

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

SÉRIE A/B

ARRÊTS, ORDONNANCES ET AVIS CONSULTATIFS

FASCICULE N° 41

RÉGIME DOUANIER ENTRE
L'ALLEMAGNE ET L'AUTRICHE
(PROTOCOLE DU 19 MARS 1931)

AVIS CONSULTATIF DU 5 SEPTEMBRE 1931

XXII^{me} SESSION

1931

XXIInd SESSION

ADVISORY OPINION OF SEPTEMBER 5th, 1931

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

SERIES A./B.

JUDGMENTS, ORDERS AND ADVISORY OPINIONS

FASCICULE No. 41

CUSTOMS RÉGIME BETWEEN
GERMANY AND AUSTRIA
(PROTOCOL OF MARCH 19th, 1931)

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF

LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1931.
5 septembre.
Rôle général
n° 41.

VINGT-DEUXIÈME SESSION

5 septembre 1931.

RÉGIME DOUANIER ENTRE
L'ALLEMAGNE ET L'AUTRICHE
(PROTOCOLE DU 19 MARS 1931)

Traité de paix de Saint-Germain du 10 septembre 1919, article 88, et Protocole de Genève n° I du 4 octobre 1922. — Inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche. — Actes de nature à compromettre cette indépendance. — Projet d'union douanière autro-allemande. — Question de compatibilité.

AVIS CONSULTATIF

Présents : MM. ADATCI, Président ; GUERRERO, Vice-Président ; KELLOGG, le baron ROLIN-JAEQUEMYS, le comte ROSTWOROWSKI, FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, sir CECIL HURST, MM. SCHÜCKING, NEGULESCO, le jonkheer VAN EYSINGA, WANG, juges.

LA COUR, composée comme ci-dessus, a donné l'avis consultatif suivant :

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

TWENTY-SECOND SESSION.

September 5th, 1931.

1931.
September 5th.
General list:
No. 41.

CUSTOMS RÉGIME
BETWEEN GERMANY AND AUSTRIA
(PROTOCOL OF MARCH 19th, 1931).

*Treaty of Peace of Saint-Germain of September 10th, 1919,
Article 88, and Geneva Protocol No. I of October 4th, 1922.—
Inalienability of the independence of Austria.—Acts calculated
to compromise this independence.—Projected Austro-German Customs
Union.—Question of compatibility.*

ADVISORY OPINION.

*Before : MM. ADATCI, President ; GUERRERO, Vice-President ;
Mr. KELLOGG, Baron ROLIN-JAEQUEMYS, Count
ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE,
ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, Sir CECIL HURST,
MM. SCHÜCKING, NEGULESCO, Jonkheer VAN EYSINGA,
WANG, Judges.*

THE COURT, composed as above, gives the following opinion :

A la date du 19 mai 1931, le Conseil de la Société des Nations a adopté la Résolution suivante :

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

« Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931, dont le texte est annexé à la présente requête, serait-il compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I, signé à Genève le 4 octobre 1922 ? »

Le Conseil prie la Cour de bien vouloir examiner d'urgence la présente requête.

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

Conformément à cette Résolution, le Secrétaire général, à la date du 19 mai 1931, a transmis à la Cour une requête à fin d'avis consultatif conçue dans les termes suivants :

« Le Secrétaire général de la Société des Nations, en exécution de la Résolution du Conseil du 19 mai 1931 et en vertu de l'autorisation donnée par le Conseil,

a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une requête demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner au Conseil un avis consultatif sur la question qui a été renvoyée à la Cour par la Résolution du 19 mai 1931.

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

A la requête étaient joints le texte allemand du Protocole austro-allemand du 19 mars 1931 ainsi que copie certifiée conforme du Protocole n° I signé à Genève le 4 octobre 1922 (texte français, avec traduction en anglais) et visé par la

On May 19th, 1931, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution :

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

'Would a régime established between Germany and Austria on the basis and within the limits of the principles laid down by the Protocol of March 19th, 1931, the text of which is annexed to the present request, be compatible with Article 88 of the Treaty of Saint-Germain and with Protocol No. I signed at Geneva on October 4th, 1922 ?'

The Council requests that the Permanent Court will be so good as to treat the present request for an advisory opinion as a matter of urgency.

The Secretary-General is authorized to submit the present request to the Court, to give any assistance required in the examination of the question and, if necessary, to take steps to be represented before the Court."

In pursuance of this Resolution, the Secretary-General, on May 19th, 1931, transmitted to the Court a request for an advisory opinion in the following terms :

"The Secretary-General of the League of Nations, in pursuance of the Council Resolution of May 19th, 1931, and in virtue of the authorization given by the Council,

has the honour to submit to the Permanent Court of International Justice an application requesting the Court, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion to the Council on the question which is referred to the Court by the Resolution of May 19th, 1931.

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

The request was accompanied by the German text of the Austro-German Protocol of March 19th, 1931, together with a certified true copy of Protocol No. I signed at Geneva on October 4th, 1922 (French text with English translation),

Résolution du Conseil. Le procès-verbal de la discussion (séances du Conseil des 18 et 19 mai 1931) à la suite de laquelle cette Résolution avait été adoptée fut transmis ultérieurement. Le Secrétaire général fit également parvenir à la Cour, sur sa demande, le texte du mémorandum du Gouvernement français du 14 mai 1931, soumis au Conseil le 18 mai suivant, au sujet du « Protocole austro-allemand pour l'établissement d'une union douanière », ainsi que le volume publié par la Société des Nations et intitulé : *La restauration financière de l'Autriche — Exposé général, accompagné des documents principaux*. Enfin, le Secrétaire général mit à la disposition de la Cour des traductions en français et en anglais du Protocole du 19 mars 1931 qui lui avaient été communiquées par la délégation allemande à la soixante-troisième Session du Conseil.

Conformément à l'article 73, n° 1, alinéa premier, du Règlement de la Cour, la requête a été communiquée aux Membres de la Société des Nations ainsi qu'aux États admis à ester devant la Cour. Le Greffier a fait, en outre, savoir, par une communication spéciale et directe, aux gouvernements des États liés par le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, ou par le Protocole n° I (déclaration) relatif à la reconstruction de l'Autriche, signé à Genève le 4 octobre 1922, ou par le Protocole austro-allemand du 19 mars 1931¹, considérés par le Président de la Cour (celle-ci ne siégeant pas) comme susceptibles, conformément à l'article 73, n° 1, alinéa 2, du Règlement, de fournir des renseignements sur la question à elle soumise aux fins d'avis, que la Cour était disposée à recevoir de leur part des exposés écrits et, s'ils le désiraient, à entendre des exposés oraux à présenter au cours d'une audience publique qui serait tenue à cet effet.

