

## OPINION INDIVIDUELLE DE SIR CECIL HURST

[Traduction.]

Ne pouvant me rallier à la réponse que donne l'arrêt à la première question posée à la Cour dans la présente affaire, j'estime nécessaire de me prévaloir du droit que me réserve le Statut de la Cour et d'indiquer mon point de vue à l'égard du différend.

L'affaire est de celles où la décision doit dépendre dans une si large mesure de l'appréciation des faits et des circonstances, que je me verrai fréquemment dans la nécessité d'énoncer mon opinion sur les faits.

Le différend soumis à la Cour s'est produit à propos des conséquences exercées sur les entreprises d'un ressortissant britannique, Oscar Chinn, au Congo belge, par certaines mesures que le Gouvernement belge a prises à l'égard de la Société Unatra.

Celle-ci est une société congolaise : le traitement qu'elle reçoit du Gouvernement belge ne concerne donc pas le Gouvernement du Royaume-Uni, mais il est allégué que c'est aux mesures prises à l'égard de l'Unatra que sont dues les pertes subies par Chinn.

Comme il n'est pas possible juridiquement, dans la présente espèce, que le Gouvernement belge soit tenu de faire réparation au Gouvernement du Royaume-Uni pour le compte de Chinn, si les mesures prises n'ont impliqué aucune infraction aux obligations internationales de la Belgique, la base de la thèse britannique doit être que les mesures prises par le Gouvernement belge étaient en elles-mêmes illégales, à raison soit de l'intention dans laquelle elles avaient été adoptées, soit des conséquences qu'elles devaient nécessairement entraîner et qu'aurait dû prévoir le Gouvernement belge. Sous ce second aspect, l'élément intentionnel serait sans importance.

Le Mémoire, la Réplique et les exposés oraux des conseils du Gouvernement du Royaume-Uni ne permettent pas facilement de dire quel est, des deux termes de l'alternative mentionnée plus haut, celui qui a été pris pour base de la thèse britannique. Il est donc nécessaire de les examiner l'un et l'autre.

La première thèse implique une démonstration, établissant, à l'aide de preuves directes ou d'éléments se déduisant nécessairement de faits démontrés ou admis, que le Gouvernement belge aurait eu l'intention de créer une situation incompatible avec ses obligations internationales, c'est-à-dire que, dans le cas particulier dont il s'agit, son intention aurait été d'écartier Chinn de l'industrie des transports sur le Congo, soit en

## DISSENTING OPINION OF SIR CECIL HURST.

Being unable to concur in the answer which the judgment gives to the first question put to the Court in this case, I feel it necessary to avail myself of my right under the Statute of the Court and to indicate my standpoint in regard to the dispute.

It is a case where the decision must so largely depend on a correct appreciation of the facts and circumstances that I shall frequently find it necessary to state my view of the facts.

The dispute submitted to the Court has arisen with regard to the consequences which certain measures taken by the Belgian Government in connection with Unatra had upon the enterprises carried on by a British subject, Oscar Chinn, in the Belgian Congo.

Unatra is a Congolese Company: therefore the treatment which it receives at the hands of the Belgian Government is no concern of the Government of the United Kingdom, but the allegation is that Chinn's losses were due to the measures taken with regard to Unatra.

As it is not legally possible in this case that the Belgian Government should be liable to make reparation to the Government of the United Kingdom on behalf of Chinn if the measures taken involved no violation of the international obligations of Belgium, the basis of the British case must be that the measures taken by the Belgian Government were in themselves unlawful, either by reason of the intention with which they were taken, or by reason of the consequences which they were bound to entail and which should have been foreseen by the Belgian Government. In this latter, the element of intention would be immaterial.

It is not easy to tell from the Memorial and the Reply and from the oral arguments of Counsel for the United Kingdom which of the above alternatives is adopted as the foundation of the British case. It is therefore necessary to examine them both.

The first alternative involves a demonstration either by direct proof or by necessary deduction from proved or admitted facts that the Belgian Government intended to achieve a situation inconsistent with its international obligations, i.e. that in this particular case it intended to drive out Chinn from the transport business on the Congo either by concentrating the whole of the transport business in Unatra's hands or by rendering it

concentrant aux mains de l'Unatra l'industrie des transports tout entière, soit en mettant Chinn dans l'impossibilité de poursuivre ses activités. Rien ne suggère en l'espèce que la thèse présentée au nom du Gouvernement du Royaume-Uni soit que l'intention du Gouvernement belge fût de n'écarter que M. Chinn, et lui seul. Aucune preuve d'une telle intention n'a été produite, et l'exposé des faits, tel qu'il figure en détail dans le Mémoire, montre que, jusqu'au moment où le Gouvernement du Royaume-Uni prit en mains la cause de Chinn, ce dernier avait associé sa cause à celle d'autres transporteurs privés (principalement de nationalité belge) qui avaient également à se plaindre des mesures prises par le Gouvernement belge.

