

OPINION INDIVIDUELLE DE M. ANZILOTTI

Je crois que la Cour n'aurait pas dû donner l'avis qui lui était demandé par le Conseil ; voici brièvement pourquoi.

1. — Dès sa première session, en hiver 1922, la Cour s'occupait attentivement des problèmes auxquels donnait lieu l'exercice de la fonction consultative que lui confère l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Cette fonction, qui ne se trouve que très exceptionnellement attribuée à des tribunaux, n'avait pas manqué de soulever des doutes et des préoccupations sérieuses, notamment en ce qui concerne sa compatibilité avec la fonction fondamentale de la Cour, qui consiste à trancher par la méthode judiciaire les différends d'ordre international.

L'attention de la Cour fut alors particulièrement retenue par la question de savoir si et dans quelles conditions elle pourrait refuser de donner suite à une demande d'avis consultatif, qui lui serait adressée par l'Assemblée ou par le Conseil de la Société des Nations.

Cette question fut longuement examinée dans un mémorandum que le juge J. B. Moore soumit à la Cour le 18 février 1922, et qui se trouve dans les publications de la Cour, Série D, n° 2 (*Actes et documents relatifs à l'organisation de la Cour*), pages 383-398. La conclusion à laquelle arrivait M. J. B. Moore était que la Cour n'est pas obligée, sans conditions, de donner, sur demande, des avis consultatifs, mais que, si elle reçoit une demande de ce genre, elle y donne la suite qu'elle juge opportune, d'après la nature et les circonstances de chaque cas particulier. Cette conclusion était basée, d'une part, sur une comparaison des deux textes officiels de l'article 14 du Pacte, le seul où soit mentionnée la question, et sur la nécessité d'adopter une interprétation qui tienne compte de l'idée de permission, c'est-à-dire de discrétion, qu'impliquent clairement les mots du texte anglais (*The Court may also...*), et qui n'est pas incompatible avec l'expression large employée dans le texte français (Elle donnera aussi...). D'autre part, la conclusion était basée sur le devoir qu'a la Cour de sauvegarder en tout cas l'objet essentiel de son activité, qui doit être de développer l'application entre États du principe et des méthodes des décisions judiciaires.

La Cour se rallia à cette manière de voir. A la séance du 10 mars 1922, le juge Altamira ayant demandé si une disposition garantissant le droit pour la Cour de refuser de donner des avis ne devrait pas être insérée dans le Règlement, lord Finlay

INDIVIDUAL OPINION BY M. ANZILOTTI.

[*Translation.*]

I consider that the Court should not have given the opinion for which it was asked by the Council; my reasons are briefly as follows.

1.—At its very first session, in the winter of 1922, the Court considered very closely the problems arising in connection with the exercise of the advisory function entrusted to it by Article 14 of the Covenant of the League of Nations. This function, which is only very exceptionally entrusted to courts, did not fail to give rise to grave doubts and misgivings with regard to its consistency with the essential function of the Court, i.e. the judicial settlement of international disputes.

The attention of the Court at that time was particularly directed to the question whether and in what circumstances it could refuse to comply with a request for an advisory opinion addressed to it by the Assembly or by the Council of the League of Nations.

This question was discussed at length in a memorandum which Judge J. B. Moore submitted to the Court on February 18th, 1922, and which is to be found in Series D., No. 2, of the Publications of the Court (*Acts and Documents concerning the organization of the Court*), pages 383-398. The conclusion reached by Mr. J. B. Moore was that the Court is not under an unconditional obligation to give advisory opinions upon request, but that if it receives a request of this kind, it should then deal with the application according to what should be found to be the nature and the merits of the case. This conclusion was based, firstly, on a comparison of the two official texts of Article 14 of the Covenant, in which alone is the subject mentioned, and on the necessity of adopting an interpretation paying due regard to the permissive language—importing discretion—of the English text (The Court may also....) and not incompatible with the wider terms of the French text (*Elle donnera aussi....*). Secondly, this conclusion was based on the fact that it is the duty of the Court at all costs to safeguard the fundamental purpose which it is designed to achieve, namely, the advancement of the application between nations of the principle and method of judicial decision.

