104 du Traité de Versailles, il confie au Conseil du port et non à la Pologne «la direction, l'administration et l'exploitation des voies ferrées qui desservent spécialement le port».

C'est ce que le général Haking lui-même constate dans sa décision

du 1^{er} septembre 1921, relative à la Vistule (N° 6), où il applique fidèlement la Convention en décidant que le contrôle et l'administration du fleuve doivent revenir au Conseil du port, quoique, en ce qui concerne ce fleuve, le texte fût moins net qu'en matière de chemins de fer, puisqu'il ne parlait à l'alinéa premier que des voies d'eau en général et qu'il fallait recourir à l'alinéa 3 pour voir que cela comprenait la Vistule.

En confirmant cette décision, le Conseil de la Société des Nations, statuant en vertu de l'article 39, a fait application, par avance, de la thèse énoncée dans sa résolution du 7 juillet 1923, citée ci-dessus. En effet, d'après le Traité de Versailles (article 104, alinéa 3), le contrôle et l'administration de la Vistule devaient être assurés à la Pologne.

En ne laissant au Conseil du port qu'un droit plutôt théorique de propriété, le Haut Commissaire est incontestablement sorti du cadre de la Convention de Paris, dont sa sentence a en outre rompu toute l'économie.

En effet, cette Convention était basée sur l'idée fondamentale d'un organisme mixte, le Conseil du port, auquel Dantzig faisait apport des voies d'eau, docks, bassins, quais et autres ouvrages dont elle soutenait que l'article 104, alinéa 2, du Traité de Versailles ne lui avait pas enlevé le contrôle et l'administration, tandis que la Pologne faisait apport de la Vistule et des voies ferrées desservant spécialement le port. Elle constituait ainsi, comme le général Haking lui-même l'a justement fait observer (décision du 6 décembre 1921, N° 7), un compromis.

En rendant, en fait, à la Pologne une partie essentielle de son apport, tandis que l'apport que Dantzig prétendait avoir fait demeurer soumis au régime du *condominium*, la décision du 15 août 1921 venait modifier ce compromis au préjudice de Dantzig.

En passant outre aux dispositions de l'article 20 de la Convention de Paris, le Haut Commissaire a été forcé de se mettre également en contradiction avec l'article 23 de cette Convention et, en tant qu'il s'agit des chemins de fer du Conseil du port, avec l'article 26.

Il serait manifestement sans utilité de rechercher dans quelle mesure le Haut Commissaire était ou non conscient du fait qu'il outrepassait son mandat.

Il ne faut pas oublier que le Haut Commissaire n'est pas seulement un arbitre, mais également un médiateur ayant le devoir de promouvoir la bonne entente entre Dantzig et la Pologne. Ce sont là deux rôles distincts, mais, au début du fonctionnement du système, la distinction a pu ne pas être faite nettement, d'autant plus que le rôle arbitral du Haut Commissaire diffère essentiellement de celui d'un juge, autant que celui du Conseil de la Société des Nations auquel vont les appels des décisions du Haut Commissaire diffère de celui de la Cour permanente de Justice internationale.

Il ne faut pas oublier non plus que le Haut Commissaire est le représentant à Dantzig de la Société des Nations, protectrice de la Ville libre, et qu'il est tenu, à ce titre, de veiller à la sauvegarde de son

«existence continue», en même temps qu'à la sauvegarde des intérêts de la Pologne en ce qui concerne l'accès à la mer. Cette circonstance souligne encore la différence entre son rôle et celui d'un juge, et il est permis de croire que les préoccupations du Haut Commissaire dans cet ordre d'idées n'ont pas été étrangères à la genèse des points VII et VIII.

Il importe peu également qu'en agissant de la sorte, le général Haking ait obéi à ce qui, dans son esprit, répondait à des motifs impérieux d'opportunité pratique. L'acceptation même par les Parties de la sentence doit faire présumer qu'elle était équitable et opportune.

4° Spécialement en ce qui concerne l'argument tiré du point X, plusieurs explications suggérées par les Parties, et qui ne s'excluent d'ailleurs pas, sont plausibles. Le Haut Commissaire a pu avoir le souci de lier entre eux notamment les points I (favorable à Dantzig), II (favorable à la Pologne) et IV (favorable à la Pologne), dont il craignait que le faisceau ne pût se dénouer, alors qu'il savait apparemment déjà, ainsi qu'il est apparu de l'appel de Dantzig et de la réponse polonaise, que ni le point VII ni le point VIII ne risquaient de soulever la moindre opposition; il a pu également avoir le souci de faire accepter par les Parties la constatation expresse que la sentence, et notamment le point IV, serait admise comme l'interprétation *authentique* 4) de la Convention de Paris en vue d'éviter des controverses ultérieures sur les divergences entre cette Convention et sa décision, comme il s'en produisait précisément devant lui sur les divergences entre le Traité de Versailles et la Convention de Paris; il a pu, enfin, avoir le souci de bien marquer que le procès qui allait vraisemblablement se poursuivre sur les questions subsidiaires ne devait pas être l'occasion de controverses nouvelles sur des affaires de chemins de fer quelconques, autres que celles rentrant dans le cadre précis des articles 22 et 23 de la Convention de Paris.

Toutes ces explications sont plausibles et leur ensemble suffit à donner un sens raisonnable au point X.

5° Si les points VII et VIII devaient être limités aux questions de chemins de fer, quel serait exactement le sens d'une telle limitation? Manifestement, ces questions ne se bornent pas aux tarifs ferroviaires et aux arrangements relatifs à la mise à disposition du matériel roulant. La célérité des transports, la construction et le développement de nouvelles voies de chemins de fer 5), par exemple, rentrent certainement dans ces questions. Mais comprennent-elles également des objets qui, bien que dépassant le cadre de l'organisation ferroviaire, ont cependant une influence directe sur l'exploitation des chemins de fer, comme, par exemple, l'octroi de primes et toutes les questions délicates que peut soulever la concurrence entre les chemins de fer et d'autres modes de transport 6)? Le caractère très vague de ces termes montre combien

4) Le mot «herein» du point X ne peut toutefois grammaticalement se rapporter qu'à la décision et non à la Convention.

5) Il est bien entendu que ces exemples ont été choisis *in abstracto*.

6) Il est bien entendu que ces exemples ont été choisis *in abstracto*.

il est difficile de les adopter pour servir de guide dans l'interprétation de l'ordre formel «to make full use of the port of Danzig», et, observons-le incidemment, cette incertitude au sujet de ce que l'on pourrait appeler la ligne de démarcation des questions de chemins de fer montre comment le général Haking a été naturellement amené à introduire dans sa décision les expressions générales des points VII et VIII.

6° Tous les arguments qui précèdent ont leur poids; mais si l'interprétation extensive doit être préférée, c'est essentiellement parce qu'à ces arguments vient s'en ajouter un autre décisif. Un examen attentif du Traité de Versailles et de la Convention de Paris mène à la conclusion que les points VII et VIII ne font que formuler, en des termes justes, ce qui était déjà implicitement contenu dans ce Traité et cette Convention, ce qui constituait le droit en vigueur.

En ce qui concerne le point VIII, c'est cette conception qu'implique nécessairement, ainsi qu'il a été démontré déjà au début de l'Avis, la résolution du Conseil du 22 juin 1921. Dans une décision du 4 février 1921, le Haut Commissaire s'est exprimé comme il suit:

«I find that the Polish rights in the harbour have not been sufficiently safeguarded by the authorities of Danzig in the past, and that they must be so safeguarded now and in the future. It does not lie with Poland to safeguard these rights by any action in Danzig itself, it lies with the League of Nations to ensure that Poland is given her rights in Danzig. It is therefore the duty of the authorities of Danzig to take the necessary steps to ensure that all Polish goods, of every nature permitted by Polish law, should pass through the territory of Danzig without loss or damage, except that due to the ordinary risk of transporting goods.»

Ces considérants impliquent nettement que, dans l'opinion du Haut Commissaire, la Ville libre était déjà tenue, avant le 15 août 1921, de sauvegarder les intérêts polonais en ce qui concerne l'accès à la mer.

Or, ces considérants ont été adoptés d'une manière expresse par la Ville libre, ainsi qu'il résulte, d'abord, d'une communication relative à cette décision du Président du Sénat au Haut Commissaire, en date du 15 février 1921, où il est dit:

«Nous sommes prêts à remplir la tâche qui nous a été justement assignée, dans toute son étendue et de toutes nos forces, afin que toutes les marchandises polonaises, de quelque espèce qu'elles soient, dans la mesure où les lois polonaises le permettent, puissent passer à travers le territoire de Dantzig sans perte ni dommage. Actuellement, nous sommes occupés à réorganiser complètement et suivant des principes uniformes tous les services de police dans la zone du port, en vue d'assurer, dans toute la mesure du possible, la protection de tous les biens situés dans le port 7)»;

7) Il est intéressant de noter que dans sa réponse du 23 février 1921, le Haut Commissaire précise qu'il s'agit de la sauvegarde «both in the harbour and on the Danzig railways».

et, ensuite, de la réponse de la Ville libre, en date du 25 mai 1921, à un appel de la Pologne, réponse où il est répété:

«La Ville libre est prête à remplir ses devoirs dans toute leur étendue, avec sa propre police, afin que toutes les marchandises polonaises, de quelque espèce qu'elles soient, puissent passer à travers le territoire de Dantzig sans dommages.»

Certes, la décision du 4 février 1921 ne constituait, en réalité, qu'une recommandation, le général Haking l'a reconnu lui-même (voir la lettre du Haut Commissaire au Secrétaire général de la Société des Nations du 3 mai 1921):

«In this particular case I did not make a decision at all»; elle a, en outre, à la suite de l'appel de la Pologne, été remplacée par un arrangement.

Mais, ainsi qu'il résulte de ce qui vient d'être exposé ci-dessus à l'occasion de cette décision, qu'elle a acceptée pour sa part, la Ville libre s'est expressément ralliée à la conception de ses devoirs tels qu'ils avaient été précisés par le Haut Commissaire. Et c'est là le point qui importe ici.

Aujourd'hui encore, la Ville libre affirme (voir l'exposé de M. Büttner du 17 janvier 1931, page 37) que, déjà avant la décision du 15 août 1921, elle était tenue de l'obligation énoncée au point VIII. Si la Pologne émet l'opinion que «la clause du paragraphe VIII devait probablement aussi, en cas de sa réalisation, entraîner des restrictions considérables de l'indépendance politique de la Ville libre», c'est parce qu'elle l'interprète comme tendant à l'octroi de garanties supplémentaires, mais elle estime aussi que la sauvegarde des intérêts de la Pologne constituait déjà une obligation de principe de la Ville libre (voir les exposés de M. Moderow du 17 janvier 1931, page 41, et du 19 janvier 1931, page 51).

L'étude du droit antérieur confirme la justesse des vues du Haut Commissaire et des Parties sur ce point.

Il est vrai que le Traité de Versailles ne formule expressément aucune obligation active de Dantzig envers la Pologne.

Aux termes de la Convention de Paris (article 26), le Conseil du port a l'obligation d'assurer à la Pologne le libre usage et le service du port, etc. Le Conseil du port étant un organe mixte, Dantzig est tenue, en vertu de cette disposition, de donner à ses représentants au sein du Conseil du port des instructions telles que leur action soit conforme au respect de cette obligation.

Mais, quelque étendu que soit le mandat du Conseil du port, il est certain qu'il ne couvre pas le champ tout entier de l'action des pouvoirs publics dans l'exercice de laquelle la question de la sauvegarde des intérêts polonais en ce qui concerne le libre accès à la mer peut se poser.

D'autre part, en vertu de l'article 28 de la même Convention, Dantzig a l'obligation de laisser importer ou exporter par son territoire toutes les marchandises, de quelque nature qu'elles soient, que la Pologne veut importer ou exporter. La Ville libre est donc tenue de ne mettre

aucun obstacle juridique ou matériel à ce trafic. Mais c'est là une obligation en quelque sorte passive, tandis que l'obligation de sauvegarde est une obligation essentiellement active.