L'importance relativement faible de l'entreprise de Chinn, si on la compare au volume total des transports fluviaux sur le Congo, rend improbable en soi l'hypothèse selon laquelle le Gouvernement belge aurait conçu des mesures dirigées contre lui seul.

On peut donc supposer que, là où il est allégué que les mesures prises par le Gouvernement belge mirent Chinn dans l'impossibilité ou dans l'impossibilité commerciale de poursuivre ses activités, on a fait mention de Chinn simplement parce qu'il se trouvait être le seul ressortissant britannique en cause, et non parce qu'il aurait été mis dans une catégorie à part, pour faire l'objet d'un traitement spécial ; il y a lieu de croire que la thèse soutenue est que la situation avait été rendue impossible non seulement à Chinn, mais à tous les transporteurs privés.

Entre les deux termes de l'alternative énoncée plus haut — illégalité des mesures prises par le Gouvernement belge à raison de l'intention qui aurait présidé à leur adoption et illégalité de ces mesures à raison de leur conséquence nécessaire —, il semble, somme toute, plus probable que la thèse du Gouvernement du Royaume-Uni est que les mesures dont il s'agit étaient illégales à raison de leurs conséquences.

Aucun effort n'est tenté dans les écritures en vue d'apporter les preuves dont la production serait nécessaire pour démontrer l'illégalité des mesures du Gouvernement belge à raison de l'intention qui les aurait inspirées, c'est-à-dire en vue d'établir que l'intention du Gouvernement belge, lorsqu'il adopta les mesures de 1931, était de concentrer les transports fluviaux aux mains de l'Unatra. L'intention est une question de fait — qu'il est nécessaire de prouver —, et la charge de la preuve incombe à la partie qui énonce l'allégation. Il est vrai que la preuve directe d'une intention ne se présente pas généralement : dans la plupart des cas, la preuve doit être déduite de faits admis ou démontrés ; mais, lorsque tel est le cas, l'intention doit clairement résulter des faits. Dans la présente espèce, les faits qui sont admis ou démontrés ne suffisent pas à faire ressortir clairement une intention quelconque de cette nature.

impossible for him to carry on. Nothing in the case suggests that the contention put forward on behalf of the United Kingdom is that the Belgian intention was to drive out Chinn alone. No evidence of any such intention is produced, and the story of the facts as detailed in the Memorial shows that up to the moment when the Government of the United Kingdom took up Chinn's case, Chinn was associating himself with other private transporters (mostly of Belgian nationality) who were equally aggrieved by the Belgian measures.

The relative smallness of Chinn's business as compared with the aggregate volume of river transport on the Congo makes it inherently improbable that the Belgian Government would conceive measures directed against him alone.

It may therefore be assumed that, when it is alleged that the Belgian measures rendered it impossible or commercially impossible for Chinn to carry on business, reference is made to Chinn merely because he was the only British subject involved, not because he was singled out for special treatment, and that the contention is that the position was made impossible not only for Chinn but for all private transporters.

As between the two alternatives indicated above—illegality of the Belgian measures because of their intention and illegality because of their necessary consequence—it seems on the whole more probable that the case of the United Kingdom is that they were illegal by reason of their consequences.

No attempt is made in the documents of the written proceedings to adduce the evidence required to establish the illegality of the Belgian measures on account of the intention with which they were taken, i.e. to show that it was the *intention* of the Belgian Government in adopting the measures of 1931 to concentrate the river transport in the hands of Unatra. Intention is a question of fact—as to which proof is necessary—and the burden of proof lies on the party making the allegation. It is true that direct proof of intention is not usually forthcoming: the proof must in most cases consist of deductions from admitted or established facts, but where that is the case the intention must be clearly deducible from the facts. Here such facts as are admitted or established are insufficient to render any such intention clearly deducible. In his reply the Agent for the United Kingdom, it is true, suggested that there

L'agent du Royaume-Uni a, il est vrai, suggéré dans sa réplique que l'acte du Gouvernement belge qui est visé en particulier s'expliquait par un second motif, à savoir que cet acte bénéficierait à l'Unatra et mettrait fin à la concurrence ; mais cette déclaration doit être examinée à la lumière du reste de son exposé oral.