Après avoir obtenu les suggestions des gouvernements principalement intéressés au sujet de la marche ultérieure de la procédure dans l'affaire, le Président de la Cour, par une

¹ L'Union sud-africaine, l'Allemagne, le Commonwealth d'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Grande-Bretagne, le Dominion du Canada, la Chine, la République de Cuba, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Inde, l'Italie, le Japon, le Nicaragua, le Dominion de la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Siam, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie.

referred to in the Council's Resolution. The minutes of the discussion (Council meetings of May 18th and 19th, 1931) following which this Resolution was adopted, were sent subsequently. The Secretary-General also forwarded to the Court, at the latter's request, the text of the French Government's memorandum of May 14th, 1931, submitted to the Council on the 18th of that month in connection with the "Austro-German Protocol for the creation of a Customs Union", together with the publication of the League of Nations entitled: *The Financial Reconstruction of Austria—General Survey and Principal Documents*. Finally, the Secretary-General placed at the Court's disposal French and English translations of the Protocol of March 19th, 1931, which had been communicated to him by the German delegation to the Sixty-Third Session of the Council.

In conformity with Article 73, No. 1, paragraph 1, of the Rules of Court, the request was communicated to Members of the League of Nations and to States entitled to appear before the Court. Furthermore, the Registrar, by means of a special and direct communication, informed the Governments of States bound by the Treaty of Saint-Germain-en-Laye of September 10th, 1919, or by Protocol No. I (Declaration) relating to the reconstruction of Austria, signed at Geneva on October 4th, 1922, or by the Austro-German Protocol of March 19th, 1931¹, which States were regarded by the President of the Court (the latter not being in session) as likely, in accordance with the terms of Article 73, No. 1, paragraph 2, of the Rules, to be able to furnish information on the question submitted to the Court for advisory opinion, that the Court was prepared to receive from them written statements and, if they so desired, to hear oral arguments made on their behalf at a public hearing to be held for the purpose.

After obtaining the suggestions of the Governments chiefly concerned on the subject of the subsequent procedure in the case, the President of the Court, by an Order made on

¹ The Union of South Africa, the Commonwealth of Australia, Austria, Belgium, the Dominion of Canada, China, the Cuban Republic, Czechoslovakia, France, Germany, Great Britain, Greece, India, Italy, Japan, the Dominion of New Zealand, Nicaragua, Poland, Portugal, Roumania, Siam, Spain and Yugoslavia.

ordonnance rendue le 27 mai 1931, a fixé au 1^{er} juillet 1931 la date à laquelle les gouvernements qui avaient fait l'objet de la communication spéciale et directe visée ci-dessus pouvaient déposer un exposé écrit. A cette date, des exposés ont été présentés au nom des Gouvernements allemand, autrichien, français, italien et tchécoslovaque.

La Cour a entendu, au cours des audiences publiques tenues les 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29 et 31 juillet et les 1^{er}, 2, 4 et 5 août 1931, les renseignements fournis verbalement et contradictoirement par M. Viktor Bruns, au nom du Gouvernement allemand, par MM. Erich Kaufmann et Hans Sperl, au nom du Gouvernement autrichien, par M^e Paul-Boncour et M. Jules Basdevant, au nom du Gouvernement français, par MM. Krčmář et Plesinger Božinov, au nom du Gouvernement tchécoslovaque, et par MM. Massimo Pilotti et Vittorio Scialoja, au nom du Gouvernement italien, soit spontanément, soit en réponse à des questions posées par certains membres de la Cour.

Outre les exposés et observations des gouvernements qui ont paru devant la Cour et les pièces transmises par le Secrétaire général de la Société des Nations, ainsi qu'il a été dit plus haut, la Cour a eu devant elle certains documents et renseignements écrits qui lui ont été transmis par les représentants desdits gouvernements.

Étant donné que la Cour comptait sur le siège des juges de la nationalité de trois seulement des cinq gouvernements qui s'étaient présentés devant elle, et dès avant l'ouverture des audiences, la Cour examina la question de l'application des articles 31 de son Statut et 71 de son Règlement dans la présente affaire. Elle décida, le 17 juillet 1931, qu'il n'y avait pas lieu pour elle de se prononcer sur cette question, à moins d'en être saisie officiellement, et chargea le Greffier d'informer de cette décision les gouvernements intéressés.

En conséquence, l'agent du Gouvernement autrichien, par lettre du même jour, déclara saisir officiellement la Cour de la question dont il s'agit, l'informant, en outre, du nom de la personne que le Gouvernement autrichien désignerait comme juge *ad hoc* pour le cas où la Cour déciderait l'application desdits articles.

May 27th, 1931, fixed July 1st, 1931, as the date by which the Governments which had received the above-mentioned special and direct communication were to file their written statements. By that date statements had been filed on behalf of the German, Austrian, French, Italian and Czechoslovak Governments.

In the course of public sittings held on July 20th, 21st, 22nd, 23rd, 24th, 25th, 27th, 28th, 29th, 31st and August 1st, 2nd, 4th and 5th, 1931, the Court heard the oral arguments of M. Viktor Bruns, on behalf of the German Government, of M. Erich Kaufmann and M. Hans Sperl, on behalf of the Austrian Government, of M^e Paul-Boncour and M. Jules Basdevant, on behalf of the French Government, of M. Krčmář and M. Plesinger Božinov, on behalf of the Czechoslovak Government, and of M. Massimo Pilotti and M. Vittorio Scialoja, on behalf of the Italian Government, and also the replies given by them to questions put by some members of the Court.

In addition to the statements and observations of the Governments appearing before the Court and the documents transmitted by the Secretary-General of the League of Nations, as stated above, the Court had before it certain documents and written information sent to it by the representatives of the said Governments.

The Court, in view of the fact that it included on the Bench judges of the nationality of three only of the five Governments which appeared before it, considered, before the beginning of the public hearings, the question of the application of Article 31 of the Statute and of Article 71 of the Rules of Court in the present case. It decided, on July 17th, 1931, that there was no occasion for it to pronounce upon this question unless officially requested to do so, and it instructed the Registrar to convey this decision to the interested Governments.

Thereupon, the Agent for the Austrian Government, by a letter dated the same day, officially submitted the said question to the Court, at the same time informing the Court of the name of the person whom the Austrian Government would appoint as judge *ad hoc* in the event of the Court's deciding that the said articles were applicable.

A la date du 18 juillet 1931, la Cour décida de communiquer la lettre de l'agent du Gouvernement autrichien aux agents des autres gouvernements intéressés, en leur faisant savoir qu'elle entendrait à l'audience prévue pour le 20 juillet et avant tout débat toutes observations qu'ils désireraient présenter, et qu'elle se prononcerait ensuite sur la question dont le Gouvernement autrichien l'avait saisie. La Cour ajouta que, si une question analogue était soulevée par un autre gouvernement, elle statuerait en même temps sur cette question.

Par lettre du même jour, l'agent du Gouvernement tchécoslovaque, se référant au fait que la Cour venait d'être saisie de la question dont il s'agit, déclara « présenter et désigner à la Cour, au cas de l'admission des juges *ad hoc* », une personnalité tchécoslovaque.

La Cour, en conséquence, lors de l'audience qu'elle tint le 20 juillet 1931, entendit, avant tout débat sur le fond, M. Kaufmann, au nom du Gouvernement autrichien, M. Plesinger Božinov, au nom du Gouvernement tchécoslovaque, M. Bruns, au nom du Gouvernement allemand, M. Basdevant, au nom du Gouvernement français, et M. Pilotti, au nom du Gouvernement italien, en leurs observations sur l'application de l'article 31 du Statut et de l'article 71 du Règlement dans la présente affaire.