Dans ces conditions, on peut être tenté, à première vue, de raisonner comme il suit: le régime créé par le Traité de Versailles consacre la personnalité étatique de la Ville libre; celle-ci a donc les droits normaux de la souveraineté dans toute la mesure où, par des dispositions expresses, les traités, et notamment la Convention de Paris, ne sont pas venus les restreindre; elle n'est donc pas tenue de sauvegarder les intérêts de la Pologne en ce qui concerne l'accès à la mer au delà de ce qu'implique le respect des dispositions expresses de ces traités.

Mais ce raisonnement purement formel pêche par la base.

Le but primordial des articles 100 et suivants du Traité de Versailles a été d'assurer le sûr et libre accès de la Pologne à la mer. Par rapport à ce but primordial, la création de l'Etat dantzigois a été le but secondaire. La souveraineté limitée de Dantzig n'a été reconnue et consacrée que parce qu'elle apparaissait comme compatible avec la réalisation du but principal.

Il s'ensuit que la sauvegarde des intérêts de la Pologne en ce qui concerne l'accès à la mer est un devoir général et fondamental de la Ville libre.

Il a été souligné plus haut qu'il existe un lien intime entre les points VII et VIII. Il y a dès lors une forte présomption que le point VII ne fait lui aussi que formuler le droit en vigueur.

Dans sa réponse à l'appel de Dantzig du 31 août 1921 (voir page 1 du document C.328.M.236.1921.I), la Pologne déclare que la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921 n'est qu'une exécution fidèle des dispositions du Traité de Versailles et de la Convention de Paris. Elle n'avait certainement aucune crainte, à l'époque, qu'en acceptant cette décision, elle pût se voir imposer «une véritable servitude internationale restreignant fortement son indépendance politique et sa liberté économique» (voir l'exposé de M. Moderow du 19 janvier 1931, page 51). La conviction s'impose, au contraire, qu'elle voyait dans le point VII une chose qui allait de soi.

L'étude du droit antérieur vient à l'appui de la présomption indiquée ci-dessus.

Il résulte, tant du point 13 du président Wilson que de la réponse des Puissances Alliées et Associées à l'Allemagne en date du 16 juin 1919 et de la lettre d'envoi de cette réponse, portant la même date, que Dantzig a été enlevée à l'Allemagne parce que ce port, étant le «seul débouché sur la mer» de la Pologne, il n'y avait pas, de l'avis des Puissances Alliées et Associées, «d'autre moyen possible de fournir (à la Pologne) ce libre et sûr accès à la mer que l'Allemagne avait promis de céder».

Ce n'est, toutefois, là que la *ratio*, la cause des dispositions des articles 100 et suivants du Traité de Versailles.

Mais en enlevant Dantzig à l'Allemagne dans l'intérêt de l'accès

à la mer de la Pologne, le Traité de Versailles ne l'a pas incorporée dans l'Etat polonais. Il en a fait, au contraire, une personne de droit international distincte, un Etat nouveau, ainsi que l'article premier de la Constitution dantzigaise, approuvée par le Haut Commissaire autorisé à cet effet par le Conseil, l'énonce nettement.

Le Traité contient à cet égard un engagement formel: «Les Principales Puissances Alliées et Associées s'engagent, dit l'article 102, à constituer la Ville de Dantzig en Ville libre.» C'est par le mode d'une convention fondamentale entre ce nouvel Etat et la Pologne, convention dont les Principales Puissances Alliées et Associées «s'engagent à négocier les termes» (article 104), que le but que l'on se proposait en faveur de la Pologne devait être réalisé.

D'une part, des réductions considérables de la souveraineté de la Ville libre en matière de douane (article 104, paragraphe 1), de communications (article 104, paragraphe 3) et même de relations extérieures (article 104, paragraphe 6), furent stipulées; d'autre part, la Ville libre fut mise sous la protection de la Société des Nations (article 102), sous la garantie de laquelle sa Constitution fut placée (article 103).

Il résulte de là que les droits de la Pologne à l'égard de Dantzig ont pour contre-partie le droit de Dantzig à une existence effectivement indépendante, dans la mesure compatible avec les exigences du libre accès à la mer de la Pologne, telles que ces exigences ont été juridiquement consacrées par la Convention fondamentale prévue à l'article 104 du Traité.

L'économie de cette Convention, intervenue à Paris le 9 novembre 1920, comporte des concessions réciproques de Dantzig et de la Pologne en vue de la création d'un organisme mixte qui assume l'obligation, prévue à l'article 104 du Traité de Versailles, d'assurer à la Pologne, sans aucune restriction, l'usage et le service du port ainsi que des voies d'eau et de celles des voies ferrées dont il devait avoir la gestion.

Cet organisme mixte incarne en quelque sorte la conception bilatérale des droits et des devoirs des deux Etats associés dans une étroite solidarité économique et juridique.

Cette conception bilatérale a été, à diverses reprises, affirmée par le Haut Commissaire et par le Conseil. La décision même du 15 août 1921 établit dans ses considérants (N° 4) une connexité entre les droits de la Pologne et l'intégrité politique de Dantzig; la même idée est reprise dans la décision du 1^{er} septembre 1921, relative à la Vistule (N° 9), puis, dans la décision du 5 septembre 1921 relative aux affaires de chemins de fer (N° 1). Une décision du 6 décembre 1921, relative à la propriété du fisc polonais et à d'autres questions, réfute la thèse que la Ville libre aurait été créée dans l'intérêt exclusif de la Pologne et que le Traité de Versailles et la Convention de Paris auraient visé exclusivement à assurer des garanties à la Pologne pour son libre accès à la mer (N° 3), en faisant observer que (N° 6), si tel avait été le cas, le territoire de Dantzig aurait été incorporé à la Pologne, que (N° 7) la Convention de Paris a essentiellement le caractère d'un compromis

et que d'après cette Convention, presque tous les objets mentionnés à l'article 104 du Traité de Versailles se trouvaient confiés à l'organe mixte et non à la Pologne; la thèse des droits unilatéraux de la Pologne se trouve réfutée à nouveau dans une décision du 23 août 1922⁸⁾, relative à la représentation diplomatique de Dantzig (N° 9), qui invoque l'engagement des Puissances Alliées et Associées aux termes de l'article 102 du Traité de Versailles. Une décision du 29 avril 1923⁸⁾, relative à la situation financière du Conseil du port (N° 5), rappelle que les obligations du Conseil du port ne sont pas limitées au service de la Pologne à l'exclusion des intérêts de Dantzig, mais que c'est le devoir du Conseil de concilier et de favoriser les intérêts des deux Parties. De même, une décision du 6 novembre 1924, relative aux droits d'exportation, constate que «la Pologne a l'obligation d'alléger autant que possible le préjudice pouvant résulter dans certains cas pour Dantzig de son inclusion dans les frontières douanières de la Pologne, étant donné que cette inclusion a été voulue dans l'intérêt de la Pologne, mais non au détriment de Dantzig».

Dans le rapport fondamental du vicomte Ishii du 17 novembre 1920, approuvé par le Conseil, le rapporteur, rappelant les termes de la lettre d'envoi de la Conférence de la Paix, fait comprendre que les «droits économiques» de la Pologne à Dantzig doivent être mis en harmonie avec l'«indépendance politique» de la Ville libre (voir page 3, alinéas 1, 2, 5, et page 4, alinéa 9, du document 20/48/98(1)). Il souligne «l'idée fondamentale... que la Ville libre... doit former dans l'organisation internationale de l'Europe une communauté qui devra être protégée par la Société des Nations contre toute ingérence induite d'un pays quelconque... en respectant intégralement les droits que ce Traité (de Versailles) confère à la Pologne».

La même conception bilatérale se retrouve notamment dans le rapport de M. Quiñones de León, du 7 juillet 1923, approuvé par le Conseil. Le rapporteur s'exprime comme il suit:

«Le Conseil est, comme par le passé, fermement décidé à faire respecter les droits de la Pologne vis-à-vis de la Ville libre, conformément aux traités, tout en maintenant intact le Statut de la Ville libre.» (Voir page 1, alinéa 2, du document C.469.1923.I.)

Il est intéressant de noter que, dans son avis consultatif N° 18, page 12, la Cour permanente de Justice internationale, recherchant la portée de la protection de la Ville libre par la Société des Nations et celle de la garantie de sa Constitution, telles qu'elles se dégagent de la pratique du Conseil, s'exprime comme il suit:

«Le résultat général des rapports et résolutions adoptés par le Conseil de la Société des Nations, tels que les décisions des 17 novembre 1920 et 2 mars 1921, est de montrer que la Société a pour devoir d'assurer l'existence continue de la Ville libre sur

⁸⁾ Cette décision a été remplacée par un accord entre Parties. Ses considérants n'en ont pas moins une valeur doctrinale.

les bases sur lesquelles celle-ci a été fondée conformément au Traité de Versailles. . . .»

Les principes ainsi posés ont pour conséquence que les droits reconnus à la Pologne sur le territoire de Dantzig en vue d'assurer son sûr et libre accès à la mer ont pour contre-partie le devoir de la Pologne de se servir de Dantzig comme débouché maritime.

En effet, le territoire de Dantzig est ainsi constitué que cet Etat, placé sous la protection de la Société des Nations, n'est économiquement et financièrement viable qu'à la condition que son port soit raisonnablement alimenté de trafic; or, ce trafic, dans sa majeure partie, ne peut, en raison de la situation géographique, être que du trafic polonais⁹⁾. Ce n'est là qu'un autre aspect de la pensée qu'exprimaient les Puissances Alliées et Associées lorsqu'elles disaient que Dantzig a «essentielllement besoin d'avoir les relations les plus intimes avec la Pologne».

En vain objecterait-on que l'on ajouterait aux traités en en déduisant une obligation de la Pologne qui n'y serait pas inscrite. Il ne faut pas perdre de vue que, ainsi qu'il a déjà été indiqué plus haut, même encore en 1921, la Pologne parlait de Dantzig comme de son «unique poumon». Il est superflu d'imposer expressément à quelqu'un qui n'a qu'un poumon l'obligation de s'en servir.

L'obligation du Conseil du port d'assurer à la Pologne le libre usage du port de Dantzig, des voies d'eau, etc., fait, dans la Convention de Paris (article 26), l'objet de deux précisions reprises du Traité de Versailles (article 104, paragraphes 2 et 4). Le «libre usage et le service du port» sont assurés à la Pologne «dans la mesure nécessaire pour assurer le trafic d'importation et d'exportation à destination ou en provenance» de ce pays.

En outre, si le port apparaît comme insuffisant pour «faire face à tous les besoins de ce trafic», le Conseil aura l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour en assurer le développement et l'amélioration.

L'alinéa suivant du même article donne un droit d'action à la Ville libre comme à la Pologne «dans le cas où les dispositions ci-dessus viendraient à n'être pas observées». Ce deuxième alinéa implique l'existence de droits, non seulement de la Pologne, mais également de la Ville libre. Il ne trouve pas une explication suffisante dans «l'intérêt légitime de la Ville libre au bon fonctionnement du port» (voir l'exposé de M. Moderow du 17 janvier 1931, page 51), car il ne s'agit pas, à l'article 26, de la direction, de l'administration et de l'exploitation du port en général (article 20), mais de dispositions précises, figurant à l'alinéa précédent et rappelées ci-dessus.

Sans doute cet alinéa ne suffit-il pas pour aller jusqu'à dire que le principe du point VII se trouve explicitement consacré, mais, venant à

⁹⁾ Il est vrai que Dantzig l'a contesté (voir la réplique de la délégation dantzikaise à la déclaration de la délégation polonaise du 16 mars 1921, mentionnée à l'Annexe I sous VIII, 3c), mais cette appréciation erronée ne change rien au fait lui-même et peut donc être négligée.

l'appui des considérations générales qui précèdent, il confirme les déductions tirées de l'économie générale des traités.

L'on peut objecter, il est vrai, que les mots «will engage», à les interpréter littéralement, visent des obligations nouvelles. Mais ce serait là manifestement une conclusion forcée.