The Court concurred in this view. At the meeting on March 10th, 1922, Judge Altamira having raised the question whether some provision safeguarding the Court's right to refuse to give opinions should not be included in the Rules, Lord Finlay explained

expliqua qu'il était préférable de ne rien stipuler dans le Règlement à cet égard. Toute disposition, disait-il, que l'on pourrait insérer aurait le caractère d'une interprétation de l'article 14 du Pacte ; mais cette interprétation ne pourrait pas lier la Cour, qui aurait le devoir de fournir une nouvelle interprétation dans chaque cas déterminé. La discussion se termina avec une courte observation de M. Weiss, observation qui réaffirme le droit pour la Cour de refuser de répondre aux questions à elle posées.

C'est par application de ces principes, et parce que la Cour aurait été portée à se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal et qu'elle doit respecter même lorsqu'elle donne des avis consultatifs, que la Cour refusa de donner l'avis que le Conseil lui avait demandé dans l'affaire de la Carélie orientale (*Publications de la Cour*, Série B, n° 5). Rien ne permet de penser que la Cour ait jamais entendu changer son attitude. Il est, en effet, difficile de voir de quelle manière pourrait être sauvegardée l'indépendance de la Cour vis-à-vis des organes politiques de la Société des Nations, s'il était dans les pouvoirs de l'Assemblée et du Conseil de l'obliger à répondre à n'importe quelle question qu'ils jugeraient opportun de lui soumettre.

2. — Si on admet que l'article 14 du Pacte ne saurait être considéré comme imposant à la Cour l'obligation de donner en tout cas les avis consultatifs, mais qu'il lui laisse un certain pouvoir discrétionnaire et partant la liberté de s'y refuser, lorsque les circonstances le conseillent ou l'imposent, il semble difficile de ne pas reconnaître qu'il y avait, dans le cas actuel, de très bonnes raisons pour lesquelles la Cour n'aurait pas dû donner l'avis qui lui était demandé.

La question soumise à la Cour est une pure question de droit constitutionnel dantzikois ; le droit international n'y entre pour rien. Or, il n'est ni contestable ni contesté que la Cour a été créée pour être l'organe du droit international. L'article 38 du Statut, qui énonce les sources de droit que la Cour applique, ne vise que le droit international conventionnel ou coutumier et les éléments complémentaires de ces deux sources, pour le cas où l'une et l'autre feraient défaut. Il s'ensuit que la Cour est censée connaître le droit international ; elle n'est pas censée connaître le droit interne des différents pays.

Sans doute, la Cour peut être amenée — et elle a été maintes fois amenée — à se prononcer sur le sens et la portée d'une loi nationale ; elle a même établi, à cet égard, des principes très importants et sur lesquels je reviendrai tout à l'heure. Mais ceci, seulement si c'est nécessaire et dans la mesure où c'est nécessaire pour trancher des différends internationaux ou pour répondre à des questions de droit international. L'inter-

that it would be preferable not to insert anything to this effect in the Rules. Any provision—he said—which might be inserted would be in the nature of an interpretation of Article 14 of the Covenant; the Court however could not be bound by such an interpretation and would have to give a fresh interpretation in regard to each case as it arose. The discussion was concluded by a short observation by M. Weiss, which confirmed the right of the Court to refuse to reply to questions referred to it.

The Court, applying these principles and because it would have been constrained to deviate from the essential rules which govern its function as a court and which it must follow even when giving an advisory opinion, refused to give the opinion for which it had been asked by the Council in the case concerning Eastern Carelia (*Publications of the Court*, Series B., No. 5). There is no reason to suppose that the Court has ever meant to modify its attitude. It is, indeed, difficult to see how the Court's independence of the political organs of the League of Nations could be safeguarded, if it were in the power of the Assembly or the Council to oblige the Court to answer any question which they might see fit to submit to it.

2.—Assuming that Article 14 of the Covenant is not to be regarded as placing the Court under an obligation in all circumstances to give advisory opinions, but that it allows the Court a measure of discretion and consequently the option of refusing to do so when circumstances render that course advisable or essential, it seems difficult to avoid the admission that, in the present case, there were very good reasons why the Court should not have given the opinion for which it was asked.