Après délibéré, la Cour décida qu'il n'y avait pas lieu, dans cette affaire, soit pour l'Autriche, soit pour la Tchécoslovaquie, de désigner des juges *ad hoc*. En informant, à l'audience, les représentants des gouvernements intéressés de cette décision, le Président ajouta que le texte de celle-ci serait communiqué ultérieurement. Elle fit l'objet d'une ordonnance rendue par la Cour le 20 juillet 1931 et dont le texte est joint en annexe au présent avis consultatif.

Telles sont les conditions dans lesquelles la Cour est aujourd'hui appelée à se prononcer.

On July 18th, 1931, the Court decided to communicate the letter of the Agent of the Austrian Government to the Agents of the other interested Governments, informing them that, at the hearing fixed for July 20th and before any argument upon the case, it would hear any observations which they might desire to make, and would then pass upon the question submitted to it by the Austrian Government. The Court added that if a similar question were raised by another Government, it would pass upon that question at the same time.

By a letter dated the same day, the Agent for the Czechoslovak Government, referring to the fact that the said question had been submitted to the Court, announced the nomination and appointment to the Court, in the event of the admission of judges *ad hoc*, of a person of Czechoslovak nationality.

Accordingly, the Court, at the hearing held by it on July 20th, 1931, and before any argument on the merits of the case, heard the observations submitted with regard to the application of Article 31 of the Statute and of Article 71 of the Rules of Court in this case, by M. Kaufmann, on behalf of the Austrian Government, by M. Plesinger Božinov, on behalf of the Czechoslovak Government, by M. Bruns, on behalf of the German Government, by M. Basdevant, on behalf of the French Government, and by M. Pilotti, on behalf of the Italian Government.

After deliberation, the Court decided that there was no ground in this case for the appointment of judges *ad hoc* either by Austria or by Czechoslovakia. When informing the representatives of the interested Governments of this decision at the hearing, the President added that the text of the decision would be communicated to them later. The decision was embodied in an Order made by the Court on July 20th, 1931, the text of which is annexed to the present Advisory Opinion.

It is in these conditions that the Court is now called upon to give its opinion.

* * *

L'Autriche, à raison de sa situation géographique au centre de l'Europe et des profondes transformations politiques issues de la dernière guerre, est un point sensible de l'ordre européen. Son existence, telle qu'elle résulte des traités de paix conclus à la fin de la guerre, est un élément essentiel du règlement politique actuel, ayant déterminé, en Europe, les conséquences de la dissolution de la Monarchie austro-hongroise.

C'est ainsi que le Traité de paix conclu à Saint-Germain le 10 septembre 1919 stipule :

« Article 88.

L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance. »

C'est ainsi, spécialement, qu'en donnant à l'Autriche l'aide financière et économique nécessaire à son indépendance, sont intervenus les Protocoles signés à Genève le 4 octobre 1922, dont le Protocole n° I est ainsi conçu :

« Protocole n° I.

DÉCLARATION.

LE GOUVERNEMENT DE SA MAJESTÉ BRITANNIQUE, LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE GOUVERNEMENT DE SA MAJESTÉ LE ROI D'ITALIE ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE TCHÉCOSLOVAQUE,

D'une part,

Au moment où ils entreprennent d'aider l'Autriche dans son œuvre de restauration économique et financière,

* * *

Austria, owing to her geographical position in central Europe and by reason of the profound political changes resulting from the late war, is a sensitive point in the European system. Her existence, as determined by the treaties of peace concluded after the war, is an essential feature of the existing political settlement which has laid down in Europe the consequences of the break-up of the Austro-Hungarian Monarchy.

It was in view of these circumstances that the Treaty of Peace concluded at Saint-Germain on September 10th, 1919, provided as follows:

"Article 88.

The independence of Austria is inalienable otherwise than with the consent of the Council of the League of Nations. Consequently, Austria undertakes in the absence of the consent of the said Council to abstain from any act which might directly or indirectly or by any means whatever compromise her independence, particularly, and until her admission to membership of the League of Nations, by participation in the affairs of another Power."

It was, more particularly, in view of the same circumstances that, when Austria was given the financial and economic assistance necessary to her independence, the Protocols of October 4th, 1922, were drawn up and signed at Geneva, of which Protocol No. I runs as follows:

"Protocol No. I.

[*Translation.*]

DECLARATION.

THE GOVERNMENT OF HIS BRITANNIC MAJESTY, THE GOVERNMENT OF THE FRENCH REPUBLIC, THE GOVERNMENT OF HIS MAJESTY THE KING OF ITALY, AND THE GOVERNMENT OF THE CZECHOSLOVAK REPUBLIC,

Of the one part,

At the moment of undertaking to assist Austria in her work of economic and financial reconstruction,

Agissant uniquement dans l'intérêt de l'Autriche et de la paix générale et d'accord avec les engagements qu'ils ont déjà pris quand ils ont accepté de devenir Membres de la Société des Nations,

Déclarent solennellement :

Qu'ils respecteront l'indépendance politique, l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Autriche ;

Qu'ils ne chercheront aucun avantage spécial ou exclusif d'ordre économique ou financier de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance ;

Qu'ils s'abstiendront de toute action qui pourrait être contraire à l'esprit des conventions qui seront stipulées en commun pour la reconstruction économique et financière de l'Autriche ou qui pourrait porter préjudice aux garanties que les Puissances auront stipulées pour sauvegarder les intérêts des créanciers et des États garants ;

Et que, le cas échéant, en vue d'assurer le respect de ces principes par toutes les nations, ils s'adresseront, en conformité avec les règles du Pacte de la Société des Nations, soit individuellement, soit collectivement, au Conseil de la Société pour qu'il avise aux mesures à prendre et qu'ils se conformeront aux décisions dudit Conseil.

LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'AUTRICHE,

D'autre part,

S'engage, dans les termes de l'article 88 du Traité de Saint-Germain, à ne pas aliéner son indépendance ; il s'abstiendra de toute négociation et de tout engagement économique ou financier qui serait de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance.

Cet engagement ne s'oppose pas à ce que l'Autriche conserve, sous réserve des dispositions du Traité de Saint-Germain, sa liberté en matière de tarifs douaniers et d'accords commerciaux ou financiers et, en général, pour tout ce qui touche à son régime économique ou à ses relations commerciales, étant entendu, toutefois, qu'elle ne pourra porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un État quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs, de nature à menacer cette indépendance.

Le présent Protocole restera ouvert à la signature de tous les États qui voudront y adhérer.

Acting solely in the interests of Austria and of the general peace, and in accordance with the obligations which they assumed when they agreed to become Members of the League of Nations,

Solemnly declare :

That they will respect the political independence, the territorial integrity and the sovereignty of Austria ;

That they will not seek to obtain any special or exclusive economic or financial advantage calculated directly or indirectly to compromise that independence ;

That they will abstain from any act which might be contrary to the spirit of the conventions which will be drawn up in common with a view to effecting the economic and financial reconstruction of Austria, or which might prejudicially affect the guarantees demanded by the Powers for the protection of the interests of the creditors and of the guarantor States ;

And that, with a view to ensuring the respect of these principles by all nations, they will, should occasion arise, appeal, in accordance with the regulations contained in the Covenant of the League of Nations, either individually or collectively, to the Council of the League, in order that the latter may consider what measures should be taken, and that they will conform to the decisions of the said Council.