D'ailleurs, cette objection perd le peu de valeur qu'elle pouvait avoir, s'il est constant, comme c'est le cas, que, tout au moins en ce qui concerne l'un des points, le point VIII, le Haut Commissaire était convaincu qu'il ne formulait pas une obligation nouvelle.

En résumé, M. Hostie estime que si le point VII doit être interprété d'une manière non limitative, c'est avant tout parce que, tout en faisant partie d'un règlement d'intérêts, ce point ne fait que formuler, en des termes justes, ce qui constituait déjà, en toutes matières, le droit en vigueur avant la décision du 15 avril 1921. Au moyen des points VII et VIII, le Haut Commissaire a eu en vue de promouvoir l'harmonieuse collaboration de la Pologne et de la Ville libre en codifiant en quelque sorte leurs obligations générales et fondamentales d'entr'aide réciproque.

* * *

28. Nous avons aussi examiné la question de savoir quel serait le sens des mots «the port of Danzig» dans la clause VII: faut-il interpréter ces mots comme se référant au port tel qu'il existait en 1921, ou au port tel qu'il s'est développé ou viendrait à se développer par la suite?

A notre avis, les mots «the port of Danzig» doivent être interprétés à la lumière de l'article 26 du Traité de Paris, qui prévoit que «le Conseil (du port) aura l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le développement et l'amélioration du port... afin de faire face à tous les besoins de ce trafic» (d'importation ou d'exportation en provenance ou à destination de la Pologne).

29. En ce qui concerne la question difficile et délicate de l'interprétation à donner aux mots «full use», nous croyons, ainsi que nous l'avons déjà dit plus haut, devoir nous abstenir entièrement d'émettre un avis, eu égard aux termes de la consultation demandée (voir paragraphe 23).

CONCLUSIONS.

A. Nous sommes d'avis que l'effet combiné de la décision du 15 août 1921 et de l'attitude des Parties après cette date est d'imposer à la Pologne une obligation telle que celle qui résulte de la teneur du point VII.

B. Nous sommes convaincus que, dans l'intention du général Haking, le point VII constituait une partie intégrante de sa décision et avait, en tant que telle, un caractère obligatoire.

C. Nous sommes enclins à croire que si, immédiatement après la décision du 15 août 1921, la Pologne avait attaqué cette décision,

notamment par la voie d'un appel au Conseil de la Société des Nations, le résultat juridique aurait dû être de faire constater la nullité de la sentence, le Haut Commissaire étant sorti, en ce qui concerne le point VII tel que nous l'interprétons, du cadre du différend. Mais nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'exprimer à ce sujet une opinion définitive. Jusqu'au moment où la discussion actuelle a surgi, en mai 1930, nous constatons que toutes les parties intéressées ont accepté la décision du 15 août 1921 sans faire aucune distinction entre ses divers éléments. Nous attirons particulièrement l'attention sur les termes dont se sert la Cour permanente de Justice internationale dans son Avis N° 11, lorsqu'elle fait observer que le caractère définitif de la décision même du 15 août 1921 n'est contesté par aucun des deux Gouvernements, et lorsqu'à propos d'une autre décision du Haut Commissaire à l'encontre de laquelle, comme dans le cas actuel, un appel avait été d'abord interjeté et puis retiré, la Cour dit également: «La décision... est *donc* devenue définitive. Elle a acquis force obligatoire et est effectivement en vigueur.» Le mot «donc» se rapporte au retrait de l'appel.

D. Nous ne pensons pas qu'il soit possible de séparer le point VII des autres parties de la décision. Si le point VII avait été déclaré nul, comme sortant du cadre du différend, la décision entière aurait dû être frappée de nullité.

E. En ce qui concerne la portée juridique du point VII, nous estimons que l'obligation qu'il comporte n'est pas limitée aux questions de chemins de fer, quoiqu'elle doive être interprétée raisonnablement comme n'étant pas en contradiction avec le droit incontesté de la Pologne d'ouvrir d'autres ports sur la côte de la Baltique.

F. Nous pensons que l'obligation de la Pologne en vertu du point VII ne devait pas demeurer en suspens jusqu'au moment où la Pologne et Dantzig feraient une convention expresse pour son exécution et, peut-être aussi, pour l'exécution de l'obligation corrélatrice de Dantzig envers la Pologne en vertu du point VIII relative au libre accès à la mer. L'obligation du point VII n'impliquait nullement la nécessité de conclure des accords d'exécution.

G. Nous sommes d'avis que, dans l'appréciation de l'obligation du point VII, il ne faut pas se borner à tenir compte de l'état du port de Dantzig tel qu'il existait en 1921, mais qu'il faut, en outre, tenir compte raisonnablement du développement ultérieur de ce port.

H. Il doit être clairement entendu que dans notre opinion, la constatation de l'existence d'une obligation à la charge de la Pologne n'a pas pour effet de soustraire les différends qui pourraient s'élever au sujet de l'application ou de l'interprétation de cette obligation à la juridiction du Haut Commissaire et du Conseil de la Société des Nations.

(Signé) John Fischer Williams.

Jan Hostie.

III. AVIS DE M. RAESTAD.

1. Je suis d'accord avec mes collègues du Comité pour dire que le point (VII) du paragraphe 9 de la décision du général Haking du 15 août 1921 ne constitue pas une simple recommandation à l'adresse des parties «touchant certains engagements à contracter» (voir la lettre du Gouvernement polonais au Haut Commissaire, du 11 octobre 1930). Cette hypothèse doit, en effet, être écartée puisque le point (VII) se trouve incorporé dans le dispositif de la décision introduit par la formule consacrée «I decide therefore», sans que rien, dans la décision même, n'autorise à penser que le point (VII) revêt un caractère différent de celui des dispositions qui forment indubitablement le fond du dispositif ¹⁰⁾. La première partie de la question posée au Comité par le Haut Commissaire (recommandation ou obligation) se trouve ainsi tranchée pour autant que l'hypothèse «recommandation» est éliminée.

2. Force exécutoire a, par la suite, été donnée à la décision, y inclus le point (VII). En effet, par l'accord du 23 septembre 1921, les parties ont renoncé à faire appel de la décision, et, conformément à un protocole du 1^{er} décembre 1921, la décision a, dans son ensemble, été mise en vigueur à partir de cette date ¹¹⁾. Dans ces conditions, il est évident que le point (VII) énonce une obligation incombant actuellement à la Pologne. La première partie de la question posée au Comité se trouve donc intégralement tranchée.

3. La constatation que le point (VII) énonce une obligation incombant à la Pologne n'a, en elle-même, qu'une valeur très limitée, vu que les obligations statuées par décision judiciaire, de même que celles créées par voie de convention, loi, etc., peuvent différer entre elles à l'infini quant à leur étendue, leur nature et leur effet. Le vrai nœud du problème réside dans la deuxième partie de la question posée au Comité, à savoir: quelle est la portée juridique de l'obligation qu'on serait amené à constater aux termes du point (VII) ¹²⁾.

4. En ce qui concerne tout d'abord l'étendue de l'obligation énoncée au point (VII), on se trouve en présence de deux considérations opposées.

¹⁰⁾ La phrase ajoutée au point (VIII): «this free access being further», etc., ayant de toute évidence un caractère logique autre que le reste du texte du dispositif, est facilement reconnue comme sortant du cadre du dispositif pour le fond.

¹¹⁾ Voir l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale, N° 15, page 10:

«The decisions in question (celles du 15 août et du 5 septembre 1921), against which the two Governments, by an «Arrangement» made at Geneva on September 23rd, 1921, undertook not to appeal, were recognised in a memorandum (Niederschrift) signed on December 1st, 1921, by the representatives of the Free City and of the Polish State Railways Administration, as entering into full effect on that date.»

Cette analyse exacte fait apparaître clairement, à mon avis, que les dispositions de la décision n'ont pas été converties en droit conventionnel par l'arrangement du 23 septembre 1921.

¹²⁾ Le point (VII) a été peu remarqué à l'époque où la décision a été rendue. Il n'en est fait mention ni dans la lettre par laquelle Dantzig a interjeté appel de la décision, ni dans la correspondance précédant le retrait de cet appel, ni dans les décisions rendues

Z. auzl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 3, T. 2: Urk.

D'une part, le texte dudit point, portant en des termes généraux sur l'utilisation par le Gouvernement polonais du port de Dantzig, semble énoncer une obligation comportant un champ d'application, sinon illimité, du moins non limité à un genre d'utilisation déterminé. D'autre part, les questions soumises par les parties à la décision du général Haking étaient nettement des questions ferroviaires, ce qu'il n'a pas manqué de rappeler lui-même dans les considérants de sa décision. En d'autres termes, le dilemme devant lequel nous nous trouvons est qu'il faut, d'une part, tenir compte de l'intention du Haut Commissaire et de la suite des idées qui forment la base de sa décision, et, d'autre part, respecter cette règle constante de la jurisprudence, à savoir que toute décision doit, dans la mesure du possible, être interprétée dans un sens ne dépassant pas le cadre de la question soumise par les parties ¹³).

5. Il n'est pas contesté que la décision du général Haking ait été provoquée par les parties en vertu des dispositions de recours contenues aux articles 20 et 22 de la Convention dantzig-polonaise du 9 novembre 1920 (Convention de Paris). Ces articles diffèrent entre eux, en tant que l'article 20 autorise simplement les parties à en appeler au Haut Commissaire de la décision du Conseil du Port, visée à cet article, tandis que l'article 22 impose aux parties l'obligation de soumettre au Haut Commissaire les questions ferroviaires y indiquées, sur lesquelles elles ne seraient pas parvenues à se mettre d'accord ¹⁴). En réalité, la Pologne a unilatéralement fait appel de la décision du Conseil du Port déterminant les voies ferrées à considérer comme desservant spécialement le port, et les deux parties ont soumis à la décision du Haut Commissaire les

par le général Haking au cours des années suivantes, et dont quelques-unes portent sur des problèmes apparentés. Ce n'est qu'en 1924, et à l'occasion de nouveaux différends concernant les chemins de fer, que Dantzig a invoqué le point (VII).

L'affirmation contenue dans la requête dantzigoise du 9 mai 1930 (page 24) à l'effet que le retrait de l'appel aurait été dû à la valeur que le Gouvernement de Dantzig attachait au point (VII), n'est corroborée par aucun document contemporain (voir réponse de M. Büttner, représentant de Dantzig, dans la séance du Comité du 17 février 1931) et semble se trouver formellement contredite par les exposés du président Sahm, des 26 août et 13 septembre 1921.

Dans la lettre d'appel du Sénat de Dantzig du 26 août 1921, il est dit : « ... nicht ausdrücklich geregelt ist ... die Frage ... , ob die polnische Eisenbahnverwaltung in der Feststellung der Gebühren ... durch Danzig ... in der Freiheit ihrer Entschliessung beeinträchtigt ist. ... Für die Entscheidung ... ist eine Grundlage gegeben in Artikel 22 der Dantzig-Polnischen Konvention. ... Die polnische Regierung hat in Vorverhandlungen über Artikel 22 Zugeständnisse gemacht, die über die durch den Hohen Kommissar in seiner jetzigen Entscheidung geschaffene Grundlage weit hinausgehen. »

¹³) Voir, entre autres, l'avis consultatif N° 11 de la Cour permanente de Justice internationale, page 26, où la Cour s'exprime dans ces termes :

« ... it is quite clear that the functions of the High Commissioner are of a judicial character and are limited to deciding questions submitted by one or other of the parties. The High Commissioner, therefore, had no authority to decide questions which the parties had not submitted to him; and his decision should, if possible, be construed as being in conformity with the powers conferred upon him. »

¹⁴) Ce même caractère obligatoire se retrouve aux articles 38 (seront conclus) et 39 (sera soumis).

points restant en litige à l'issue des négociations qu'elles avaient entreprises sur les questions ferroviaires, en exécution de l'article 22.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de distinguer entre les articles de la Convention de Paris qui prévoient le recours au Haut Commissaire dans des litiges portant sur des questions déterminées, tels précisément les articles 20 et 22, et l'article 39 qui établit la juridiction du Haut Commissaire. Cette distinction a été relevée dans l'avis consultatif N° 15 de la Cour permanente de Justice internationale, où il est dit: «L'accord définitif du 22 octobre 1921 (voir: «Beamtenabkommen») fut, en grande partie, basé sur deux décisions du général Haking, Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, rendues les 15 août et 5 septembre de la même année, par application du dernier paragraphe de l'article 22 de la Convention de Paris, et en exécution de la clause juridictionnelle inscrite à l'article 39 de la même Convention ¹⁵⁾).