The question submitted to the Court is one purely of Danzig constitutional law; international law does not come into it at all. It neither is nor can be disputed, however, that the Court has been created to administer international law. Article 38 of the Statute, which states the sources of law to be applied by the Court, only mentions international treaties or custom and the elements subsidiary to these two sources, to be applied if both of them are lacking. It follows that the Court is reputed to know international law; but it is not reputed to know the domestic law of the different countries.

Of course the Court may have—and has often had—to decide as to the meaning and scope of a municipal law; it has even laid down in this connection some very important principles to which I will revert later. It has however done so only if and in so far as this is necessary for the settlement of international disputes, or in order to answer questions of international law. The interpretation of a municipal law as such and apart from

prétation d'une loi nationale en tant que telle et en dehors de toute question ou de tout différend d'ordre international ne rentre pas dans les fonctions de la Cour : celle-ci n'a ni l'organisation ni la composition nécessaires pour l'accomplir ; son autorité et son prestige n'ont rien à y gagner.

3. — Il est vrai que la Constitution de la Ville libre de Dantzig a été placée sous la garantie de la Société des Nations, qui l'exerce habituellement par l'entremise du Conseil, et que cette garantie fait l'objet d'une stipulation internationale, savoir l'article 103 du Traité de paix de Versailles.

Cette circonstance, cependant, paraît être sans pertinence à l'égard du point dont il s'agit.

En effet, la question soumise à la Cour n'a aucunement trait à la nature et à la portée de la garantie de la Société des Nations, ou à l'interprétation de l'article dans lequel cette garantie est stipulée. La question vise exclusivement l'interprétation de la Constitution de la Ville libre par rapport à certains décrets-lois du Sénat dantzikois concernant le droit pénal : la garantie de la Société des Nations n'a fait que fournir au Conseil l'occasion de demander l'avis de la Cour. Il est également certain — et la Cour l'a dit expressément dans son Avis du 4 février 1932, relatif au traitement des nationaux polonais à Dantzig — que les particularités que présente la Constitution de la Ville libre, aux termes de l'article 103 du Traité de Versailles, ne sauraient lui donner le caractère d'un acte international.

Tout ce qu'on peut dire est que, si le Conseil demande l'avis de la Cour, c'est parce qu'il a besoin d'être renseigné sur le sens et la portée de certaines dispositions de la Constitution dantzikoise et de certains actes du Sénat, afin de pouvoir exercer la garantie de la Société des Nations. Or, s'il est vrai que le Conseil a le droit et le devoir de s'entourer de tous les renseignements qu'il estime utiles ou nécessaires, il n'est pas moins vrai qu'il doit le faire par des moyens appropriés et sans prétendre imposer à la Cour une tâche autre que celle pour laquelle elle a été créée et organisée. Les moyens appropriés ne faisaient pas défaut. Un comité de juristes experts dans le droit constitutionnel et notamment dans les Constitutions allemandes, dont s'est inspirée la Constitution dantzikoise, pouvait fort bien fournir au Conseil tous les renseignements dont il avait besoin. C'est bien ainsi que le Conseil a procédé dans d'autres cas analogues et concernant la même Constitution.

4. — Le fait que l'avis de la Cour soit demandé sur une question qui concerne le droit interne d'un pays déterminé, en dehors de toute question de droit international et de tout

any question or dispute of an international character is no part of the Court's functions: it is fitted neither by its organization nor by its composition to undertake this; its authority and prestige have nothing to gain therefrom.

3.—It is true that the Constitution of the Free City of Danzig has been placed under the guarantee of the League of Nations, which customarily exercises it through the Council, and that this guarantee forms the subject of an international stipulation, namely Article 103 of the Treaty of Peace of Versailles.

This fact, however, would seem to be irrelevant so far as the point under consideration is concerned.

For the question referred to the Court is entirely unconnected with the nature and scope of the guarantee of the League of Nations, or with the interpretation of the article providing for this guarantee. The question is exclusively concerned with the interpretation of the Constitution of the Free City in relation to certain legislative decrees of the Danzig Senate concerning penal law: all that the guarantee of the League of Nations did was to give the Council an opportunity of asking the Court for an opinion. It is also certain—as the Court expressly states in its Opinion of February 4th, 1932, concerning the treatment of Polish nationals at Danzig—that the special features which the Danzig Constitution derives from Article 103 of the Treaty of Versailles cannot invest it with the character of an international instrument.