THE GOVERNMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF AUSTRIA,

Of the other part,

Undertakes, in accordance with the terms of Article 88 of the Treaty of Saint-Germain, not to alienate its independence ; it will abstain from any negotiations or from any economic or financial engagement calculated directly or indirectly to compromise this independence.

This undertaking shall not prevent Austria from maintaining, subject to the provisions of the Treaty of Saint-Germain, her freedom in the matter of customs tariffs and commercial or financial agreements, and, in general, in all matters relating to her economic régime or her commercial relations, provided always that she shall not violate her economic independence by granting to any State a special régime or exclusive advantages calculated to threaten this independence.

The present Protocol shall remain open for signature by all the States which desire to adhere to it.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Déclaration (Protocole I).

Fait à Genève, en un seul exemplaire, qui restera déposé au Secrétariat de la Société des Nations et sera par lui immédiatement enregistré, le quatre octobre mil neuf cent vingt-deux.

(Signé) BALFOUR.

(Signé) SEIPEL. »

(») G. HANOTAUX.

(») IMPERIALI.

(») KRČMÁŘ.

(») POSPIŠIL.

L'Espagne et la Belgique ont adhéré à ce protocole.

Comme on le voit, ces dispositions, sans mettre à la charge de l'Autriche une interdiction absolue, lui imposent en somme simplement l'obligation de s'abstenir ou d'obtenir, dans certains cas, l'assentiment du Conseil de la Société des Nations.

Par un Protocole dressé à Vienne le 19 mars 1931, l'Allemagne et l'Autriche sont convenues de conclure un traité en vue d'assimiler les rapports de politique douanière et commerciale des deux pays sur des bases et des principes posés dans ce protocole et aboutissant ainsi à la constitution d'un régime d'union douanière.

Rien dans ce protocole ne prévoit un assentiment à donner par le Conseil de la Société des Nations. Mais, en fait, ce protocole fut communiqué par les Gouvernements allemand et autrichien eux-mêmes, notamment, aux Gouvernements britannique, français et italien ; le Gouvernement britannique en a saisi le Conseil.

C'est dans ces conditions que le Conseil a prié la Cour de donner un avis consultatif sur la question suivante :

« Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931, dont le texte est annexé à la présente requête, serait-il compatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain et avec le Protocole n° I, signé à Genève le 4 octobre 1922 ? »

In witness whereof the undersigned, duly authorized for this purpose, have signed the present Declaration (Protocol I).

Done at Geneva in a single copy, which shall be deposited with the Secretariat of the League of Nations and shall be registered by it without delay, on the fourth day of October, one thousand nine hundred and twenty-two.

(Signed)	BALFOUR.	(Signed)	SEIPEL."
(")	G. HANOTAUX.		
(")	IMPERIALI.		
(")	KRČMÁŘ.		
(")	POSPÍŠIL.		

Spain and Belgium acceded to this Protocol.

It will be seen that these provisions, without imposing any absolute veto upon Austria, simply require her to abstain or, in certain circumstances, to obtain the consent of the Council of the League of Nations.

By a Protocol drawn up at Vienna on March 19th, 1931, Germany and Austria agreed to conclude a treaty with a view to assimilating the tariff and economic policies of the two countries on the basis and principles laid down in that Protocol, thereby resulting in the establishment of a customs union régime.

There is nothing in this Protocol which provides for any consent by the Council of the League of Nations. In point of fact, however, the Protocol was communicated by the German and Austrian Governments themselves to the British, French and Italian Governments, among others, and the British Government brought the matter before the Council.

It was in these circumstances that the Council requested the Court to give an advisory opinion on the following question :

"Would a régime established between Germany and Austria on the basis and within the limits of the principles laid down by the Protocol of March 19th, 1931, the text of which is annexed to the present request, be compatible with Article 88 of the Treaty of Saint-Germain and with Protocol No. I signed at Geneva on October 4th, 1922?"

Comme on le voit, la Cour n'a pas à apprécier sous quelles conditions l'union douanière austro-allemande pourrait recevoir l'assentiment du Conseil. La seule question que la Cour ait à résoudre est celle de savoir si, du point de vue juridique, l'Autriche pourrait, sans l'assentiment du Conseil, conclure avec l'Allemagne l'union douanière projetée par le Protocole de Vienne du 19 mars 1931, sans conclure un acte incompatible avec les engagements pris par elle dans les dispositions ci-dessus rapportées.

I. — Tout d'abord, en ce qui concerne les engagements pris par l'Autriche dans l'article 88 du Traité de Saint-Germain :

En stipulant, comme il avait été déjà prévu par avance dans le Traité de paix conclu avec l'Allemagne le 28 juin 1919, article 80, que l'indépendance de l'Autriche est inaliénable si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations, le Traité a mis à la charge de l'Autriche, en principe seule maîtresse de disposer de son indépendance, l'obligation de ne pas aliéner cette indépendance sans l'assentiment du Conseil de la Société des Nations.

Si l'on considère les observations générales présentées au début du présent avis et concernant le statut actuel de l'Autriche, et quelles que soient les définitions données de l'indépendance des États soit dans la doctrine, soit dans tels ou tels cas particuliers de la politique des États, — au sens du Traité de Saint-Germain, article 88, l'indépendance de l'Autriche doit s'entendre du maintien de l'existence de l'Autriche dans ses frontières actuelles comme État séparé restant seul maître de ses décisions aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine politique, financier ou autre, — de telle sorte que cette indépendance se trouve atteinte si une atteinte lui est spécialement portée soit dans le domaine économique, soit dans le domaine politique, soit dans tout autre, qui pratiquement sont solidaires.

Il est clair que si, par le régime prévu par le Protocole austro-allemand de 1931, l'Autriche n'aliène pas son indépendance, l'assentiment du Conseil n'est pas, sur ce point, nécessaire, et que, dans le cas contraire, cet assentiment serait indispensable.

Accordingly, the Court has not to consider the conditions under which the Austro-German customs union might receive the Council's consent. The only question the Court has to settle is whether, from the point of view of law, Austria could, without the consent of the Council, conclude with Germany the customs union contemplated in the Vienna Protocol of March 19th, 1931, without committing an act which would be incompatible with the obligations she has assumed under the provisions quoted above.

I.—Firstly, as regards the undertakings assumed by Austria in Article 88 of the Treaty of Saint-Germain:

When—as had previously been provided in Article 80 of the Treaty of Peace concluded with Germany on June 28th, 1919—the Treaty of Saint-Germain laid down that the independence of Austria was inalienable, except with the consent of the Council of the League of Nations, that Treaty imposed upon Austria, who in principle has sovereign control over her own independence, an obligation not to alienate that independence, except with the consent of the Council of the League of Nations.