Voici quelques détails concernant les circonstances dans lesquelles la décision a été provoquée par les parties. Par lettre, adressée au Haut Commissaire en date du 9 août 1921, le Sénat de Dantzig lui soumettait certains documents «zur Entscheidung gemäß Artikel 20, 21, 22, 39 der Danzig-Polnischen Konvention». Par lettre du 12 du même mois, le Commissaire général de la Pologne à Dantzig portait devant le Haut Commissaire, outre la décision du Conseil du Port, «les points litigieux entre la délégation polonaise et la délégation dantzikoise sur les questions de l'administration et du contrôle des chemins de fer se trouvant sur le territoire de la Ville libre de Dantzig». Dans un mémoire annexé, ces questions étaient ainsi spécifiées: «Questions at issue between Poland and the Free City of Danzig during the Polish-Danzig railway negotiations, concerning the application and execution of article 21 and 22 of the Polish-Danzig Convention of the 9th November, 1920.» En effet, les questions ferroviaires formaient seulement une fraction d'un ensemble de questions pendantes, au sujet desquelles les parties avaient négocié depuis février 1921 en vue d'aboutir à la conclusion d'une convention générale. Au cours de ces négociations, les questions ferroviaires avaient été étudiées par des délégués des deux parties chargés spécialement de ces questions et experts en la matière (Eisenbahnausschuß). D'après le système établi par la Convention de Paris, les négociations ferroviaires ne pouvaient porter que sur le contrôle, l'administration et l'exploitation des chemins de fer, le droit de propriété, question traitée à l'article 25, devant de plein droit être attribué à la partie à laquelle seraient confiées l'administration et l'exploitation des chemins de fer ¹⁶⁾.

¹⁵⁾ Pages 9—10. Le texte anglais qui fait foi, porte:

«... in accordance with the last paragraph of Article 22 of the Convention of Paris, and in pursuance of the jurisdictional clause contained in Article 39 of the same Convention.»

¹⁶⁾ D'une manière générale, je tiens à faire observer que les documents soumis au général Haking par les parties, et dont quelques-uns ont été mentionnés dans le texte, sont indispensables à l'interprétation de sa décision. En effet, le contenu principal de documents de cette espèce est généralement, suivant les règles de procédure en vigueur pour les tribunaux ordinaires, reproduit dans tout jugement. Or, le général Haking

Les négociations générales aboutirent à l'accord dantzig-polonais, signé à Varsovie le 24 octobre 1921, dont l'article 240 porte :

«Über folgende Punkte soll die Entscheidung gemäß Artikel 39 der Konvention herbeigeführt werden: a) über die Angelegenheiten aus den Artikeln 21 und 22 der Konvention ...»

6. Il n'est pas non plus contesté que le général Haking ait considéré lui-même sa décision comme portant sur des questions ferroviaires. En effet, dans le préambule et les considérants de sa décision (paragraphes 1 et 5), il constate que le litige avait surgi du fait qu'un accord n'avait pu être établi entre les parties en ce qui concerne la propriété, le contrôle, l'administration et l'exploitation des voies ferrées se trouvant sur le territoire de la Ville libre de Dantzig. A plusieurs occasions, il a lui-même qualifié plus tard sa décision de «décision sur les chemins de fer» (railway decision). Bien plus, il s'exprime dans le même sens dans le dispositif même de la décision. Il dit au point (X), dernier point du dispositif :

«With the exception mentioned in (IX), this decision will be accepted ... by both Governments as the interpretation of the Convention of 9th November, 1920, on all railway matters referred to herein and now in dispute between the two States.»

Cela revient à dire que dans la pensée du général Haking, les deux gouvernements, en acceptant sa décision, la reconnaissent comme l'interprétation authentique («the interpretation» du point (X)) de toutes les dispositions de la Convention de Paris relatives aux questions ferroviaires en litige entre les parties¹⁷).

Deux interprétations ont été préconisées dont ni l'une ni l'autre ne me paraît acceptable.

D'une part, on a voulu voir dans le point (X) une constatation du général Haking, par laquelle il affirmerait avoir tranché toutes les questions qui lui avaient été soumises, sauf celles renvoyées aux parties pour nouvel examen aux termes du point (IX). Mais on n'aperçoit pas bien quel intérêt le général Haking aurait eu à faire expressément une telle constatation, qui n'ajoutait rien à la clarté de sa décision. Il n'avait, au surplus, aucune raison de souligner ainsi l'ampleur des solutions qu'il avait déjà effectuées, étant donné que les questions

ne reproduit pas, dans sa décision, le contenu des documents qui lui ont été soumis par les parties. Ces documents ne sauraient être assimilés, sous le rapport de l'interprétation, aux travaux préparatoires d'une loi.

¹⁷) Le terme employé au point (X) : «herein», n'a pas de sens, à moins d'être compris comme se référant à la Convention de Paris et équivalant à «in the said Convention». Aussi est-ce dans ce sens que le terme a été interprété dans les traductions allemande et française établies à l'époque. En ce qui concerne la traduction française établie par les soins du Secrétariat de la Société des Nations et soumise au général Haking, celui-ci a bien corrigé un autre point, tandis que la traduction du terme «herein» par «y», c'est-à-dire «dans ladite Convention», n'a fait l'objet d'aucune observation de sa part. Certes, le contexte suggère plutôt l'emploi du mot «thecein» au lieu de «herein». Mais abstraction faite des particularités du style du général Haking, il est aussi toujours possible qu'on se trouve ici en présence d'une simple erreur de copie.

renvoyées aux parties formaient en réalité la totalité des questions en litige en dehors de celles relatives à l'application des articles 20 et 21 de la Convention de Paris (quel que puisse être, du reste, l'intérêt primordial de ces dernières).

D'autre part, on a prétendu que l'intention du général Haking, en donnant au point (X) la rédaction qu'il a reçue (*accepted ... as the interpretation ... on all railway matters*), avait été de faire porter sa décision plus particulièrement sur les questions ferroviaires et d'attribuer ainsi aux points (VII) et (VIII), lesquels sont conçus dans des termes plus généraux, un autre effet juridique qu'aux autres points du dispositif. Or, il semble peu concevable que le général Haking ait choisi une voie aussi détournée pour introduire une modalité d'une telle importance, alors que si telle avait été son intention, il aurait pu y parvenir en employant des termes plus clairs et plus adéquats.

A mon avis, quelle que soit, par ailleurs, la portée du point (X), il s'explique avant tout par cette considération que le général Haking, conscient de s'être écarté de l'interprétation littérale des dispositions de la Convention de Paris, a voulu empêcher que les parties, considérant par la suite l'économie générale de la Convention comme rompue en raison de ce que sa décision aurait apporté des modifications aux articles relatifs aux questions ferroviaires, se crussent autorisées à demander la révision de la Convention sur d'autres points. En effet, ce n'est pas la seule fois qu'une pareille clause a été employée dans un document visant à régler des questions dantziko-polonaises. C'est ainsi qu'on trouve dans l'Accord dantziko-polonais du 23 septembre 1921 les phrases suivantes :

« Les deux gouvernements sont tombés d'accord sur les remarques mentionnées ci-dessous, comme interprétation complémentaire de la décision du Haut Commissaire ... Sans apporter aucune modification à la décision du Haut Commissaire ... il est stipulé ... »

Selon moi, il ne s'ensuit nullement de la rédaction qu'il a donnée au point (X) que le général Haking ait eu conscience d'avoir en quoi que ce soit statué en dehors des questions ferroviaires soumises à sa décision.

7. On a cependant soutenu que si ferme qu'ait pu être la volonté du général Haking de s'en tenir dans sa décision aux questions qui lui avaient été soumises, il a été entraîné en dehors de ce cadre du fait que sa décision constituait un règlement d'intérêts de large envergure. Il aurait, afin d'établir un juste équilibre des avantages accordés à l'une et l'autre des parties, été amené à leur imposer des obligations d'ordre général dépassant le domaine ferroviaire. C'est ainsi qu'il aurait introduit particulièrement aux points (VII) et (VIII) des dispositions qui ne se rattachent pas directement au différend qui avait été soumis à sa décision. Cette thèse soulève un certain nombre d'observations.

Il faut tout d'abord faire une distinction très nette entre telle ou telle appréciation personnelle que le général Haking aurait pu, en dehors de ses fonctions judiciaires, exprimer quant à la valeur pratique, voire



même politique, de sa décision, d'une part, et, d'autre part, la portée qui, du point de vue de la jurisprudence, s'attache à sa décision en tant que document judiciaire ¹⁸⁾.

Or, si grandes qu'aient été les libertés que le général Haking se soit permises dans l'interprétation du texte de la Convention de Paris, le fait même qu'il a pris de telles libertés ne permet aucunement de conclure qu'il a procédé à un règlement d'intérêts s'écartant du pouvoir judiciaire attribué au Haut Commissaire par la Convention de Paris.

Il est vrai que les articles 20 et 22, qui régissent le cas présent, réservent au Haut Commissaire une faculté d'appréciation autre que celle dont il jouirait au cas où une question lui serait soumise en vertu du seul article 39. En ce qui concerne les questions visées aux articles 20 et 22, la tâche judiciaire conférée au Haut Commissaire lui enjoint de se substituer aux parties mêmes, dans les conditions de procédure définies à l'article 39, pour arrêter les termes d'un arrangement. Il était donc nécessaire, dans le cas présent, que la décision du général Haking revêtît un caractère autre que celui qu'ont ordinairement les décisions judiciaires internationales, en tant qu'elle n'avait pour objet, selon la terminologie du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, ni de statuer sur un point de droit, ni de constater la violation d'un engagement international, ni de déterminer la nature ou l'étendue d'une réparation. Elle s'écartait aussi bien des décisions judiciaires rendues en vertu des traités d'arbitrage ordinaires que de celles rendues en vertu du seul article 39 de la Convention de Paris. En rendant sa décision, le général Haking procédait bien à un règlement d'intérêts. Mais, en ce faisant, il agissait précisément en vertu du pouvoir judiciaire extraordinaire que lui conféraient, dans l'espèce, certaines dispositions particulières de la Convention de Paris et en exécution de celles-ci. L'obligation qui incombait au général Haking de procéder à un «règlement d'intérêts» ne l'autorisait aucunement à ignorer la règle générale qui veut que le juge ne statue que sur les questions soumises à sa décision. La thèse envisagée revient à affirmer que le général Haking, au lieu de procéder à un «règlement d'intérêts» dans le cadre des articles 20 et 22 de la Convention de Paris, est sorti de ses attributions pour effectuer un règlement d'intérêts sur une plus large base, en statuant sur des questions non soumises à sa décision. Or une telle affirmation ne trouve aucun appui dans la décision. Au contraire, le général Haking lui-même, dans ses considérants, invoque comme raisons déterminantes de sa décision, d'une part, certains principes d'ordre général tirés du traité de Versailles et de la Convention de Paris et, d'autre part, des considérants d'ordre pratique (From a practical point of view . . . It is necessary, therefore, to . . . If they [c'est-à-dire le Conseil du Port] create the administration themselves it will be a very costly affair; the alter-

¹⁸⁾ Voir avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale, N° 11, page 28:

«Once a decision has been duly given, it is only its contents that are authoritative, whatever may have been the views of its author.»

native is for them to use the existing Polish administration, ready to their hand, to do the work for them . . . it can be trusted . . .). Ainsi, à mon avis, les termes mêmes de la décision indiquent que le général Haking n'a pas entendu procéder à un règlement d'intérêts de large envergure, l'obligeant à dépasser le cadre des questions ferroviaires soumises à sa décision ¹⁹⁾. Les autres documents dont on pourrait faire état confirment cette conclusion ²⁰⁾.