All that can be said is that the reason why the Council asked for the Court's opinion was because it desired to be informed as to the scope and effects of certain provisions of the Danzig Constitution and of certain acts of the Senate, in order to enable it to exercise the guarantee of the League of Nations. Now, although it is the right and obligation of the Council to obtain any information which it considers useful or necessary, it is equally true that it must do this by appropriate methods, and must not seek to impose on the Court duties differing from those for which it was created and organized. Appropriate methods were not lacking. A committee of jurists, versed in constitutional law and particularly in the German Constitutions on which the Danzig Constitution was based, could quite well have given the Council all the information that it needed. That is indeed the course which the Council followed in other similar cases relating to the same Constitution.

4.—The fact that the Court's opinion has been sought on a question which relates to the municipal law of a particular country, apart from any question of international law or of an

différend d'ordre international, suffit, selon moi, pour que la Cour s'abstienne de le donner.

Cette conclusion, cependant, s'impose avec une force toute particulière si la Cour, pour pouvoir donner un avis sur une question de droit interne, se trouve amenée à se départir des règles qui dirigent son fonctionnement et sa procédure. C'est bien notre cas, et ceci à un double point de vue.

Tout d'abord, pour ce qui concerne la manière dont, le cas échéant, la Cour doit procéder à l'interprétation des lois nationales.

Il convient d'observer, à cet égard, que la Cour, dans sa fonction d'organe du droit international, peut être portée à s'occuper des lois nationales à deux points de vue nettement distincts.

En premier lieu, la Cour examine les lois nationales du point de vue de leur conformité au droit international. Dans cette appréciation, la Cour est souveraine : « au regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité de l'État, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives » (Arrêt n° 7 — affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, p. 19).

En second lieu, la Cour peut se trouver dans l'occasion d'interpréter une loi nationale en dehors de toute question de conformité ou non-conformité au droit international, mais en tant que loi qui régit certains faits dont la Cour doit apprécier la valeur juridique. C'est pour les cas de cet ordre que la Cour, dans l'affaire des emprunts serbes (Arrêt n° 14, p. 46), s'est exprimée de la manière suivante :

« La Cour, amenée en cette occurrence à se prononcer sur le sens et la portée d'une loi nationale, fait observer ce qui suit : Il ne serait pas conforme à la tâche pour laquelle elle a été établie, et il ne correspondrait pas non plus aux principes gouvernant sa composition, qu'elle dût se livrer elle-même à une interprétation personnelle d'un droit national, sans tenir compte de la jurisprudence, en courant ainsi le risque de se mettre en contradiction avec l'interprétation que la plus haute juridiction nationale aurait sanctionnée et qui, dans ses résultats, lui paraîtrait raisonnable. Il serait particulièrement délicat de le faire là où il s'agit d'ordre public — notion dont la définition dans un pays déterminé dépend dans une large mesure de l'opinion qui prévaut à chaque moment dans ce pays même — et quand les textes ne se prononcent pas directement sur la question dont il s'agit. »

L'importance que la Cour attachait à ces considérations est démontrée par le fait qu'elle n'hésita pas à les maintenir intégralement dans l'affaire des emprunts brésiliens, bien qu'elle

international dispute, suffices, in my view, to justify the Court in declining to give its opinion.

This argument applies with even greater force when the Court finds itself compelled, in order to give an opinion on a question of municipal law, to deviate from the rules which govern its action and procedure. That is what has happened in the present case, and from two points of view.

First, in regard to the method in which the Court has to proceed when it has to interpret a municipal law.

It should be observed, in regard to this matter, that the Court, in performing its function as an organ of international law, may have to consider municipal laws from two entirely distinct standpoints.

In the first place, it may have to examine municipal laws from the standpoint of their consistency with international law. The Court has sovereign power of adjudication on this point: "from the standpoint of international law and of the Court which is its organ, municipal laws are merely facts which express the will and constitute the activities of States, in the same manner as do legal decisions or administrative measures" (Judgment No. 7—Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia, p. 19).