If we consider the general observations at the beginning of the present Opinion concerning Austria's present status, and irrespective of the definition of the independence of States which may be given by legal doctrine or may be adopted in particular instances in the practice of States, the independence of Austria, according to Article 88 of the Treaty of Saint-Germain, must be understood to mean the continued existence of Austria within her present frontiers as a separate State with sole right of decision in all matters economic, political, financial or other with the result that that independence is violated, as soon as there is any violation thereof, either in the economic, political, or any other field, these different aspects of independence being in practice one and indivisible.

If by the régime contemplated by the Austro-German Protocol of 1931 Austria does not alienate her independence, the Council's consent on this matter is obviously not necessary. In the other event, however, it is essential.

Par aliénation ainsi visée dans l'article 88, il faut entendre tout acte volontaire de l'État autrichien lui faisant perdre son indépendance ou venant modifier son indépendance, en ce que sa volonté souveraine se trouverait subordonnée à celle d'une autre Puissance ou groupe particulier d'autres Puissances, sinon remplacée par celle-ci.

D'ailleurs, comme les Puissances signataires du Traité de Saint-Germain autres que l'Autriche ont, par l'article 88, agréé elles-mêmes cette inaliénabilité par l'Autriche de son indépendance, il est clair qu'il en résulte pour elles-mêmes l'obligation de ne pas participer à des actes comportant une aliénation.

Après avoir stipulé, comme il vient d'être dit, l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche sans l'assentiment du Conseil de la Société des Nations, l'article 88 dispose : « En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment et jusqu'à son admission comme Membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre Puissance. »

On ne saurait nier que les mots « en conséquence » expriment un rapport entre la première et la seconde partie de l'article en question ; mais, s'il est vrai que l'engagement qui, dans cette seconde partie, est pris par l'Autriche de s'abstenir de certains actes de nature à compromettre directement ou indirectement son indépendance, a pour objet l'observation de l'inaliénabilité stipulée au début de l'article, il n'en saurait résulter que les actes dont l'Autriche s'est ainsi engagée à s'abstenir soient, par là même, nécessairement, des actes d'aliénation proprement dite, c'est-à-dire des actes lui faisant immédiatement perdre ou modifier son indépendance, ainsi qu'il a été dit ci-dessus.

Aussi bien, l'objet même de l'engagement pris par l'Autriche de s'abstenir de « tout acte de nature à compromettre son indépendance, directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit » ne peut s'entendre autrement que « tout acte susceptible de mettre en péril » d'après, naturellement, ce qu'on peut raisonnablement prévoir.

By "alienation", as mentioned in Article 88, must be understood any voluntary act by the Austrian State which would cause it to lose its independence or which would modify its independence in that its sovereign will would be subordinated to the will of another Power or particular group of Powers, or would even be replaced by such will.

Further, since the signatory Powers to the Treaty of Saint-Germain other than Austria have in Article 88 approved this inalienability by Austria of her independence, they are themselves clearly bound not to participate in acts involving alienation.

Having thus stipulated the inalienability of Austria's independence otherwise than with the consent of the Council of the League of Nations, Article 88 provides: "Consequently, Austria undertakes in the absence of the consent of the said Council to abstain from any act which might directly or indirectly or by any means whatever compromise her independence, particularly, and until her admission to membership of the League of Nations, by participation in the affairs of another Power."

There is no doubt that the word "consequently" connects the first and second sentences in the article. But, although the undertaking given by Austria in this second sentence to abstain from certain acts, which might directly or indirectly compromise her independence, refers to the observance of the inalienability of her independence laid down in the first sentence, it does not follow that the acts from which Austria has undertaken to abstain are, as a consequence, necessarily acts of alienation proper, that is, acts which would directly cause her to lose her independence or would modify it, as stated above.

Moreover, the undertaking given by Austria to abstain from "any act which might directly or indirectly or by any means whatever compromise her independence" can only be interpreted to refer to "any act calculated to endanger" that independence, in so far, of course, as can reasonably be foreseen.

On ne saurait assimiler un acte susceptible de mettre en péril ni au péril lui-même, ni à plus forte raison à la réalisation même du péril, non plus qu'assimiler une menace de perte à la perte elle-même, un risque à la réalisation de ce risque.

D'ailleurs, s'il était nécessaire, l'exemple, devenu sans application pratique, d'une « participation aux affaires d'une autre Puissance » donné par les dernières lignes de l'article 88 comme un exemple, jusqu'à l'entrée de l'Autriche dans la Société des Nations, d'un acte de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche, est parfaitement incompatible avec une assimilation à un acte d'aliénation.

II. — En ce qui concerne le Protocole signé à Genève le 4 octobre 1922 par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Tchécoslovaquie, et auquel la Belgique et l'Espagne ont adhéré, on ne saurait nier que, quelle que soit la forme déclarative qui y ait été employée, l'Autriche y a pris certains engagements en matière économique.

Au point de vue du caractère obligatoire des engagements internationaux, on sait que ceux-ci peuvent être pris sous forme de traités, de conventions, de déclarations, d'accords, de protocoles ou de notes échangées.

Que les engagements pris par l'Autriche dans le Protocole de 1922 rentrent dans le cadre des obligations déjà prises par elle dans l'article 88 du Traité de Saint-Germain, cela résulte de la référence expresse ou implicite qui, dans ce protocole, est faite à cette disposition.

C'est ainsi, notamment, que l'« indépendance économique » expressément visée dans le dernier alinéa des engagements de l'Autriche dans le Protocole de 1922 se réfère, dans le domaine économique, à l'« indépendance de l'Autriche » au sens de l'article 88 du traité de paix, de telle sorte, comme on l'a vu, qu'une atteinte portée à cette « indépendance économique » serait une atteinte à l'« indépendance de l'Autriche ».

C'est ainsi encore que l'octroi d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs de nature à menacer l'indépendance de

An act calculated to endanger cannot be assimilated to the danger itself, still less to the consummation of that danger, any more than a threatened loss or risk can be assimilated to a loss or risk which actually materializes.

In any case, if more is wanted, the "participation in the affairs of another Power" mentioned at the end of Article 88 as an example—which ceased to be of practical application upon Austria's entry into the League of Nations—of an act which might, pending such entry, compromise her independence, cannot possibly be assimilated to an act of alienation.

II.—As regards the Protocol signed at Geneva on October 4th, 1922, by Austria, France, Great Britain, Italy and Czechoslovakia, and subsequently acceded to by Belgium and Spain, it cannot be denied that, although it took the form of a declaration, Austria did assume thereby certain undertakings in the economic sphere.

From the standpoint of the obligatory character of international engagements, it is well known that such engagements may be taken in the form of treaties, conventions, declarations, agreements, protocols, or exchanges of notes.

That Austria's undertakings in the 1922 Protocol fall within the scope of the obligations undertaken by her in Article 88 of the Treaty of Saint-Germain appears from the express or implied reference made to that provision in this Protocol.

Accordingly, the "economic independence" expressly mentioned in the last paragraph of Austria's undertakings in the 1922 Protocol refers in the economic sphere to "the independence of Austria" within the meaning of Article 88 of the Peace Treaty, so that, as has been shown, a violation of this "economic independence" would be a violation of "the independence of Austria".