8. On a voulu découvrir entre les points (VII et (VIII)) un certain parallélisme qui serait dû au fait que chacun d'eux accorde respectivement certains avantages à chacune des parties. Si donc il était démontré que le point (VIII) dépasse nettement le domaine des questions ferroviaires, ce prétendu parallélisme pourrait amener à conclure qu'il en est de même en ce qui concerne le point (VII).

Il est vrai que la terminologie de ces deux points présente un parallélisme assez frappant (Government) (will engage) qui n'a peut-être pas uniquement un caractère formel. Mais, quoi qu'il en soit, la thèse envisagée pêche, à mon avis, par la base en tant qu'elle considère le point (VIII) comme conférant exclusivement un avantage à la Pologne. En réalité, sous la forme d'un engagement à prendre par Dantzig, ce point tranche dans le sens des prétentions dantziennes une question ardemment débattue au cours des négociations dantziennes-polonaises. Un conflit avait surgi en ce qui concerne les moyens d'assurer à la Pologne, dans le domaine des communications ferroviaires, l'exercice du droit de libre accès à la mer que lui confèrent les traités. Se référant au terme «contrôle» employé à l'article 104 du Traité de Versailles et à l'article 21 de la Convention de Paris, la Pologne prétendait avoir le droit d'y pourvoir elle-même, au besoin par la force ²¹⁾. Cette prétention soulevait la plus forte opposition de la part de la Ville libre qui se déclarait prête à assurer elle-même à la Pologne la jouissance du droit en question. La Pologne croyait, de son côté, avoir de sérieuses raisons de douter de l'efficacité des moyens dont Dantzig disposerait à cet effet, vu les expériences faites durant les grèves de 1920. En constatant, dans les termes du point (VIII), l'obligation de Dantzig de sauvegarder les

¹⁹⁾ En appréciant la décision, il ne faut pas non plus oublier que le Traité de Versailles, dans son article 104, avait prévu une mainmise plus générale de la part de la Pologne sur les chemins de fer dantziens: même s'il considérerait la Convention de Paris comme le texte directement applicable, le général Haking ne pouvait, en bonne justice, ne pas tenir compte des dispositions du Traité de Versailles.

²⁰⁾ C'est ainsi que dans la lettre d'appel du 26 août 1921, le Sénat de Dantzig s'efforce à démontrer que les raisons d'ordre pratique et financier sur lesquelles le général Haking s'est basé ne tiennent pas bon; nulle part, l'idée de règlement d'intérêt dans le sens large du terme n'est évoquée.

²¹⁾ Voir, entre autres, «Niederschrift über die in Danzig am 27. April 1921 stattgefundene Sitzung des Eisenbahnausschusses», déclarations du délégué polonais Wrobel (führt aus, daß seines Erachtens die zwei Worte «control» und «administration» im englischen Texte der Konvention den Übergang der Hoheitsrechte auf Polen bezüglich der diesem zufallenden Bahnen bedeute); voir, en outre, les articles 16 et 17 proposés par la Pologne dans le projet d'accord ferroviaire transmis au Haut Commissaire et les «Grounds» joints à la note polonaise du 12 août 1921.

intérêts de la Pologne, le général Haking a donc, en réalité, donné raison à Dantzig. Ce qui prouve que le point (VIII) n'était pas exclusivement en faveur de la Pologne, c'est que le général Haking s'empresse d'ajouter que les droits de la Pologne étaient déjà garantis par les instructions que le Conseil de la Société des Nations lui avaient données dans sa décision du 22 juin 1921 et qui l'autorisaient à faire appel aux forces militaires polonaises au cas où le Gouvernement de Dantzig ne serait pas à même de maintenir l'ordre sur son territoire. Dans ces conditions, Dantzig bénéficiant du point (VIII), quoique conjointement avec la Pologne, aussi bien que du point (VII), le prétendu parallélisme de fond, à base de réciprocité, n'existe pas. De l'étendue de l'obligation énoncée au point (VIII), on ne peut donc rien conclure quant à l'étendue de celle énoncée au point (VII).

Du reste, il n'est nullement évident que l'obligation du point (VIII) dépasse dans ses effets le domaine des questions ferroviaires. Si le point (VIII) a été rédigé de manière à imposer à Dantzig une obligation d'ordre général, l'explication la plus plausible en est, à mon avis, qu'une spécification des obligations de Dantzig aurait risqué de donner lieu à des conclusions marquant une antithèse que le général Haking voulait éviter. Il convient peut-être de faire remarquer à ce propos qu'il n'existe aucune terminologie consacrée, en général, pour les décisions judiciaires portant sur un règlement d'intérêts, non plus qu'aucune terminologie spéciale aux affaires dantzig-polonaises n'avait encore pu se former à l'époque où le général Haking formula sa décision, la troisième qu'il ait rendue en sa qualité de Haut Commissaire. Par l'emploi au point (VIII) des termes «engage to safeguard» au lieu de «safeguard», le général Haking a pu vouloir donner à entendre que l'étendue de l'obligation serait précisée ultérieurement, dans la mesure nécessaire, par les parties elles-mêmes, lors de l'exécution de la clause.

9. A l'appui de la thèse que le point (VII) dépasse le domaine des questions ferroviaires, on a ensuite allégué qu'en tout état de cause, les parties étaient prêtes à accepter une telle solution, soit qu'elle ne crée pas, en réalité, d'obligations nouvelles à la charge de la Pologne, soit que dans l'esprit des parties, elle ne faisait que donner force de loi à ce que l'équité impose de toute façon.

Je ne saurais me rallier à l'opinion suivant laquelle un engagement tel que celui énoncé au point (VII) incomberait à la Pologne en vertu des traités antérieurs, soit en vertu du Traité de Versailles et de la correspondance échangée avant sa conclusion entre les Principales Puissances alliées et associées (Dantzig non partie contractante), soit en vertu de la Convention de Paris (Dantzig partie contractante). Bien que le général Haking n'ait pas manqué de résumer à plusieurs reprises dans ses décisions les droits et devoirs réciproques des parties en vertu du Traité de Versailles et de la Convention de Paris, il n'a jamais suggéré que ces traités imposent à la Pologne des devoirs généraux d'ordre économique vis-à-vis de Dantzig. Statuant sur les devoirs du Gouvernement polonais dans la conduite des affaires extérieures de Dantzig (décision du 17 dé-

cembre 1921), le général Haking a reconnu que ledit gouvernement a le droit de refuser de se conformer aux demandes de Dantzig toutes les fois qu'en s'y conformant, il agirait contrairement aux intérêts importants de la Pologne. L'accord de Varsovie du 24 octobre 1921 introduit des restrictions analogues, notamment en ce qui concerne la mesure dans laquelle la Pologne doit tenir compte des intérêts dantziqois dans sa politique des tarifs douaniers (article 197, N° 5, «nach Möglichkeit»). Il n'est pas non plus démontré que les intérêts économiques de Dantzig auraient été mieux sauvegardés que c'est le cas actuellement, si l'étendue des droits économiques de la Ville libre vis-à-vis de la Pologne avait été déterminée par les Traités de Versailles et la Convention de Paris. Dans ce cas, lesdits traités auraient sans doute exprimé les obligations juridiques de la Pologne de façon restrictive tout en ne laissant subsister, à côté d'elles, aucun devoir moral. Parmi les propositions dantziqoises visant à imposer à la Pologne des obligations d'ordre économique, présentées lors des négociations de Paris, la Conférence des ambassadeurs n'a retenu que celle, reproduite à l'article 37, qui vise l'éventualité d'une crise de ravitaillement, en d'autres termes, une conjoncture présentant des dangers du point de vue de l'ordre social et politique; et encore, cet article est-il conçu en des termes très vagues (... s'engage à entrer en négociations... en vue de faciliter...). Les propositions éliminées avaient en général un caractère beaucoup plus modeste que ne l'aurait eu un engagement d'utiliser pleinement le port de Dantzig ²²).

Aucune preuve n'a été produite à l'appui de l'affirmation que le point (VII), interprété comme dépassant le domaine du trafic ferroviaire, ne ferait qu'exprimer ce que les parties étaient, à l'époque, prêtes à accepter comme une solution équitable. Elle semble d'ailleurs substituer les tendances psychologiques des parties, élément essentiellement instable, aux règles objectives de la jurisprudence relatives à l'interprétation des actes juridiques.

10. Ayant à procéder à un règlement d'intérêts dans les conditions prévues par la Convention de Paris, le général Haking s'est vu obligé d'envisager, non seulement un certain nombre de solutions principales, mais encore certains corollaires qu'il y avait lieu d'y joindre. C'est ainsi que les points (I) à (VI) contiennent, d'une part, les solutions principales

²²) Le droit de recours contre les décisions du Conseil du Port, accordé à Dantzig aux termes de l'article 26, ne saurait être interprété comme constituant une obligation à la charge de la Pologne. Voir les observations présentées par la délégation dantziqoise le 18 octobre 1920, relativement au projet de convention élaboré par la Conférence des ambassadeurs:

«Nach der allgemeinen Bestimmung des Artikels 24 (actuellement 26) hat der Rat die ihm im Interesse Polens obliegenden Verpflichtungen in freier Selbstverwaltung zu erfüllen vorbehaltlich des Appellationsrechts beider Staaten.»

Les articles 74 et 75 formulant des devoirs d'ordre économique à la charge de la Pologne envers Dantzig, qui se trouvent dans le deuxième projet de convention soumis par la Pologne à la Conférence des ambassadeurs, ont pour contre-partie les droits politiques prévus par le même projet au profit de la Pologne, droits beaucoup plus étendus que ceux qui lui ont été en définitive reconnus. Du reste, l'article 74 s'exprime dans des termes généraux (dans la mesure la plus large possible... intérêts légitimes).

sur lesquelles est basé tout le dispositif ²³⁾ et, d'autre part, des corollaires se rattachant spécialement à l'une des solutions principales, savoir : celle par laquelle le contrôle, l'administration et l'exploitation des chemins de fer du Conseil du Port furent attribués à la Pologne. Il y a lieu d'analyser sommairement lesdits points.

Le premier point, d'après lequel la propriété, le contrôle, l'administration et l'exploitation de certaines voies ferrées appartiennent au Conseil du Port, est une application des articles 20 et 25 de la Convention de Paris; le point (II), d'après lequel sont réservés à Dantzig la propriété, le contrôle, l'administration et l'exploitation des voies ferrées à écartement étroit et les tramways, etc., en est une de l'article 21 (l'article 25 ne s'applique pas aux biens restant la propriété de Dantzig). Le point (III), d'après lequel la propriété, le contrôle, l'administration et l'exploitation des voies ferrées restantes appartiennent à la Pologne, en est encore une des articles 21 et 25, bien que le texte ne mentionne que l'article 25. Le point (IV) complète le nombre des solutions principales, en statuant que le Conseil du Port confiera le contrôle, l'administration et l'exploitation de ses voies ferrées, etc., à l'Administration des Chemins de fer polonais, et que le Conseil du Port sera propriétaire de la moitié du matériel roulant ayant appartenu au Gouvernement allemand; il est sous-entendu que le Conseil du Port confiera également à la Pologne le contrôle, l'administration et l'exploitation de ce matériel.