Si l'intention de créer un monopole en faveur de l'Unatra était l'essence même de la thèse présentée par le Royaume-Uni contre le Gouvernement belge, il est incroyable que le Mémoire ne traite pas un document, tel que celui auquel se réfère la troisième note au bas de la page 10 du Mémoire, comme une « pièce à l'appui » qui, selon l'article 40 du Règlement, devrait être jointe en annexe au Mémoire (c'est-à-dire *in extenso*).

La conclusion équitable semble être que la thèse avancée au nom du Royaume-Uni n'est pas que les mesures du Gouvernement belge étaient incompatibles avec les obligations internationales de ce Gouvernement parce que *destinées* à conférer un monopole à l'Unatra, mais bien parce que leur conséquence inévitable — conséquence qui aurait dû être nécessairement prévue — était de créer un monopole de cette nature.

Si cette conclusion est erronée et si la thèse présentée au nom du Royaume-Uni se fonde sur l'assertion que les mesures adoptées par le Gouvernement belge étaient incompatibles avec les obligations internationales de ce Gouvernement, parce que *destinées* à concentrer aux mains de l'Unatra tous les transports fluviaux, la thèse, à l'égard du monopole de fait allégué, échoue, faute de preuve de l'intention sur laquelle cette thèse se fonde.

Pour ces motifs, je conclus que la thèse du Royaume-Uni est que les mesures adoptées par le Gouvernement belge étaient incompatibles avec les obligations internationales de ce Gouvernement à raison des conséquences impliquées par ces mesures et que le Gouvernement belge aurait dû prévoir.

Les mesures elles-mêmes ont déjà été expliquées dans l'arrêt de la Cour. Pour apprécier leur effet, cependant, il est utile d'ajouter ici quelques mots relativement à l'industrie de la colonie.

Le Congo belge est un territoire qui produit en grandes quantités des marchandises dont le marché est en Europe. L'exportateur dépend, pour la prospérité de son entreprise, du prix que les produits obtiennent sur le marché d'Europe. Ce prix doit défrayer également le coût du transport à destination de l'Europe ; plus le coût des transports est élevé, plus faible est le prix net obtenu par l'exportateur. Il est évident que, dans ces conditions, l'exportateur au Congo accordera sa clientèle à l'entreprise qui transportera ses marchandises au tarif le plus bas.

Si, de deux entreprises rivales, l'une peut se dire désormais en mesure de transporter des marchandises à un franc la tonne, alors que l'autre, obligée de se reconnaître dans l'impossibilité

was this second motive for the particular action taken by the Belgian Government, viz. that it would benefit Unatra and put an end to competition, but the statement is one which must be read in the light of the rest of his speech.

If the intention to establish a monopoly for Unatra was the essence of the case put forward by the United Kingdom against the Belgian Government, it is incredible that the Memorial should not treat a document such as that referred to in the third footnote on page 10 of the Memorial as a "document in support" which should under Rule 40 be annexed to the Memorial (i.e. in full).

The fair conclusion would seem to be that the case put forward on behalf of the United Kingdom is not that the Belgian measures were inconsistent with the international obligations of that Government because they were *intended* to confer upon Unatra a monopoly, but because their necessary consequence and one which must have been foreseen was to create such a monopoly.

If this conclusion is erroneous, and the case on behalf of the United Kingdom is based upon the contention that the Belgian measures were inconsistent with the international obligations of that Government because they were *intended* to concentrate the whole of the river transport in Unatra's hands, the case with regard to the alleged *de facto* monopoly fails for want of proof of the intention on which it is founded.

For these reasons I conclude that the contention of the United Kingdom is that the Belgian measures were inconsistent with the international obligations of that Government, because of the consequences which they involved and which the Belgian Government should have foreseen that they involved.

The measures themselves have already been explained in the judgment of the Court. To appreciate the effect of them, however, it is desirable to add a few words as to the industry of the colony.

The Belgian Congo is an area producing in great quantities commodities which find their market in Europe. The exporter depends for the prosperity of his business upon the price which the goods realize on the European market. Out of this price has to be paid the cost of transport to Europe; the higher the cost of transport, the smaller the net price realized by the exporter. It stands to reason in these circumstances that the exporter in the Congo will patronize the business which will transport his goods at the lowest rate.