Thus also the grant of a special régime or exclusive advantages calculated to threaten Austria's independence within the

l'Autriche, au sens du même dernier alinéa du Protocole de 1922, serait un des actes de nature à compromettre l'indépendance de l'Autriche au sens de l'article 88.

Mais cela n'empêche nullement que les engagements pris par l'Autriche dans un acte spécial et distinct, qui est ouvert à l'adhésion de toutes les Puissances signataires ou non signataires du traité de paix, et auquel, en fait, une Puissance non signataire du traité de paix, l'Espagne, a adhéré, aient par eux-mêmes une valeur propre et de ce chef une force obligatoire se suffisant à elle-même, susceptible de recevoir une application propre.

C'est ainsi que l'Espagne, qui n'est pas partie au Traité de paix et qui par conséquent ne saurait se prévaloir de l'article 88, serait au contraire fondée à invoquer le Protocole de 1922, seul acte auquel elle soit partie, pour faire valoir les engagements expressément pris par l'Autriche dans ce protocole.

On a cru voir dans la première partie du Protocole de 1922, contenant la déclaration de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Tchécoslovaquie, puis, par suite de leur adhésion, de la Belgique et de l'Espagne, une simple reproduction de l'engagement pris par les États Membres de la Société des Nations, dans l'article 10 du Pacte, de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chacun, et de même une simple confirmation de l'obligation qu'auraient prise les Puissances signataires du Traité de Saint-Germain de ne pas participer à des actes contraires à l'inaliénabilité de l'indépendance de l'Autriche.

On s'est alors demandé si les engagements pris par l'Autriche ne devaient pas être considérés uniquement comme la contre-partie des engagements pris par les autres Puissances, comme la réciproque identique de ces derniers, et, par conséquent, comme une simple répétition de l'article 88 du Traité de paix.

Mais, en ce qui concerne le Pacte de la Société des Nations, qui comporte assurément l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de chacun, et qui va même jusqu'à l'engagement de maintenir contre toute agression extérieure cette intégrité territoriale et cette indépendance politique, on remarquera qu'il ne contient ni un

meaning of the last paragraph of the 1922 Protocol would be one of these acts which might compromise Austria's independence within the meaning of Article 88.

But this in no way prevents the undertakings assumed by Austria in a special and distinct instrument open to the accession of all Powers, whether signatory to the Peace Treaty or not, and to which in fact a Power non-signatory to the Peace Treaty (i.e. Spain) did accede, from possessing their own value and on that account a binding force complete in itself and capable of independent application.

Thus Spain, who was not a Party to the Peace Treaty and who consequently cannot invoke Article 88, would, on the contrary, be entitled to rely on the 1922 Protocol as the only instrument to which she is a Party, in order to enforce Austria's express undertakings in that Protocol.

It has been argued that the first part of the 1922 Protocol containing the declaration by France, Great Britain, Italy and Czechoslovakia and, by accession, Belgium and Spain, is a simple restatement of the undertaking given by States Members of the League of Nations in Article 10 of the Covenant to respect the territorial integrity and political independence of each Member. Similarly, this part has been regarded as a simple reaffirmation of the obligation assumed by the signatory Powers of the Treaty of Saint-Germain not to participate in any acts not compatible with the inalienability of Austria's independence.

It was therefore submitted that Austria's undertakings ought to be regarded merely as the exact counterpart of the undertakings of the other Powers and, accordingly, as a mere repetition of Article 88 of the Peace Treaty.

As regards the Covenant of the League of Nations, however, while it certainly contains an undertaking to respect the territorial integrity and political independence of each Member and even to preserve as against external aggression this territorial integrity and political independence, it must be observed that it contains neither any undertaking on the

engagement quelconque des États de ne pas aliéner leur propre indépendance, dont en principe ils sont seuls maîtres de disposer, ni un engagement quelconque de ne pas rechercher des avantages économiques de nature à compromettre l'indépendance d'un autre État libre d'en disposer à son gré.

En outre et en ce qui concerne l'article 88, comme on l'a vu, même en admettant que les engagements pris par l'Autriche dans le Protocole de 1922 rentrent dans le cadre dudit article 88, ils n'en constituent pas moins des engagements valant par eux-mêmes et susceptibles par conséquent de recevoir leur application propre et indépendante, ainsi que cela aurait lieu, le cas échéant, en ce qui concerne l'Espagne.

C'est également en vain qu'on chercherait dans les unions douanières, dont l'histoire politique a offert et offre encore des exemples, une comparaison utile avec l'union douanière projetée par le protocole austro-allemand.

Il n'a pas, en effet, été établi qu'aucun des pays qui se sont liés par une union douanière ait eu un engagement quelconque de s'abstenir de tout acte, de toute négociation, de tout engagement économique de nature à compromettre son indépendance économique, ou de s'abstenir d'octroyer à une autre Puissance un régime spécial ou des avantages exclusifs de nature à menacer cette indépendance.

En résumé, les stipulations du Protocole de 1922 ont abouti pour l'Autriche à des engagements obligatoires par eux-mêmes, engagements spéciaux au point de vue économique, c'est-à-dire engagements non seulement de ne pas aliéner son indépendance, mais spécialement au point de vue économique engagements de s'abstenir de toute négociation et de tout engagement économique et financier de nature à compromettre directement ou indirectement cette indépendance, et plus spécialement et expressément encore, engagements de ne pas porter atteinte à son indépendance économique par l'octroi à un État quelconque d'un régime spécial ou d'avantages exclusifs de nature à menacer cette indépendance.

III. — En cet état, si on considère le Protocole austro-allemand du 19 mars 1931, dont le texte entier est ci-après rapporté en annexe, on peut faire les constatations suivantes.

part of States not to alienate their own independence, of which they alone are in principle entitled to dispose, nor any undertaking not to seek economic advantages calculated to compromise the independence of another State which is free to dispose of it as it pleases.

Furthermore, as regards Article 88, it has been shown that even admitting that Austria's undertakings in the 1922 Protocol are covered by this article, nevertheless they constitute undertakings possessing their own value and consequently are capable of independent application as would be the case if, for instance, Spain sought to enforce them.

Similarly, no useful comparison can be drawn between other customs unions, numerous examples of which have been and still continue to be furnished by political history, and the customs union contemplated in the Austro-German Protocol.

In fact, it has not been shown that any of the countries bound by customs unions had undertaken in any way to abstain from any act, negotiations or economic engagement calculated to compromise its economic independence, or to abstain from granting to another Power a special régime or exclusive advantages calculated to threaten that independence.

In sum, the provisions of the 1922 Protocol create for Austria undertakings obligatory in themselves, special undertakings from the economic standpoint, i.e. undertakings not only not to alienate her independence, but, from the special economic standpoint, undertakings to abstain from any negotiations or from any economic or financial engagement calculated directly or indirectly to compromise that independence and still more precisely and definitely, undertakings not to violate her economic independence by granting to any State a special régime or exclusive advantages calculated to threaten this independence.

III.—That being so, a consideration of the Austro-German Protocol of March 19th, 1931, the full text of which is annexed hereto, leads to the following results.