Le même point (IV) ouvre la série des corollaires qui se rattachent au transfert à l'Administration polonaise du contrôle, etc., des voies ferrées, etc., du Conseil du Port, en statuant que celui-ci sera représenté par trois délégués auprès de l'Administration des Chemins de fer polonais, qui s'engagera (will engage) à faire tout son possible pour satisfaire aux désirs et aux besoins dudit Conseil. La nécessité qu'il y avait d'introduire un tel corollaire découle de ce que, sans lui, la Pologne n'aurait eu aucune obligation envers le Conseil du Port quant à la gestion des voies ferrées, etc., appartenant à ce dernier, la Convention de Paris n'envisageant pas l'éventualité du transfert. Le point (V) qui, en vue de l'application future de l'article 23, substitue l'Administration des Chemins de fer polonais au Conseil du Port comme l'organe chargé des actes visés à cet article, introduit par là un corollaire indispensable. Car, à son défaut, l'article 23 aurait continué à n'être applicable que

²³⁾ Les solutions principales se rattachent aux articles 20, 21 et 25 de la Convention de Paris. En ce qui concerne spécialement la question du droit de propriété visé à l'article 25, les parties avaient seulement échangé des vues contradictoires sur les modalités du transfert, prévu à l'article 107 du Traité de Versailles et à l'article 25 de la Convention de Paris. Dans la lettre du 12 août 1921, par laquelle la Pologne soumettait les points litigieux à la décision du général Haking, elle fit une réserve expresse relativement aux stipulations de l'article 107 du Traité de Versailles. Or, le général Haking n'en a pas moins statué dans sa décision sur la question même du droit de propriété, ce qui amena Dantzig à formuler dans sa lettre d'appel du 26 août 1921 et plus tard dans le Protocole du 1^{er} décembre 1921, une réserve analogue à celle formulée en son temps par la Pologne.

d'après ses propres termes ²⁴). Introduit à son tour un corollaire indispensable le point (VI) d'après lequel, d'une part, Dantzig aura le droit de déléguer un fonctionnaire de ses chemins de fer auprès de l'Administration polonaise pour l'informer des besoins de la Ville libre et des villes et villages situés sur son territoire, et, d'autre part, la Pologne s'engagera (will engage) à faire face à ces besoins avec la même efficacité qu'elle mettra à subvenir aux besoins de son propre trafic. Car, à son défaut, aucune obligation de ce genre ne lierait la Pologne en ce qui concerne, en particulier, les voies ferrées, etc., du Conseil du Port, l'article 22 de la Convention de Paris ne prévoyant d'accords supplémentaires que pour la gestion des chemins de fer attribués à la Pologne en vertu des articles 21 et 25. Du reste, il est apparu par la suite que la décision ne contenait pas tous les corollaires nécessités par le transfert à la Pologne du contrôle, etc., des voies ferrées, etc., du Conseil du Port. Il est notamment apparu que ce transfert exigeait comme corollaires la conclusion de certains arrangements entre la Pologne et le Conseil du Port, organe indépendant aussi bien vis-à-vis des deux parties que du Haut Commissaire.

Il n'y a rien dans les points (I) à (VI) qui sorte du domaine des questions ferroviaires soumises au général Haking ²⁵).

11. Le point (VII) constitue-t-il, lui aussi, un corollaire aux solutions principales de la décision ?

Dans son premier considérant, le général Haking affirme très énergiquement que toute sa décision est basée sur ce principe fondamental que le Conseil du Port est l'organe approprié pour administrer et traiter les affaires relatives au port et à l'usage du port et qu'il faut, par conséquent, maintenir ledit Conseil dans l'exercice de ses droits, conformément à la lettre et à l'esprit de la Convention de Paris. Il est frappant qu'abstraction faite du point (VII), la seule clause du dispositif qui tienne compte de ce principe est celle du point (IV) portant que le Conseil du Port sera représenté auprès de l'Administration des Chemins de fer polonais et que cette dernière s'engagera à remplir certaines obligations dans la gestion des voies ferrées, etc., du Conseil du Port. Or, cette clause ne pouvait manifestement suffire à elle seule pour remplacer les dispositions de l'article 26 de la Convention. — qui étaient devenues sans application par la force de la décision — portant que le Conseil du Port doit assurer le développement et l'amélioration de ses voies ferrées, ensemble avec les autres voies de communication du port, afin de faire face au trafic d'importation et d'exportation à destination ou en provenance de la Pologne. Car, au cas où, conformément à la lettre de l'article 26, le Conseil du Port assurerait lui-même la gérance de ses chemins de fer, l'observation de cet article comporterait une

²⁴) Il paraîtrait que le point (V), s'appliquant uniquement à la première phrase du premier alinéa de l'article 23, laisse subsister telle quelle la deuxième phrase du même alinéa. Les parties semblent avoir compris la décision autrement.

²⁵) Abstraction faite cependant du transfert du droit de propriété non sollicité par les intéressés, dont il est fait mention plus haut.

initiative constante, non seulement de la part de ses autres services, mais encore de celle de son Administration des chemins de fer. Du moment que cette dernière disparaît, l'obligation d'initiative que la Convention impose au Conseil du Port devient pour autant sans sujet, à moins qu'elle ne soit, à son tour, mise à la charge de la Pologne. On peut évidemment objecter qu'il était inutile de prévoir formellement une telle substitution, attendu que la Pologne est elle-même intéressée à tout effort pour faire face aux besoins de son propre trafic. Mais, d'autre part — ce qui n'a pas échappé à l'attention du général Haking —, cet intérêt pouvait diminuer à l'avenir, notamment dans le cas où la Pologne ouvrirait d'autres ports sur la Baltique. Même sans supposer aucune politique arrêtée à cet effet de la part du Gouvernement polonais, on pouvait facilement imaginer que dans une telle hypothèse, l'initiative de l'Administration polonaise des Chemins de fer viendrait à décliner et à se montrer inférieure à celle qu'aurait eue le Conseil du Port dans les mêmes circonstances (l'ouverture d'un nouveau port aurait naturellement provoqué des efforts particuliers de la part du Conseil du Port). Sous peine de diminuer la capacité de concurrence du port de Dantzig à l'avenir par rapport à ce qu'elle pouvait être dans l'hypothèse où le Conseil du Port exploiterait lui-même ses chemins de fer, le général Haking était logiquement forcé d'imposer à la Pologne une obligation d'activité.

La manière sommaire dont a été rédigée la proposition principale du point VII (will engage to make full use of the Port of Danzig) laisse croire que l'auteur n'a pas attaché d'importance à spécifier la portée de l'obligation énoncée. Il semble que ce qui se trouvait au premier plan dans l'esprit du général Haking en rédigeant ce point a été formulé dans la proposition relative de la phrase qui affirme et souligne que l'activité visée devra se produire même dans l'hypothèse indiquée (whatever other ports she [c'est-à-dire «Poland»] may open in the future on the Baltic coast). Un examen grammatical de la clause démontre que dans l'esprit de l'auteur, cette activité ne manquera pas de se produire dans tous les cas tombant en dehors de cette hypothèse. Ce sera, en l'espèce, pour l'une ou l'autre de deux raisons. Ou bien la Pologne est déjà liée par un engagement formel qui ne porte cependant pas sur les cas couverts par l'hypothèse, ou bien elle ne manquera pas, à l'avenir, de manifester l'activité en question, dans les cas non couverts par l'hypothèse. Etant donné que la Pologne n'était antérieurement liée par aucun engagement formel d'utiliser pleinement le port de Dantzig, la conclusion s'impose que c'est à la deuxième raison que le général Haking a obéi.

Il s'agit ici des accords que Dantzig et la Pologne devaient conclure en exécution de l'article 22 ²⁶⁾. En effet, bien qu'aux termes de l'article 22,

²⁶⁾ Lors de leurs négociations antérieures et postérieures à la décision, les parties ont compris les termes de l'article 22: «intérêts de la population locale» dans un sens large, comme désignant, selon les circonstances, ceux de la Ville libre, en général. Voir, entre autres: «Zusammenstellung der ersten Verhandlungspunkte für die Danzig-Polnische

ces accords ne devaient porter que sur la gestion des chemins de fer situés sur le territoire de Dantzig et attribués à la Pologne, le projet d'accord relatif à la gestion des chemins de fer, transmis au général Haking, fait apparaître que la Pologne était prête à assumer également des obligations en ce qui concerne les chemins de fer polonais en dehors du territoire de Dantzig, de même que des obligations concernant la gestion ferroviaire en général. Le général Haking a dû tenir compte du fait que les parties avaient élaboré un projet d'accord aux termes duquel l'Administration des Chemins de fer polonais accorderait à Dantzig des avantages de tarifs et autres pour lui permettre de soutenir la concurrence des ports étrangers, concurrence qui ne portait pas seulement sur le commerce polonais, mais aussi sur le transit par territoire polonais²⁷⁾. D'autre part, ces dispositions ne couvraient pas nécessairement l'hypothèse de l'ouverture par la Pologne d'autres ports sur la côte balte. Dans ces conditions, afin d'assurer à l'article 26 son plein effet, il s'imposait d'ajouter un corollaire à cette partie de la décision par laquelle le contrôle, etc., des chemins de fer, etc., du Conseil du Port sont transférés à la Pologne. En somme, et bien qu'il soit fort possible que le général Haking n'en ait eu lui-même qu'une idée très imparfaite, le point (VII) vise, selon moi, le but d'assurer à l'article 26 son plein effet, le général Haking ayant en même temps, dans la rédaction de son texte, été influencé par le contenu de certaines dispositions du projet d'accord susmentionné.

Le point VII doit donc, à mon avis, être considéré, au même titre que les dispositions précitées, comme un corollaire de la solution principale qui transfère le contrôle, etc., des chemins de fer, etc., du Conseil du Port à la Pologne.

12. Même en admettant que le point (VII) constitue ainsi, dans son essence, un corollaire à la solution principale qui transférerait à la Pologne le contrôle, etc., des chemins de fer, etc., du Conseil du Port, on peut objecter que toute disposition générale relative à l'utilisation du port perdrait sa valeur pratique si elle devait être confinée dans le seul domaine des questions ferroviaires. Comme ce n'est qu'en présence de la nécessité la plus absolue que la jurisprudence interprétera une décision judiciaire comme portant sur des questions non soumises à la décision²⁸⁾ du juge, cette objection n'est valable que si l'on peut

Eisenbahnkommission», Danziger Standpunkt: «Vereinbarungen über Sicherung der örtlichen Bevölkerung (Tarifbildung, Wagenstellung, Geld- und Sprachenfragen) würde Polen nach Artikel 22 der Konvention sowieso mit Danzig zu treffen haben».

²⁷⁾ Le projet de convention dantzikois présenté à la Conférence des ambassadeurs à Paris, en 1920, article IV (chemins de fer), paragraphes 2 et 5, contenait déjà des clauses analogues.

²⁸⁾ Il est indifférent si le général Haking est allé ou non *ultra petita*; le Haut Commissaire pourra le faire légitimement, sinon dans les décisions de droit strict, du moins dans les décisions portant règlement d'intérêts conformément à la Convention de Paris. Ici, il n'est pas non plus intéressant d'examiner si le général Haking est allé au delà de sa compétence (*ultra vires*). La compétence formelle du Haut Commissaire de s'écarter de l'interprétation littérale de la Convention de Paris est indubitable (le remède est l'appel

prouver qu'il est logiquement impossible de limiter l'étendue de l'obligation d'utiliser un port au seul domaine du trafic ferroviaire. Or, abstraction faite de ce qu'il est également fort difficile de définir le domaine dit général, dans les limites duquel le point (VII) s'appliquerait selon l'autre thèse — l'utilisation visée audit point est toujours limitée dans un sens ou un autre — cette incompatibilité logique n'existe pas.

S'il est vrai que le terme «port» désigne un territoire destiné à une utilisation déterminée (et la Cour permanente de Justice internationale, dans son avis consultatif N° 11, a insisté sur cet aspect de la notion du «port»²⁹), il est, me semble-t-il, tout à fait conforme à la logique de dire que ce territoire est utilisé par le pays continental auquel il sert de débouché sur la mer pour les fins d'un trafic déterminé: trafic ferroviaire, trafic par camions, navigation fluviale ou aérienne (la navigation maritime ne compte pas du moment que l'utilisation envisagée est celle effectuée par le pays continental, tributaire du port). Et si, d'autre part, adoptant un point de vue légèrement différent, on conçoit le terme «port» comme désignant le lieu où se réalise le libre accès à la mer, il est, d'après moi, également conforme à la logique de dire que le port est utilisé pour un trafic déterminé, car cela revient à dire que le pays, ayant son accès à la mer par le port, profite de cette possibilité à l'aide d'un moyen de communication donné: par voies ferrées, par routes, par voies fluviales ou par l'air.