If of two competing businesses one can say that he is now able to transport goods at one franc per ton and the other that he cannot do so, and must continue to charge the previous

d'accorder le même tarif, doit continuer à appliquer les tarifs antérieurs, il est évident que c'est la première de ces entreprises qui obtiendra le fret. Les conditions générales, pour ces deux entreprises, seront identiques ; elles seront soumises aux mêmes lois, aux mêmes règlements, aux mêmes conditions ou responsabilités au regard de l'assurance et du transport ; elles auront les mêmes droits d'utiliser les ports, les jetées, les pilotes et les services de manutention ; elles seront astreintes aux mêmes taxes, etc. : toutes les conditions seront identiques, mais l'une d'elles obtiendra du fret à transporter et l'autre n'en obtiendra pas.

Tout ceci est si évident que la Cour est fondée à croire que le Gouvernement belge doit s'être rendu compte des conséquences qu'exerceraient les réductions massives apportées aux transports de l'Unatra, réductions que ce Gouvernement mit en application par la décision du 20 juin 1931.

Il est vrai que les réductions ne touchaient pas à la plus grande partie du trafic à la montée ni à quelque partie du trafic à la descente ; mais si le trafic, ainsi laissé en dehors, avait suffi pour permettre à une entreprise de continuer à exister, l'Unatra n'aurait pas subi les pertes encourues par elle en 1931 et 1932.

Il s'ensuit que le Gouvernement belge doit s'être rendu compte que l'effet de la mesure du mois de juin serait que l'Unatra, transportant à un franc la tonne, obtiendrait tous les transports, et qu'un transporteur privé, tel que Chinn, appliquant les anciens tarifs, n'en obtiendrait aucun. Même si le Gouvernement belge ne le prévoyait pas au début, cela lui fut précisé au bout de quelques jours par la Société Socca à Anvers et par la Chambre de commerce de Léopoldville.

Avant d'en arriver à la question de savoir si les mesures adoptées par le Gouvernement belge étaient ou non incompatibles avec ses obligations internationales, il est nécessaire d'examiner ces mesures d'un peu plus près.

La décision du 20 juin 1931 comportait deux éléments : l'ordre de réduire les tarifs, comme cela était indiqué, et les dispositions arrêtées en vue du remboursement des pertes que subirait chacune des six compagnies intéressées du fait des réductions.

La situation que l'on a appelée le monopole de fait des transports fluviaux — monopole que, dit-on, l'Unatra aurait acquis à la suite de cette mesure — aurait été causée par le jeu du premier élément, la réduction des tarifs, les exportateurs confiant leurs transports à l'Unatra, parce qu'ils pouvaient ainsi les obtenir à meilleur compte.

Si Chinn avait été en mesure de réduire ce tarif dans la même proportion, il aurait pu se protéger lui-même en transportant des marchandises au même tarif que l'Unatra et en conservant sa clientèle. Or, il ne pouvait le faire : transporter des

rates, it is obvious that the former will get the business. The general conditions to which both are subject will be identical; they will be subject to the same laws, the same regulations, the same conditions or liability as regards insurance and carriage, the same rights to the use of ports, wharves, pilots and stevedores, the same dues, etc.: all will be identical, but the one will get the cargoes to carry and the other will not.

All this is so obvious that the Court is entitled to assume that the Belgian Government must have realized what the consequences would be of the sweeping reductions in Unatra's transport rates which they effected by the decision of June 20th, 1931.

It is true that most upstream and some downstream traffic was not affected by the reductions, but if this traffic had been sufficient wherewith to carry on a business, Unatra would not have incurred the losses it did in 1931 and 1932.

It follows therefore that the Belgian Government must have realized that the effect of the June measure would be that Unatra, carrying at one franc a ton, would get all the business and a private transporter, such as Chinn, carrying at the old rates, would get none. Even if the Belgian Government did not realize this at first, it was within a few days made clear to them by the Socca Company at Antwerp and by the Chamber of Commerce at Leopoldville.

Before turning to the questions whether the Belgian measures were or were not inconsistent with the international obligations of that Government, it is necessary to examine these measures a little more clearly.

The decision of June 20th, 1931, embodied two elements: the direction that the tariffs were to be reduced, as therein stated, and the arrangement for the repayment of the losses which each of the six companies concerned suffered as a result of the reductions.

The so-called *de facto* monopoly of transport on the river which Unatra are said to have secured as the consequence of this measure would result from the first element—the reduction of the tariffs. Exporters would entrust their goods to Unatra for carriage, because they would by this means get them carried most cheaply.