Par le Protocole de Vienne de 1931, les Gouvernements d'Allemagne et d'Autriche sont convenus d'engager des négociations sur un traité à l'effet d'une « assimilation des rapports de politique douanière et commerciale de leurs pays » (*Angleichung der zoll- und handelspolitischen Verhältnisse*) sur la base et dans le cadre des directives établies par ce protocole (préambule).

Tout en proclamant le maintien intégral de leur indépendance et le respect entier de leurs engagements internationaux (art. I), les deux gouvernements se sont entendus (art. II) pour convenir d'une loi douanière et d'un tarif douanier dont la mise en vigueur sera simultanée et concordante en Allemagne et en Autriche, et dont l'application technique sera uniforme, encore que chaque pays en assurera lui-même l'application par sa propre administration (art. V) ; le produit des douanes étant l'objet d'une répartition suivant un barème à fixer (art. VI, n° 2).

Entre l'Allemagne et l'Autriche, les droits d'entrée et de sortie seront en principe supprimés (art. III) ; — il n'y aura, sauf les exceptions indispensables à la sécurité publique et à l'hygiène, aucune prohibition d'importation, d'exportation ou de transit (art. VII, n° 1) ; — quant au trafic entre les deux pays, l'impôt sur le chiffre d'affaires, et les marchandises, objet actuellement de monopole ou d'impôts de consommation, seront provisoirement réglés d'un commun accord (art. IV).

En ce qui concerne le régime conventionnel économique, l'article IX, tout en proclamant que chacun des deux gouvernements conserve en principe (*grundsätzlich*) le droit de conclure « pour son compte » des traités de commerce, stipule par contre que les Gouvernements allemand et autrichien prendront soin respectivement que les intérêts de l'autre Partie ne soient pas lésés en contradiction avec le contenu et le but du traité d'union douanière, c'est-à-dire l'assimilation des rapports de politique douanière et commerciale des deux pays ; — les négociations, ajoute le même article IX, seront autant que possible conduites en commun et, nonobstant la signature et la ratification distinctes, l'échange des ratifications devra être simultané (art. IX, nos 2 et 3).

Au point de vue de la forme, l'Autriche aura donc assurément des traités de commerce conclus, signés et ratifiés par elle. Mais au fond, et sans qu'il soit nécessaire de rechercher

By the Protocol of Vienna of 1931, the German and Austrian Governments agreed to enter into negotiations for a treaty "to assimilate the tariff and economic policies of their respective countries" (*Angleichung der zoll- und handelspolitischen Verhältnisse*) on the basis and within the limits of the principles laid down in that Protocol (Preamble).

While declaring that the independence of the two States and full respect for their international engagements are to be completely maintained (Art. I), both Governments undertook (Art. II) to agree on a tariff law and customs tariff which are to be put into force simultaneously and concordantly in Germany and Austria and the technical execution of which shall be uniform, although each country will enforce its application by means of its own administration (Art. V), the customs receipts being apportioned according to a quota to be fixed (Art. VI, No. 2).

As between Germany and Austria, export and import duties are in principle to be removed (Art. III). There will be, subject to inevitable exceptions necessary for public health and security, no import, export or transit prohibitions (Art. VII, No. 1). As regards exchange of goods between the two countries, the turnover tax and commodities forming the subject of monopolies or excise duties will provisionally be regulated by agreement (Art. IV).

As regards the economic treaty régime, Article IX, while declaring that both Governments retain in principle (*grundsätzlich*) the right to conclude commercial treaties "on their own behalf", provides on the other hand that the German and Austrian Governments will see that the interests of the other Party are not violated in contravention of the tenor and purpose of the customs union treaty, i.e. the assimilation of the tariff and economic policies of both countries; the negotiations, Article IX continues, will, as far as possible, be conducted jointly and, notwithstanding that treaties are to be signed and ratified separately, exchanges of ratifications are to be simultaneous (Art. IX, Nos. 2 and 3).

From the point of view of form, therefore, Austria will certainly possess commercial treaties concluded, signed and ratified by herself. But in reality, and without its being necessary

ici si l'article IX implique ou non qu'il puisse y avoir d'autres restrictions ou exceptions au droit de conclure des « traités » pour son propre compte que les stipulations des nos 2 et 3, il suffit de retenir la négociation en commun, la prise en considération des intérêts de l'autre Partie et l'engagement de ne pas procéder l'un sans l'autre à une ratification.

Enfin, la conséquence nécessaire de ce nouveau régime conventionnel économique sera la modification du régime conventionnel autrichien actuellement en vigueur, lequel devra naturellement être mis en harmonie avec le traité d'union douanière projeté (art. X).

Par ailleurs, les contestations auxquelles pourraient donner lieu l'interprétation et l'application du traité d'union douanière seront soumises à l'arbitrage d'une commission arbitrale paritaire (art. XI, n° 1 a), laquelle aura en outre pour mission d'amener un compromis sur les cas où le traité aura prévu des arrangements spéciaux et dans les cas où le traité aura subordonné la réalisation des intentions de l'un à l'assentiment de l'autre (art. XI, n° 1 b).

Enfin, le traité, conclu sans fixation de durée, pourra être dénoncé après trois ans ; il pourra l'être avant ce terme si l'un des deux pays estime que la décision de la commission d'arbitrage porte atteinte à des intérêts vitaux de son économie (art. XII, et art. XI, n° 3).

IV. — Il n'est pas contesté — et il ne saurait l'être — que le régime ainsi établi remplit bien « les conditions requises pour une union douanière : uniformité de la loi douanière et du tarif douanier ; unité des frontières et du territoire douaniers vis-à-vis d'États tiers ; liberté de droits d'entrée et de sortie dans le trafic des marchandises entre les États partenaires ; répartition d'après un barème déterminé des droits de douane perçus » (Mémoire autrichien, p. 4).

Aussi bien, ce n'est pas, à proprement parler, telle ou telle disposition du Protocole de 1931 qu'il convient d'envisager ici, mais bien l'ensemble de ce protocole ou mieux, selon

to consider in this connection whether Article IX does or does not imply that there may be limitations other than those set out in Nos. 2 and 3, to the right of concluding "treaties" on her own account, it will suffice to note the provisions for joint negotiations, for regard for the interests of the other Party, and the undertaking to the effect that one Party will not ratify without the other.

Lastly, the necessary consequence of this new economic treaty régime will be the modification of Austria's existing treaty régime, which must of course be brought into accord with the projected customs union treaty (Art. X).

Furthermore, disputes which may arise in connection with the interpretation and application of the customs union treaty are to be submitted for arbitration to a paritative arbitral committee (Art. XI, No. 1 *a*), whose duty it will also be to bring about a compromise in cases where the treaty provides for a special arrangement or in cases where the treaty makes the realization of the intentions of one Party dependent upon the consent of the other (Art. XI, No. 1 *b*).

Lastly, the treaty, which is to be concluded for an unspecified duration, may be denounced after three years; it may be denounced before the conclusion of this period, should either of the two countries consider that a decision of the arbitral committee infringes its vital economic interests (Art. XII, and Art. XI, No. 3).