Rien, en bonne logique, n'empêche donc que la Pologne ne s'engage à utiliser le port de Dantzig pour une sorte de trafic déterminé (les nuances de sens étant laissées de côté), ni qu'elle ne s'engage à le faire pleinement, ni qu'elle ne s'engage à le faire, même en ouvrant d'autres ports, d'autres «poumons» sur la côte balte.

Comme il appert des documents transmis au Haut Commissaire, la Pologne a, lors des négociations entreprises en exécution de l'article 22 de la Convention de Paris, insisté sur le fait que les communications ferroviaires par le port de Dantzig constituaient son libre accès à la mer³⁰. Il se peut que dans un avenir plus ou moins lointain, les chemins de fer soient remplacés par des moyens de communication sans rail. Nous

au Conseil de la Société des Nations qui statuera sur le fond, sans renvoyer la décision). Il ne faut pas confondre la situation du Haut Commissaire, instance judiciaire permanente et liée à très peu de règles conventionnelles (le règlement du 11 juin 1925 à part avec celle d'un arbitre nommé pour une affaire ou une catégorie d'affaires déterminée).

²⁹) La Cour dit, entre autres, pages 40—41 (le texte anglais faisant foi):

«Besides the fact that the expression «the port of Danzig» conveys, as ordinarily used, the notion of a territorial and topographical entity, both the Paris Convention and the Warsaw Agreement use in several instances the expression: «dans le port» . . . in the opinion held by the contracting Parties in 1921 the port of Danzig is regarded as a territorial area lying within the territory of the Free City.»

Il reste entendu que la signification du terme «port of Danzig» sera susceptible de changer en relation avec le contexte.

³⁰) Voir, entre autres: «Expose of the questions at issue between Poland and the Free City of Danzig», annexé à la note polonaise du 12 août 1921 (certaines voies ferrées «effect Poland's free access to the sea», une certaine ligne principale «forms Poland's free access to the sea»).

ignorons les termes des problèmes qui se poseront alors. Même s'il y a lieu d'appliquer l'idée fondamentale exprimée au point (VII) aux nouveaux cas d'espèce, les précisions qu'il convient d'apporter à cette idée seront tout autres que lorsqu'il s'agit du trafic ferroviaire. Aurait-il été équitable, à l'égard des parties intéressées, de chercher à résoudre d'ores et déjà ces problèmes non encore nés? Il semble que non. Les conventions internationales qui imposent aux Etats l'observation de certaines règles générales de conduite sont, d'ordinaire, interprétées de manière à limiter les engagements pris aux problèmes qui s'étaient déjà posés dans la pratique lors de la conclusion de la Convention en question.

D'autre part, si le général Haking avait répété expressément au point (VII) que ce point, comme le reste de la décision, ne s'étend qu'aux questions ferroviaires, il aurait pu provoquer un malentendu dans le sens que son intention avait été de réserver à la Pologne le droit aussi bien juridique que moral de ne pas faire usage du port de Dantzig à l'aide d'autres moyens de communication ou pour d'autres genres de trafic, alors qu'en réalité, l'intention du général Haking a été uniquement de laisser ces questions sans réponse.

13. J'arrive donc à la conclusion que le champ d'application de l'obligation énoncée au point (VII) se trouve limité aux questions ferroviaires ³¹⁾.

14. Examinons maintenant la question de la nature juridique de l'obligation énoncée au point (VII).

Le texte est caractérisé par la présence de l'expression «engage to make» au lieu de «make». La question se pose de savoir si la présence de cette expression donne au texte, ou implique, une signification autre que celle qui résulterait de l'emploi du seul mot «make». Il y a lieu de rappeler ici le principe d'interprétation si souvent appliqué dans la jurisprudence, qu'à défaut de preuve contraire, l'introduction de termes apparemment inutiles est censée modifier la signification du texte ³²⁾. L'expression «engage to» est employée quatre fois dans la décision. Je ne me propose toutefois pas d'entrer dans une analyse de tous ces cas, étant donné que la même formule peut couvrir des intentions différentes selon le contexte et la suite des idées. En particulier, il n'est pas exclu que l'expression précitée ait une autre signification au point (VIII) qu'au point (VII).

Interprétés littéralement, les termes «engage to make» suggèrent que la décision impose ici à la Pologne une obligation non pas de faire telle ou telle chose, mais de prendre l'engagement de faire telle ou telle chose. La différence est évidemment considérable. Le fait que les parties

³¹⁾ Dans son avis consultatif N° 11 (page 23), la Cour permanente de Justice internationale déclare que la décision ne saurait d'aucune manière être appliquée aux questions postales.

³²⁾ Par exemple, le Tribunal d'arbitrage de La Haye, statuant dans l'affaire des pêcheries de l'Atlantique du Nord, dit: «Words in a document ought not to be considered as being without any meaning if there is not specific evidence to that purpose.»

ont conclu, les 23 septembre et 24 novembre 1921, une série d'accords supplémentaires, portant, entre autres, sur l'utilisation commerciale du port de Dantzig, est sans doute de nature à fortifier la thèse que le point (VII) a été conçu par le général Haking à l'instar d'une clause conventionnelle — remarquez qu'au point (X), la décision est expressément qualifiée d'«interprétation» de la Convention de Paris — et que le point (VII) n'a, par conséquent, que le caractère d'un *pactum de contrahendo*. Il est toutefois possible de donner une explication raisonnable de la présence au point (VII) des mots cités sans se livrer à une interprétation littérale élaguant tellement la nature de l'obligation imposée à la Pologne.

En effet, si l'emploi de termes suggérant l'idée d'un engagement à prendre par la Pologne a pu se recommander à l'esprit du général Haking, c'est que plus ou moins inconsciemment, il a senti la nécessité de s'en remettre aux parties intéressées elles-mêmes du soin de préciser le contenu du point (VII). Une remarque analogue a déjà été faite à l'occasion de l'emploi des mots «engage to safeguard» au point (VIII). Quoi qu'il en soit, l'emploi, au point (VII), des mots «engage to make» au lieu de «make» s'explique du moment que l'on considère le point (VII) comme énonçant une règle de conduite volontairement incomplète et qui ne pouvait même être précisée postérieurement qu'avec la collaboration de l'Etat souverain, sujet de l'obligation. Des obligations de cette nature se rencontrent aussi bien dans le droit international non écrit (libellées «responsabilité des Etats») que dans les traités. L'emploi du terme «Government» au lieu de «Railway Administration» cadre parfaitement avec le caractère ainsi attribué à l'obligation imposée par le point (VII).

Le point (VII) ne définit l'obligation imposée qu'en indiquant le résultat visé ou, mieux, la fin à laquelle doivent tendre les actes du Gouvernement polonais. L'expression «full use» indique un état de fait dont l'existence équivaut à l'accomplissement de l'obligation imposée à la Pologne. Le point (VII) n'a pas, en réalité, le caractère d'une règle de conduite indiquant directement l'acte ou les actes à accomplir. La forme dans laquelle le point (VII) est conçu laisserait croire que le Gouvernement polonais utilise le port de Dantzig, ce point lui ordonnant de l'utiliser d'une manière déterminée. Or, ce n'est guère, ni dans le sens de la Convention de Paris ni dans la pratique, le Gouvernement polonais qui utilise le port de Dantzig. Autre chose est que celui-ci peut, par ses actes, favoriser ou décourager l'utilisation de ce port par les personnes qui vraiment en font usage, c'est-à-dire les commerçants, les armateurs, etc. Le point (VII) ne détermine pas les mesures qui devront être prises par le Gouvernement polonais, et ne pouvait pas les déterminer. Le Gouvernement polonais doit forcément rester maître de choisir entre les différentes manières de procéder qui seraient susceptibles de mener à la fin visée. Inversement, la simple constatation du fait que le port de Dantzig n'est pas pleinement utilisé ne permettrait pas de déterminer à quelle branche de l'activité du Gouvernement

polonais il faudrait attribuer ce défaut; car ce ne serait pas par suite de tel ou tel acte ou omission déterminés de la part de la Pologne que le port de Dantzig ne serait pas pleinement utilisé. Quelle que soit l'importance d'un tel acte ou omission, c'est par suite d'un ensemble indéterminé d'actes ou d'omissions de la part de la Pologne que, le cas échéant, ledit état de choses aura été créé.

En somme, l'obligation énoncée au point (VII) évoque la responsabilité incombant, en vertu des traités ou du droit international non écrit, aux Etats dans les cas où ceux-ci sont libres de choisir entre les différentes manières de procéder pour éviter que l'état de fait postulé par la règle en question ne vienne à être troublé et, le cas échéant, de déterminer eux-mêmes, en tant qu'Etats souverains, les mesures à prendre afin de rétablir cet état de fait ³³). Seulement, dans le système conventionnel dantziko-polonais, la nature de l'obligation n'est pas exactement la même que dans le droit commun. D'après celui-ci, le tribunal peut, dans certains cas, imposer l'exécution spécifique de l'obligation ³⁴) et, en d'autres cas, imposer une réparation appropriée, le plus souvent sous forme de dommages-intérêts, et, à défaut d'exécution ou de réparation, la rupture diplomatique, peut-être même des représailles, peuvent être légitimes. Il en est, sous plusieurs aspects, autrement dans le système des relations dantziko-polonaises. En vertu du Traité de Versailles et de la Convention de Paris, le Haut Commissaire et le Conseil de la Société des Nations sont des instances judiciaires permanentes. Ce sont les seules instances compétentes, sauf le cas où la Société des Nations aurait autorisé le recours à un autre tribunal ³⁵). Si Dantzig ou la Pologne venaient à manquer à leurs obligations mutuelles, aucune des parties ne pourrait recourir à la rupture des relations diplomatiques ni à des représailles. Dans cet ordre d'idées, le Conseil de la Société des Nations a investi le représentant de la Société, le Haut Commissaire, de certains pouvoirs à l'effet de prévenir ou de réprimer toute action directe ³⁶). D'autre part, ni le Haut Commissaire ni le Conseil ne peuvent imposer de réparation pécuniaire ou autre à la partie ayant contrevenu à une prescription du genre de celles visées plus haut, même si l'état de fait constituant l'infraction à l'obligation en question

³³) Le meilleur exposé du problème que je connaisse a été donné par D. Anzilotti dans son ouvrage *Teoria generale della responsabilità dello Stato*, Florence 1902, pages 144—152.

³⁴) Les obligations internationales dont le tribunal peut imposer l'exécution spécifique ne forment qu'une catégorie relativement restreinte. Abstraction faite de ce que très souvent l'exécution spécifique ne présente pas suffisamment d'intérêt pour la partie lésée, cette espèce de réparation n'est guère applicable à l'égard d'Etats souverains qu'au cas où l'obligation porte sur un acte ou une omission exactement spécifiés.

³⁵) Telle est la théorie, semble-t-il, de la Société des Nations invalidant tout accord que les parties concluraient en vue d'instituer une autre instance pour des cas particuliers, théorie fondée sur le caractère obligatoire de l'article 39 de la Convention de Paris.

³⁶) Voir rapport adopté par le Conseil de la Société des Nations le 13 mars 1925 (document C. 189. 1925. I ou *Journal Officiel*, avril 1925, pages 468—469, 562—564).

Z. ausl. öff. Recht u. Völkerr. Bd. 3, T. 2: Urk.

est établi 37). Il est, en effet, évident que les relations mutuelles entre la Pologne et Dantzig ne peuvent être réglées par des autorités tierces que dans une mesure limitée, et que le système créé par le Traité de Versailles et la Convention de Paris suppose une collaboration continue des deux parties inspirée du sentiment d'une communauté d'intérêts. Dans l'esprit du Traité de Versailles et de la Convention de Paris, le recours au Haut Commissaire et au Conseil de la Société des Nations a pour but principal d'éviter autant que possible que la collaboration des deux Parties ne se heurte à un point mort 38), les dispositions de la Convention de Paris imposant aux parties l'obligation de conclure entre elles des arrangements sur toutes les questions qui touchent leurs relations mutuelles (voir à côté d'un certain nombre de stipulations particulières, la disposition générale de l'article 38 de la Convention de Paris).