If Chinn had been able to reduce his charges to the same extent, he could have protected himself by carrying goods at the same rate as Unatra and keeping his clientèle, but that he could not do. To carry goods at one franc per ton would

marchandises à un franc la tonne eût entraîné sa ruine, comme cela eût entraîné la ruine de l'Unatra si le Gouvernement belge n'avait pas remboursé les pertes de cette société.

La décision du 20 juin 1931, adressée aux six compagnies intéressées, ne faisait aucune mention d'une extension du même traitement favorable aux transporteurs privés, au cas où ils introduiraient dans leurs tarifs des réductions correspondantes. A en juger d'après les termes de la lettre de la Chambre de commerce de Léopoldville en date du 27 juin 1931, les milieux commerciaux du Congo doivent avoir fortement soupçonné que l'intention du Gouvernement n'était pas d'accorder le même traitement aux transporteurs privés, mais la situation n'était pas établie avec certitude. Ceci ressort de la lettre mentionnée ci-dessus et que la Socca (l'une des sociétés belges d'exportation qui avait organisé ses propres transports fluviaux) adressa, le 26 juin 1931, au ministre belge, demandant ce qu'il lui incombait de faire pour être admise à réclamer le remboursement des pertes qu'elle subirait, car elle ne pouvait croire que l'intention du Gouvernement belge fût de créer un régime préférentiel en faveur de l'Unatra.

C'est le 28 juillet 1931 seulement que le Gouvernement belge, par des lettres adressées à la Socca (Série C, n° 75) et à la Chambre de commerce de Léopoldville (Mémoire, par. 24; *ibid.*), refusa d'accorder le même traitement aux transporteurs privés.

Il s'ensuit que la concentration aux mains de l'Unatra de la totalité des transports fluviaux résulta (si cette concentration a eu lieu) de la réduction de tarifs opérée par la décision du 20 juin 1931. Le préjudice (s'il y en eut un) causé à Chinn provint de ce que l'on avait omis de prévoir, sous une forme quelconque, le remboursement de leurs pertes aux transporteurs privés qui adopteraient les mêmes réductions, et cette omission ne devint définitive qu'à partir du 28 juillet 1931.

Il convient de disposer au préalable de certains points de fait d'ordre secondaire, afin de conserver toute leur clarté aux questions juridiques en litige.

La première circonstance est que la mesure introduite par la décision du 20 juin 1931 était de nature provisoire : l'arrangement était sujet à révision au bout de trois mois. Cette circonstance ne peut affecter la question de savoir si les mesures étaient incompatibles avec les obligations internationales de la Belgique. La durée d'application de la mesure influencerait certainement sur le montant de la réparation, si la mesure était illégale ; mais, si un État est engagé à exercer ou à ne pas exercer certains actes, on ne peut introduire dans une disposition à cet effet une autorisation à violer cet engagement durant de courtes périodes.

have been ruin to him, just as it would have been to Unatra if the Belgian Government had not reimbursed their losses.

The decision of June 20th, 1931, being addressed to the six companies concerned, was silent on the subject of extending the same favourable treatment to private transporters if they made corresponding reductions in their charges. Judging by the terms of the letter of the Leopoldville Chamber of Commerce of June 27th, 1931, commercial circles in the Congo must have had a shrewd suspicion that the Government did not intend to accord the same treatment to the private transporters, but the position was not certain. This is shown by the letter referred to above which Socca (one of the Belgian exporting firms which had organized its own transport fleet) wrote to the Belgian Minister on June 26th, 1931, asking how they could qualify for repayment of the losses they would suffer, as they could not believe that the Belgian Government intended to create a preferential régime for Unatra.

It was not until July 28th, 1931, that the Belgian Government by letters addressed to Socca (Series C., No. 75) and to the Chamber of Commerce at Leopoldville (Memorial, par. 24; *ibid.*) refused to accord similar treatment to private transporters.

It follows that the concentration in the hands of Unatra of the whole of the river transport trade resulted (if at all) from the reduction of tariffs by the decision of June 20th, 1931. The injury to Chinn resulted (if at all) from the failure to make any provision for repaying their losses to private transporters who made similar reductions, and this omission only became definitive as from July 28th, 1931.

There are certain subsidiary questions of fact which it is desirable to dispose of in order to keep the legal issues clear.

The first is that the arrangement introduced by the decision of June 20th, 1931, was temporary in character: it was open to review at the end of three months. This circumstance cannot affect the question whether the measures were inconsistent with Belgium's international obligations. The duration of the arrangement would certainly affect the amount of the reparation, if the measure were illegal, but if a State is subject to engagement to do or not to do a certain thing, there cannot be read into it a provision that for short periods there shall be liberty to violate the engagement.