IV.—It is not and cannot be denied that the régime thus established certainly fulfils "the requirements of a customs union: uniformity of customs law and customs tariff; unity of the customs frontiers and of the customs territory vis-à-vis third States; freedom from import and export duties in the exchange of goods between the partner States; apportionment of the duties collected according to a fixed quota" (Austrian Memorial, p. 4).

Properly speaking, what has to be considered here is not any particular provision of the Protocol of 1931, but rather the Protocol as a whole or, better still—to use the actual

les termes mêmes de la question posée par le Conseil, « le régime » à établir d'après ce protocole.

Que l'établissement de ce régime ne constitue pas par lui-même un acte d'aliénation de l'indépendance de l'Autriche, on ne saurait guère le contester, car l'Autriche ne cesse pas par là d'être, dans l'intérieur de ses frontières, un État distinct y ayant son propre gouvernement ainsi que sa propre administration, et, sinon par la réciprocité qu'implique, en droit sinon en fait, le traité projeté, du moins par la possibilité de dénoncer le traité, on peut dire que juridiquement l'Autriche garde l'exercice éventuel de son indépendance.

On peut même soutenir, si l'on se réfère au texte de l'article 88 du traité de paix, que, l'indépendance de l'Autriche ne se trouvant pas, à proprement parler, mise en péril au sens dudit article, il n'y aurait pas, au point de vue juridique, opposition avec ledit article.

En revanche, il est difficile de nier que le régime d'union douanière projetée constitue un « régime spécial » et qu'il prévoit pour l'Allemagne, vis-à-vis de l'Autriche, des « avantages » dont les tierces Puissances sont exclues.

Vainement, on ferait valoir que le Protocole austro-allemand de 1931 (art. I, n° 2) prévoit que des négociations devront être entamées avec tout autre État, qui en exprimerait le désir, en vue d'un règlement analogue.

Il est clair que cette éventualité laisse entier le résultat immédiat de l'union douanière telle qu'elle est dès maintenant projetée entre l'Allemagne et l'Autriche.

En dernière analyse, si on considère, de ce point de vue économique auquel est placé le Protocole de Genève 1922, l'ensemble du régime projeté par le Protocole austro-allemand de Vienne 1931, il est difficile de soutenir que ce régime ne soit pas de nature à menacer l'indépendance économique de l'Autriche, et soit, par conséquent, en harmonie avec les engagements spécifiquement pris par l'Autriche dans ce protocole en ce qui concerne son indépendance économique.

terms of the question put by the Council—"the régime" to be established on the basis of this Protocol.

It can scarcely be denied that the establishment of this régime does not in itself constitute an act alienating Austria's independence, for Austria does not thereby cease, within her own frontiers, to be a separate State, with its own government and administration; and, in view, if not of the reciprocity in law, though perhaps not in fact, implied by the projected treaty, at all events of the possibility of denouncing the treaty, it may be said that legally Austria retains the possibility of exercising her independence.

It may even be maintained, if regard be had to the terms of Article 88 of the Treaty of Peace, that since Austria's independence is not strictly speaking endangered, within the meaning of that article, there would not be, from the point of view of law, any inconsistency with that article.

On the other hand, it is difficult to deny that the projected régime of customs union constitutes a "special régime" and that it affords Germany, in relation to Austria, "advantages" which are withheld from third Powers.

It is useless to urge that the Austro-German Protocol of 1931 (Art. I, No. 2) provides that negotiations are to be entered into for a similar arrangement with any other country expressing a desire to that effect.

It is clear that this contingency does not affect the immediate result of the customs union as at present projected between Germany and Austria.

Finally, if the régime projected by the Austro-German Protocol of Vienna in 1931 be considered as a whole from the economic standpoint adopted by the Geneva Protocol of 1922, it is difficult to maintain that this régime is not calculated to threaten the economic independence of Austria and that it is, consequently, in accord with the undertakings specifically given by Austria in that Protocol with regard to her economic independence.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

par huit voix contre sept,

est d'avis que :

Un régime établi entre l'Allemagne et l'Autriche, sur la base et dans les limites des principes prévus dans le Protocole du 19 mars 1931, ne serait pas compatible avec le Protocole n° I, signé à Genève le 4 octobre 1922.

Le présent avis ayant été rédigé en anglais et en français, c'est le texte français qui fait foi.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le cinq septembre mil neuf cent trente et un, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

Le Président :

(Signé) M. ADATCI.

Le Greffier :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

M. Guerrero, le comte Rostworowski, MM. Fromageot, Altamira, Urrutia, Negulesco, tout en se ralliant à l'avis formulé ci-dessus, déclarent que, dans leur opinion, le régime d'union douanière projeté par le Protocole austro-allemand du 19 mars 1931, par le fait qu'il serait de nature à menacer l'indépendance de l'Autriche dans le domaine économique, constituerait un acte susceptible de mettre en péril l'indépendance de celle-ci, et serait, de ce chef, non seulement incompatible avec le Protocole de Genève n° I du 4 octobre 1922, mais également et par lui-même incompatible avec l'article 88 du Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919.

FOR THESE REASONS,

The Court,

by eight votes to seven,

is of opinion that :

A régime established between Germany and Austria, on the basis and within the limits of the principles laid down by the Protocol of March 19th, 1931, would not be compatible with Protocol No. I signed at Geneva on October 4th, 1922.

Done in English and in French, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this fifth day of September, one thousand nine hundred and thirty-one, in two copies, one of which is to be placed in the archives of the Court, and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(Signed) M. ADATCI,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

M. Guerrero, Count Rostworowski, MM. Fromageot, Altamira, Urrutia and Negulesco, whilst concurring in the above Opinion, declare that, in their opinion, the régime of customs union projected by the Austro-German Protocol of March 19th, 1931, since it would be calculated to threaten the independence of Austria in the economic sphere, would constitute an act capable of endangering the independence of that country and would, accordingly, be not only incompatible with Protocol No. I of Geneva of October 4th, 1922, but also and in itself incompatible with Article 88 of the Treaty of Saint-Germain of September 10th, 1919.

M. Anzilotti, tout en se ralliant au dispositif du présent avis, déclare ne pas être d'accord sur les motifs de celui-ci et formule ainsi qu'il suit son opinion individuelle.

MM. Adatci et Kellogg, le baron Rolin-Jaequemyns, sir Cecil Hurst, MM. Schücking, van Eysinga et Wang, déclarant ne pouvoir pas se rallier à l'avis donné par la Cour, et se prévalant du droit que leur confère l'article 71 du Règlement, joignent audit avis l'expression de leur opinion collective dissidente.

(Paraphé) M. A.

(Paraphé) A. H.

M. Anzilotti, whilst concurring in the operative portion of the present Opinion, declares that he is unable to agree in regard to the grounds on which it is based, and accordingly has delivered the separate opinion which follows hereafter.

MM. Adatci and Kellogg, Baron Rolin-Jaequemyns, Sir Cecil Hurst, MM. Schücking, van Eysinga and Wang, declaring that they are unable to concur in the Opinion given by the Court and availing themselves of the right conferred on them by Article 71 of the Rules of Court, have delivered the joint dissenting opinion which follows hereafter.

(Initialed) M. A.

(Initialed) A. H.