Secondly, the Court may find it necessary to interpret a municipal law, quite apart from any question of its consistency or inconsistency with international law, simply as a law which governs certain facts, the legal import of which the Court is called upon to appraise. It was in regard to cases of that kind that the Court expressed itself in the following terms in the Serbian Loans case (Judgment No. 14, p. 46):

"The Court, having in these circumstances to decide as to the meaning and scope of a municipal law, makes the following observations: For the Court itself to undertake its own construction of municipal law, leaving on one side existing judicial decisions, with the ensuing danger of contradicting the construction which has been placed on such law by the highest national tribunal and which, in its results, seems to the Court reasonable, would not be in conformity with the task for which the Court has been established and would not be compatible with the principles governing the selection of its members. It would be a most delicate matter to do so, especially in cases concerning public policy—a conception the definition of which in any particular country is largely dependent on the opinion prevailing at any given time in such country itself—and in cases where no relevant provisions directly relate to the question at issue."

The importance which the Court attached to these considerations is shown by the fact that it did not hesitate to maintain them in their entirety in the Brazilian Loans case, although

se trouvât en présence d'un compromis dont l'article VI l'invitait à apprécier les lois nationales sans tenir compte de la jurisprudence des tribunaux des pays en cause (Arrêt n° 15, pp. 123 *et sqq.*).

Il est constant que, dans le présent cas, il n'est pas question d'apprécier la Constitution ou les lois dantzikoises du point de vue de leur conformité au droit international ; il n'est question que de la compatibilité de certains décrets-lois dantzikois avec la Constitution dantzikoise.

D'autre part, il a été porté à la connaissance de la Cour que les tribunaux dantzikois sont compétents pour apprécier la constitutionnalité des lois, soit du point de vue formel, soit du point de vue matériel, et qu'il y a dans cette matière toute une jurisprudence qui touche de très près la question soumise à la Cour.

Celle-ci, cependant, semble avoir été d'avis qu'elle n'avait pas à se préoccuper de la jurisprudence des tribunaux dantzikois, mais qu'elle devait interpréter librement la Constitution et les décrets dont il s'agit. Il est, en effet, très probable que telle ait été l'intention du Conseil en s'adressant à la Cour.

Mais, si je puis fort bien comprendre le point de vue du Conseil, corps essentiellement politique et appelé à exercer la fonction politique de garant de la Constitution de la Ville libre, il m'est, par contre, difficile d'admettre que la Cour, corps judiciaire et organe du droit international, puisse se livrer à une interprétation personnelle d'un droit national, qu'elle n'est pas censée connaître et dont elle n'est certainement pas l'organe. Si cette manière de procéder est la conséquence de la question posée par le Conseil, la seule conclusion que je puis en tirer est que le Conseil a posé à la Cour une question à laquelle celle-ci ne devait pas répondre.

5. — Plus significative encore me paraît être, à ce point de vue, la position que la Cour a été amenée à prendre en ce qui concerne ses propres règles de procédure.

La question de savoir si l'avis demandé portait sur un « point » ou sur un « différend » ne m'intéresse pas beaucoup ; c'est au fond une question de mots. La vérité est que la Cour était priée de donner son avis sur une question née d'un gros différend politique entre le parti majoritaire, savoir le parti national-socialiste, d'une part, et les trois partis minoritaires, savoir le parti national-allemand, le parti du Centre et le parti social-démocrate, de l'autre. Ces derniers partis ayant présenté au Haut-Commissaire de la Société des Nations à Dantzig une pétition, dans laquelle ils se plaignaient que les décrets du Sénat de la Ville libre (désormais composé de membres du parti national-socialiste), en date du 29 août 1935, sont incompa-

it was adjudicating under a Special Agreement, Article VI of which prayed it to estimate the weight to be attached to municipal laws, without being bound by the decisions of the respective courts of the countries concerned (Judgment No. 15, pp. 123 *et seq.*).

It is agreed that in the present case the Court is not called on to appraise the Constitution or laws of Danzig from the standpoint of their consistency with international law ; the only issue is that of the consistency of certain Danzig legislative decrees with the Constitution of Danzig.

On the other hand, the Court has been informed that the Danzig courts are competent to determine the constitutionality of the laws, whether in regard to their form or their substance, and that a considerable jurisprudence, relating very closely to the matter submitted to the Court, exists on this very question.