La seconde circonstance est que la décision du 20 juin prévoyait que les sommes versées par l'État pour rembourser les pertes subies par les six compagnies belges intéressées seraient remboursables à l'État lorsque la situation économique le permettrait. De toute évidence, il n'y a pas là une circonstance qui puisse affecter Chinn ou le Gouvernement du Royaume-Uni.

La troisième est que plusieurs des sociétés belges qui exerçaient leur activité dans la colonie avaient, antérieurement à 1931, organisé leurs propres flottilles de manière à assurer leurs propres transports. Il semble que, là où la possibilité s'en présentait, leurs flottilles transportaient également des marchandises pour le compte de tiers. Les mesures adoptées en 1931 par le Gouvernement belge atteignaient ces sociétés d'une manière légèrement différente de celle dont elles frappaient Chinn ou toute autre personne n'étant pas un exportateur et se consacrant entièrement à l'industrie des transports.

Une société qui avait immobilisé un capital en vue de l'organisation de sa propre flottille, et qui a réuni du personnel pour équiper et faire naviguer cette flottille, hésiterait à abandonner celle-ci pour le simple motif que, temporairement, elle pourrait, aux termes de la décision du 20 juin 1931, faire exécuter ses transports par l'Unatra à meilleur compte qu'elle ne les effectuerait elle-même. Cette société pouvait estimer qu'à la longue il lui serait plus avantageux de conserver sa flottille et de l'exploiter à perte que de faire transporter gratuitement ses marchandises, durant une courte période, par une autre entreprise.

Si les sociétés qui avaient organisé leurs propres flottilles avaient été des ressortissants britanniques, la Cour aurait eu à rechercher de quelle manière les mesures adoptées par le Gouvernement belge eussent atteint chacune d'entre elles; mais, comme il s'agit de sociétés belges, l'effet exercé sur elles par lesdites mesures n'est pas une question dont la Cour ait besoin de s'occuper.

La difficulté que crée la situation de ces compagnies est que les deux Parties se sont efforcées d'établir leurs thèses devant la Cour en produisant des statistiques relatives au volume des marchandises transportées sur le fleuve par les transporteurs privés après l'entrée en vigueur des mesures de 1931. Ces statistiques comprennent les marchandises transportées par les sociétés qui, pour un temps tout au moins, conservèrent leurs flottilles en activité. Aucune des deux Parties n'accepte les statistiques produites par l'autre, et l'écart entre celles-ci est si grand que l'agent du Royaume-Uni a demandé à la Cour d'ordonner une expertise, afin d'examiner les questions sur lesquelles portent ces statistiques.

La Cour a refusé d'ordonner cette expertise.

The second is that the decision of June 20th provided that the sums paid by the State to reimburse the losses suffered by the six Belgian companies concerned should be repayable to the State when the economic situation allowed. Clearly this is not a circumstance which could affect Chinn or the Government of the United Kingdom.

The third is that several of the Belgian companies at work in the colony had previous to 1931 organized their own fleets so as to be able to do their own transport work. It seems that when they could, their fleets transported goods for other people as well. The Belgian measures of 1931 affected these companies in a way which differed slightly from the way in which they affected Chinn or any other person who was not an exporter and who devoted himself entirely to transport work.

A company which had sunk capital in organizing its own fleet and had collected a personnel to man and run that fleet would hesitate to abandon its fleet merely because temporarily it could get its transport work done for it more cheaply by Unatra under the decision of June 20th, 1931, than it could do it for itself. It might feel that in the long run it would be more advantageous to maintain its fleet and run it at a loss than to get its merchandise carried gratuitously for a short time by another concern.

If the companies which had organized their own fleets had been British nationals, it would be necessary for the Court to enquire as to how the Belgian measures affected each one of them, but being Belgian, the effect of the measures upon them is not a matter with which the Court need deal.

The difficulty which the position of these companies creates is that both sides have endeavoured to establish their contentions before the Court by the production of statistics as to the volume of merchandise which private transporters carried on the river after the measures of 1931 came into force. These statistics include the goods transported by companies which for a time at least kept their fleets going. Neither side accepts the statistics put forward by the other, and so great is the discrepancy between them that the Agent for the United Kingdom asked for the appointment of an "expertise" to investigate the questions to which these statistics related.

The Court has declined to appoint such an expertise.