Quel serait donc, dans le cas d'un différend au sujet de l'observation du point (VII), l'objet de la décision du Haut Commissaire ou du Conseil de la Société des Nations (ce dernier statuant, dans l'espèce, conformément à son règlement ordinaire)? Il est évident que ces instances judiciaires pourront constater, le cas échéant, que le Gouvernement polonais ne fait pas plein usage du port de Dantzig dans le sens du point (VII). Elles auront alors, dans le langage du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, statué sur la réalité d'un état de fait qui, s'il est établi, constitue la violation de l'obligation énoncée au point (VII). Elles auront, le cas échéant, affirmé de nouveau le point (VII) 39). Mais est-ce que ces instances judiciaires pourront aller plus loin et notamment indiquer le remède à apporter à la situation? Etant donné que la réparation pécuniaire est exclue dans l'espèce, le seul remède qui reste serait d'enjoindre à la Pologne de prendre telles ou telles mesures ou catégories de mesures, ou de révoquer certaines mesures déterminées ou s'en abstenir à l'avenir. A mon avis, une telle compétence n'appartiendra pas au Haut Commissaire et au Conseil de la Société des Nations statuant sur le point (VII), et cela en raison du caractère particulier déjà indiqué du point (VII). Le point (VII) énonce d'une manière indirecte une règle générale de conduite. Les instances

37) En ce qui concerne les réclamations au nom de particuliers, la situation est autre. La thèse développée dans le texte trouve son appui, d'une part, dans le caractère donné à la compétence du Haut Commissaire et du Conseil de la Société des Nations par le Traité de Versailles et la Convention de Paris, d'autre part, dans le caractère général des relations dantzigko-polonaises.

38) Voir la lettre adressée par le général Haking au Secrétaire général de la Société des Nations, le 11 novembre 1921, relative à l'Accord signé à Varsovie le 24 octobre 1921: «There is no doubt that both the articles referred to above (c.a.d. article 103 du Traité de Versailles et article 39 de la Convention de Paris) are primarily intended to prevent an impasse occurring in the relations between the two Governments to the disadvantage of both.»

39) Dans son rapport adressé au Conseil de la Société des Nations le 28 novembre 1924, le Haut Commissaire Mac Donnell s'exprime ainsi: «It will be sufficient to re-affirm the decision. . . . I should decide on a simple affirmation of the . . . decision.» Toutefois, Dantzig ne prétendait pas alors que la Pologne eût déjà commencé de favoriser Gdynia aux dépens de Dantzig.

judiciaires n'auront pas compétence pour se substituer à l'auteur de la décision en y apportant des précisions qui en changeraient le caractère de fond en comble. Les instances judiciaires ne pourront pas ajouter au point (VII) ce qu'il ne contient pas effectivement ⁴⁰⁾. Le point (VII) ne donne pas prise à cette activité des instances judiciaires qui consiste à imposer à la partie perdante de s'exécuter d'une manière déterminée (activité qui n'a du reste, comme il vient d'être dit, qu'une application limitée sur le plan international). Autre chose est que selon l'état des négociations qui auront eu lieu entre les parties et celui des débats judiciaires, le Haut Commissaire ou le Conseil de la Société des Nations pourront, le cas échéant, à l'aide d'une nouvelle décision édictant une nouvelle règle, préciser le contenu du point (VII). Ce n'est donc qu'avec la collaboration des parties et en particulier celle de la partie obligée, que la jurisprudence du Haut Commissaire et du Conseil de la Société des Nations pourra arriver, le cas échéant, à donner plein effet pratique à l'obligation énoncée au point (VII). Cela n'empêche pas que les instances judiciaires, sans sortir de leur rôle, puissent indiquer certaines catégories de mesures susceptibles de contribuer à l'établissement d'un état de fait par lequel sera donné effet à l'obligation énoncée au point (VII). La partie bénéficiaire de l'obligation, Dantzig, doit, s'il est possible, en effet, indiquer certaines mesures propres, à son avis, à rétablir l'état de plein usage qui est supposé faire défaut, la Pologne restant libre de préférer d'autres mesures menant aux mêmes fins. Or, il se peut que de telles mesures ne pourront être indiquées, auquel cas, les instances judiciaires se borneront à constater purement et simplement l'infraction. L'affaire ressortira alors aux organes politiques de la Société des Nations, et le Haut Commissaire, dans son rôle de conciliateur en est un ⁴¹⁾.

L'obligation au point (VII) est, dans son domaine, d'ordre général et absolu. Aux termes du point (VII), Dantzig est autorisée à agir aussitôt que le Gouvernement polonais ne fait pas, dans le sens dudit point, plein usage du port de Dantzig. Il reste entendu qu'il sera toujours loisible au Gouvernement polonais de prouver que l'état de fait invoqué par Dantzig ne lui est pas imputable. Notamment, la Pologne sera toujours admise à prouver que si les services gouvernementaux polonais n'utilisent pas pleinement le port de Dantzig, cela est dû à la libre activité de particuliers polonais ou étrangers (sous réserve des règles

⁴⁰⁾ Dans sa décision du 29 avril 1923, le Haut Commissaire MacDonnell fait ressortir qu'un arrêt judiciaire n'empiète pas sur la souveraineté de la Pologne en constatant l'obligation de la Pologne d'accomplir tel acte déterminé. Dans sa lettre au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 4 juin 1923, il affirme le principe que le Haut Commissaire est compétent pour décider «whether Danzig has a right under an agreement from the enjoyment of which she is debarred by an act defined by the Polish Government as one of internal administration». Mais, dans l'espèce, l'obligation de la Pologne ne porte pas sur un acte déterminé; elle ne saurait non plus être considérée comme violée par tel acte ou omission déterminés (voir le texte).

⁴¹⁾ Cf. l'expression employée par le Haut Commissaire MacDonnell dans sa décision du 29 avril 1923: «Should, however, the interests of the Free City be prejudiced by such policy it would then become a matter of interest to the League of Nations.»

généralement reconnues qui rendent responsables les Etats pour les actes de leurs ressortissants).

15. Examinons enfin la question de savoir quel sera l'effet juridique de l'obligation énoncée au point (VII) dans le cadre ci-dessus tracé de l'étendue et de la nature de cette obligation. Du moment que dans cet ordre d'idées, le Haut Commissaire n'a pas posé de questions précises au Comité, je n'entrerais pas dans de longs développements qui risqueraient d'être inutiles.

Les articles de la Convention de Paris dont la décision constitue l'application traitent les questions ferroviaires non pas tant du point de vue de la technique et de l'administration des chemins de fer, que du point de vue de l'intérêt économique et politique qui se rattache au trafic ferroviaire. Pour limité qu'il soit aux questions ferroviaires, le point (VII) n'oblige pas la Pologne uniquement par rapport à la gestion ferroviaire (mesures tarifaires et autres); il l'oblige en ce qui concerne tout le trafic ferroviaire constituant le «full use» du port de Dantzig. Il est vrai que les mesures tarifaires et autres relevant de la gestion ferroviaire sont normalement les mesures les plus aptes à assurer l'accomplissement de l'obligation établie par le point (VII). Les dispositions de l'Accord ferroviaire du 24 novembre 1921 relatives à la politique tarifaire ⁴²⁾, à la fourniture de wagons ⁴³⁾, etc., ainsi que certaines dispositions des deux accords intervenus entre la Pologne et le Conseil du Port, en date du même jour, constituent des mesures très importantes d'exécution du point (VII) ⁴⁴⁾. Mais, toute politique de la part du Gouvernement polonais qui tendrait à réduire l'utilisation du port de Dantzig en ce qui concerne le trafic ferroviaire visé au point (VII) irait à l'encontre de l'obligation énoncée au point (VII), pour autant qu'annulant l'effet des dispositions de l'Accord du 24 novembre 1921, elle aboutirait effectivement à une réduction de l'utilisation du port de Dantzig. D'autre part, il faut tenir compte de ce que le point (VII), imposant la pleine utilisation du port en ce qui concerne le trafic ferroviaire de la Pologne, ne vise, conformément à l'article 26, dont il constitue une application, que le trafic d'importation et d'exportation à destination ou en provenance de la Pologne. Le transit n'entre pas en ligne de compte ni à l'article 26 ni au point (VII).

Il s'agit et à l'article 26 de la Convention de Paris et au point (VII), du trafic ferroviaire en tant que transport de marchandises. Aucune obligation n'existe donc à la charge de la Pologne, en vertu du point (VII), de veiller à ce que les Dantzikois obtiennent une part congrue aux opérations commerciales et financières et de magasinage afférentes aux marchandises transportées. C'est le port comme territoire ou comme moyen de libre accès à la mer que la Pologne doit utiliser dans le domaine

⁴²⁾ Article 2: «Bei der Gestaltung der Tarife sind die Erfordernisse des Danziger Wirtschaftslebens zu berücksichtigen. Dabei wird die Wettbewerbsfähigkeit Danzigs mit anderen Häfen nach Möglichkeit gefördert werden.»

⁴³⁾ Article 3.

⁴⁴⁾ Voir Protocole du 22 septembre 1924 contenant un compte rendu des négociations dantziko-polonaises du 16 au 27 dudit mois (propositions polonaises, point 12).

ferroviaire en vertu du point (VII), lequel n'oblige pas la Pologne à préférer les facilités commerciales et financières offertes par Dantzig à celles offertes par ses propres nationaux ou par l'étranger.

A mon avis, le transport des voyageurs ne tombe pas sous le coup du point (VII). Le transport des émigrants et immigrants est traité à part dans la Convention de Paris (article 24). Cette question a donné lieu à des arrangements particuliers entre les parties. Les termes «make full use of» ne conviennent pas au transport des personnes; ils évoquent l'idée de politique commerciale proprement dite.

D'autre part, toutes mesures destinées à perfectionner et développer les aménagements du port (quais, docks, magasins, etc.) et à faciliter son utilisation (mesures concernant les taxes du port, le pilotage, en général, la sécurité et l'économie de la navigation maritime) pourront contribuer à assurer le plein usage du port de Dantzig en ce qui concerne le trafic ferroviaire. Il en est de même, au fond, des mesures relatives à d'autres genres de trafic, tels que la navigation aérienne, le trafic par automobiles, etc., qui pourraient servir à alimenter le trafic ferroviaire aboutissant à ou partant du port de Dantzig. Etant donné que ces mesures sont, en règle générale, du ressort du Conseil du Port et tombent directement sous le coup de l'article 26, Dantzig jouit, au même titre que la Pologne du droit de recours au Haut Commissaire — et au Conseil de la Société des Nations — prévu à cet article. Dans les limites de son champ d'application, le point (VII) oblige la Pologne à collaborer loyalement à l'œuvre du Conseil du Port telle que celle-ci a été définie à l'article 26.

Le «full use» en tant qu'état de fait est, dans un certain sens, une notion relative. Dantzig n'a jamais contesté le droit de la Pologne d'ouvrir des ports sur la côte balte polonaise, ports qui entrèrent forcément en concurrence avec celui de Dantzig. Le texte même du point (VII) reconnaît implicitement ce droit à la Pologne. L'obligation énoncée au point (VII) ne s'applique qu'au volume de trafic qui de tout temps n'aura pas été légitimement absorbé par les ports polonais. Dantzig n'est pas fondée à demander que le Gouvernement polonais déploie une activité quelconque en vue de contre-balancer la capacité de concurrence dont jouiraient les ports polonais en vertu de leur situation géographique ou des talents de leurs habitants.

La question s'est posée de savoir si le point (VII) s'applique au port de Dantzig tel qu'il était en 1921 ou au port tel qu'il se développe. Dans le système des relations dantziko-polonaises, le soin de veiller au développement du port de Dantzig est confié au Conseil du Port dans les conditions prévues à l'article 26 de la Convention de Paris. Qu'on prenne le terme «port of Danzig» dans le sens territorial ou dans le sens d'un moyen de libre accès à la mer, il est évident que l'obligation imposée à la Pologne reste telle quelle, quel que soit le développement que l'organe compétent apportera à l'outillage et à l'activité du port.

(Signé) Arnold Raestad.