The Court appears, however, to have held that it ought not to concern itself with the jurisprudence of the Danzig courts, but that it should freely interpret the Constitution and decrees in question. It is indeed highly probable that this was the Council's intention when it sought the opinion of the Court.

But though I can readily understand the point of view of the Council, which is an essentially political body and has to exercise the political duties of guarantor of the Free City's Constitution, I find it very difficult to agree that the Court, which is a judicial body and an organ of international law, should undertake to give its own interpretation of a municipal law, with which it is not reputed to be acquainted and of which it is certainly not an organ. If this procedure is the consequence of the question put by the Council, the only conclusion that I am able to draw is that the Council has asked the Court a question which it ought not to answer.

5.—Even more significant, from this point of view, is the position which the Court has been led to adopt in regard to its own rules of procedure.

As to whether the opinion that the Court is asked to give relates to a "question" or to a "dispute", that is a point that does not greatly interest me ; it is really a matter of words. The fact is that the Court was requested to give its opinion on a point arising out of an important political dispute between the majority party, that is the National-Socialist Party, on the one hand, and the three minority parties, namely the German National Party, the Centre Party and the Social-Democrat Party, on the other hand. The last-named parties had presented a petition to the High Commissioner of the League of Nations at Danzig, complaining that the decrees of the Senate of the Free City (henceforward composed of the

tibles avec la Constitution, cette pétition fut transmise par le Haut-Commissaire au Conseil, et elle donna lieu à la résolution par laquelle le Conseil décida de demander l'avis de la Cour sur la question formulée dans la requête.

Il est donc évident que ceux qui pouvaient fournir à la Cour les renseignements nécessaires et auxquels il incombait de développer contradictoirement les arguments à l'appui de l'une et de l'autre thèses étaient le parti national-socialiste, d'un côté, les trois partis minoritaires, de l'autre côté.

Par une ordonnance rendue le 4 octobre 1935, le Président de la Cour, celle-ci ne siégeant pas, reconnut que la Ville libre de Dantzig remplissait, dans l'espèce, les conditions énoncées dans l'article 73, paragraphe 1, alinéa 2, du Règlement ; par conséquent, une communication spéciale et directe fut adressée au Sénat, l'informant que la Cour était disposée à recevoir un exposé écrit et à entendre un exposé oral au cours d'une audience publique tenue à cet effet. D'autre part, les partis minoritaires ne remplissant pas les conditions énoncées dans la disposition citée ci-dessus, la communication y prévue ne leur fut pas adressée. Le Président se borna à leur faire savoir que la Cour, eu égard à la brièveté du temps qui s'était écoulé entre la publication des décrets et l'envoi de la pétition, ainsi qu'à la possibilité qu'on y aurait omis des renseignements pouvant présenter de la valeur au point de vue de la question à lui soumise, serait disposée, si les pétitionnaires manifestaient le désir d'élaborer l'exposé contenu dans la pétition, à recevoir d'eux une note explicative.

De cette manière, les deux Parties au différend, auquel a trait la question soumise à la Cour, se sont trouvées placées sur un pied d'évidente inégalité. Le parti majoritaire, qui compose le Sénat de la Ville libre, a pu non seulement présenter à la Cour un mémoire écrit, mais encore lui faire entendre des exposés oraux par un agent et par un conseil, alors que les trois partis minoritaires n'ont eu d'autre possibilité que d'envoyer des notes explicatives, sans prendre part à la procédure orale : ni oralement ni par écrit ils n'ont pu répondre aux arguments des adversaires, et la discussion contradictoire a fait ainsi complètement défaut.

On observera peut-être que l'inégalité qui s'est ainsi produite entre le parti majoritaire et les autres dans la procédure devant la Cour n'a pas d'importance, puisque celle-ci est arrivée à une conclusion favorable à la thèse des partis minoritaires : ceux-ci n'auraient en effet aucun intérêt à se plaindre ; quant

members of the National-Socialist Party), dated August 29th, 1935, were inconsistent with the Constitution; that petition had been transmitted to the Council by the High Commissioner, and it gave rise to the Resolution by which the Council decided to ask the Court's opinion on the question stated in the Request.