Selon mon point de vue dans l'affaire, cette expertise eût été inutile, car ses résultats ne pouvaient influencer sur la décision finale. Ce qu'il incombe au Royaume-Uni de démontrer, c'est que Chinn a subi un préjudice, du fait de mesures incompatibles avec les obligations internationales de la Belgique : cette preuve ne tirerait pas assistance d'une enquête visant l'effet exercé par les mesures de 1931 sur les entreprises de transport de sociétés belges qui s'efforçaient de maintenir leurs flottilles en activité. Le seul résultat serait d'aboutir à une enquête sur le point de savoir quelle était la proportion de ses réserves financières que chaque société était en état de consacrer, et disposée à consacrer, au maintien en activité de sa flottille.

Je reviens à la question de savoir si les mesures de 1931 étaient ou non incompatibles avec les obligations internationales de la Belgique. Le Gouvernement du Royaume-Uni soutient cette incompatibilité ; selon lui, les mesures constituent une infraction à la Convention de Saint-Germain de 1919, qui régleme les relations entre le Royaume-Uni et la Belgique dans le bassin conventionnel du Congo, et elles vont également à l'encontre des obligations imposées à la Belgique par le droit international général.

Cette dernière thèse est brièvement exposée, et l'on peut en disposer rapidement.

On fait valoir, au nom du Royaume-Uni, que, Chinn s'étant rendu au Congo en comptant sur la situation que lui assurait un traité et y ayant créé une entreprise, et, d'autre part, les mesures adoptées par le Gouvernement belge ayant détruit son entreprise et l'ayant mis dans l'impossibilité de poursuivre ses activités, ses droits acquis ont subi une atteinte dans une mesure et d'une manière inconciliables avec les principes admis du droit international.

Cette thèse, à mon avis, n'est pas fondée.

Si l'on suit l'argumentation dont s'est servi le conseil du Royaume-Uni, il est peut-être exact de dire que Chinn possédait, en vertu des traités, un droit d'exploiter au Congo une entreprise d'armements et de construction de navires, mais on ne peut représenter ce droit comme dépassant celui de conclure des contrats, en vue du transport de marchandises sur le fleuve, ou de la réparation et de la construction de navires, avec toute personne au Congo désireuse de se lier avec lui. Ni la Convention de Saint-Germain ni le droit international général ne conférerait à Chinn aucun droit de trouver au Congo des clients, c'est-à-dire des personnes désireuses de contracter avec lui. Si les personnes avec lesquelles Chinn aurait souhaité passer des contrats constataient qu'elles pouvaient obtenir ailleurs de meilleures conditions pour le transport de leurs produits ou la réparation de leurs navires, elles

In the view which I take of the case, such an appointment would have been useless, as the results of the enquiry could not affect the ultimate decision. What the United Kingdom has to show is that Chinn was injured by measures which were inconsistent with Belgium's international obligations: such proof would not be assisted by an enquiry as to the effect which the measures had on the transport business of Belgian companies which tried to keep their fleets going. It would only result in an enquiry as to how much of its financial reserves each company was able and willing to devote to keeping its fleet in being.

I return to the question whether the Belgian measures of 1931 were or were not inconsistent with the international obligations of that country. It is maintained by the Government of the United Kingdom that they were so; that they constituted a violation of the Convention of Saint-Germain of 1919, which regulated relations between the United Kingdom and Belgium in the Conventional Basin of the Congo, and that they ran counter also to Belgium's obligations under general international law.

The latter contention is a short one which can be disposed of rapidly.

It is maintained on behalf of the United Kingdom that, as Chinn went to the Congo relying on the position assured to him by treaty and set up a business there, and as the Belgian measures destroyed his business and rendered it impossible for him to carry on, his acquired rights were interfered with to an extent and in a manner which is inconsistent with the admitted principles of international law.

This contention is not in my opinion well founded.

Following the line of argument which Counsel for the United Kingdom have put forward, it may be correct to say that Chinn possessed under treaty a right to carry on in the Congo a ship-owning and ship-building business, but this right cannot be put higher than that of a right to make contracts for the transport of goods on the river, or for the repairing or building of ships, with any person in the Congo who desired to make a contract with him. Chinn possessed no right, either under the Treaty of Saint-Germain or under general international law, which entitled him to find customers in the Congo, i.e. people who were desirous of contracting with him. If the individuals with whom Chinn would have liked to make contracts found that they could get better terms elsewhere for the transport of their merchandise or the repairing of their ships, they had just as much right to contract with persons other than Chinn, as Chinn had

avaient de se lier par contrat à d'autres que Chinn, autant de droit que Chinn en avait de passer des contrats avec elles. En conséquence, le fait que ces autres personnes estimaient qu'il était de leur avantage de ne pas contracter avec Chinn n'impliquait de leur part aucune violation d'un droit lui appartenant. De même, la décision du Gouvernement belge, dont la conséquence était que ces personnes trouvaient avantage à passer leurs contrats avec d'autres qu'avec Chinn, ne lésait aucun droit acquis appartenant à ce dernier.