It is therefore manifest that those who could supply the Court with the necessary information, and who were in a position to put forward arguments and counter-arguments in support of one standpoint or the other, were the National-Socialist Party, on the one hand, and the three minority parties, on the other hand.

In an Order made on October 4th, 1935, the President of the Court declared, the Court not being in session, that the Free City fulfilled the conditions laid down in Article 73, paragraph 1, sub-paragraph 2, of the Rules of Court; in consequence a special and direct communication was sent to the Senate informing it that the Court was prepared to receive a written memorial and to hear an oral statement at a public sitting to be held for that purpose. On the other hand, as the minority parties did not fulfil the conditions laid down in the above-mentioned clause, the communication provided for therein was not sent to them. The President contented himself with acquainting them that, having regard to the shortness of the time that had elapsed between the publication of the decrees and the despatch of the petition, and to the possibility that information which might be of importance in regard to the issue referred to the Court had been omitted from the petition, the Court would be willing to receive an explanatory note from the petitioners in case they desired to elaborate the statements they had made in the petition.

In this way, the two Parties to the dispute, to which the question before the Court relates, were placed on a footing of manifest inequality. The majority party, of which the Senate of the Free City is composed, was enabled not only to submit to the Court a written memorial, but also to have oral statements made on its behalf by an Agent and Counsel, whereas the three minority parties were only allowed to send explanatory notes, without taking any part in the oral procedure: neither orally nor in writing were they given an opportunity of answering the contentions of their opponents, so that the case was never argued before the Court.

It may perhaps be contended that the resulting inequality between the majority party and the other parties in the proceedings before the Court is of no consequence, since the conclusion arrived at by the Court is favourable to the case of the minority parties: the latter could certainly have no reason

au Sénat de la Ville libre, il n'est guère probable qu'il voudrait reprocher à la Cour de l'avoir placé dans une situation privilégiée.

Il serait facile de répondre que la procédure contradictoire et la présentation de part et d'autre des arguments à l'appui des thèses respectives, ayant pour but de fournir tous les éléments d'appréciation, est établie avant tout dans l'intérêt de la justice et partant de la Cour. Comme le faisait observer l'agent de la Ville libre dans son exposé oral du 30 octobre 1935, faute d'adversaire il n'y a pas de certitude que tous les points douteux se manifestent d'une manière précise au cours des débats oraux. Les arguments qu'auraient pu développer les partis minoritaires auraient peut-être renforcé leur position, mais il est également possible de penser qu'ils en auraient révélé à la Cour les points faibles.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas là ce qui m'intéresse. Ce qui pour moi est essentiel, c'est que la Cour, pour pouvoir donner cet avis, s'est trouvée dans la nécessité, ou bien de mettre de côté son Règlement et créer une procédure *ad hoc*, ou bien de se départir d'une règle aussi fondamentale que la règle de l'égalité des parties ; et ceci parce qu'il s'agissait d'une question de droit interne, relative à un conflit d'ordre politique interne.

C'est plus qu'il n'en faut pour conclure encore une fois que l'avis demandé sortait de la tâche pour laquelle la Cour a été créée et organisée, et que celle-ci ne devait donc pas le donner.

(Signé) D. ANZILOTTI.

for complaint, and it is hardly likely that the Senate of the Free City would reproach the Court for having placed it in a privileged position.

It would be easy to reply that the hearing of both sides and the submission of the arguments in support of the respective contentions is designed to furnish the Court with all data for its decision and is therefore provided for in the essential interests of justice and consequently of the Court. As the Agent for the Free City pointed out in his statement on October 30th, 1935, in the absence of an opponent, there can be no certainty that all doubtful points will clearly be brought out at the hearing. The arguments which the minority parties would have presented would perhaps have strengthened their case, but it is also conceivable that they might have revealed weak points to the Court.

That, however, is not the point with which I am concerned. The essential point to my mind is that the Court, in order to be able to give this Opinion, was obliged either to set aside its Rules and create a procedure *ad hoc*, or to deviate from a rule so fundamental as that of the equality of parties; and the reason for this was that the case concerned a question of municipal law arising in connection with a domestic political dispute.

This more than suffices, once again, to lead to the conclusion that the opinion asked for was outside the scope of the functions for which the Court has been created and organized, and that it should not have given the opinion.

(Signed) D. ANZILOTTI.