Si l'on pouvait, de la part de Chinn, démontrer qu'un droit quelconque, déjà obtenu par lui, de transporter les marchandises ou de réparer les navires de tel négociant en particulier avait été lésé par le Gouvernement belge, comme c'eût été par exemple le cas si Chinn avait possédé un contrat en vigueur lui assurant les transports de telle ou telle personne, et si le Gouvernement belge, par son intervention, avait empêché ladite personne, nonobstant le désir de celle-ci d'exécuter son contrat, de confier ses marchandises à Chinn aux fins de transport, il serait exact de dire qu'un droit acquis de Chinn avait été lésé ; mais les faits ne démontrent pas que telle soit la situation. Le droit de Chinn d'exécuter les contrats existants en vue du transport de marchandises ou de la réparation de navires, ou d'obtenir à cet effet de nouveaux contrats s'il le pouvait, n'a jamais subi une atteinte.

L'argument le plus important avancé par le Royaume-Uni est que les mesures adoptées par le Gouvernement belge sont contraires à la Convention de Saint-Germain. Cette convention, qui fut conclue en 1919, fait partie du règlement de la paix qui date de la même année. Son objet semble avoir été de remplacer les Actes de Berlin et de Bruxelles par des dispositions mieux adaptées aux conditions prévalant à cette époque, tout en maintenant les principes généraux qui étaient exprimés dans les deux instruments précités. Aux termes de l'article 13, les actes antérieurs sont abrogés entre les Puissances parties à la nouvelle convention. Le Royaume-Uni et la Belgique sont l'un et l'autre parties à la Convention de Saint-Germain et l'ont considérée, dans la présente espèce, comme l'instrument applicable.

Dans ces conditions, je n'ai pas l'intention d'exprimer une opinion quelconque sur une question qui n'a pas, il est vrai, été soulevée par les Parties à la présente affaire, mais qui ne peut manquer de frapper quiconque examine les procès-verbaux publiés de la Conférence de Berlin de 1885. Cette question est celle de savoir si la Belgique et le Royaume-Uni ne s'étaient pas déjà obligés l'un et l'autre, par les termes de l'Acte de Berlin, à ne pas mettre fin, même entre eux, aux dispositions de cet acte ou à ne pas les modifier, si ce n'est du consentement de tous les autres États parties audit Acte de Berlin.

to make contracts with them. Consequently, the fact that these other individuals found it to their advantage not to contract with Chinn, involved no violation by them of a right belonging to him. Similarly, the decision of the Belgian Government which rendered it more profitable for these persons to make contracts elsewhere and not with Chinn interfered with no acquired right of his.

If it could be shown on behalf of Chinn that some right which he had already obtained to carry the goods of a particular merchant or to repair the ships of some particular merchant had been infringed by the Belgian Government, as, for instance, if he had had in existence a contract to carry all the goods of such and such a person and the Belgian Government had stepped in and prevented that person, no matter how much he wished to do so, handing over his goods to Chinn to transport, it would be right to say that an acquired right of Chinn had been interfered with, but the facts do not show any such position. Chinn's right to fulfil existing contracts for the transport of goods or the repair of ships, or to secure new contracts to that effect if he could, was never interfered with.

The more important argument advanced by the United Kingdom is that the Belgian measures ran counter to the Convention of Saint-Germain. This Treaty was concluded in 1919 as part of the peace settlement of that year. Its purpose appears to have been to replace the Berlin and Brussels Acts by something more suitable to the conditions of the moment, while maintaining the general principles which those instruments embodied. By Article 13 the earlier Acts are abrogated as between the Powers which are parties to the new Convention. Both the United Kingdom and Belgium are parties to the Convention and have in this case treated it as the operative instrument.

In these circumstances I do not propose to express any opinion as to a question which, it is true, was not raised by the Parties in this case, but which must strike any one who studies the published *procès-verbaux* of the Berlin Conference of 1885. That question is whether both Belgium and the United Kingdom had not already pledged themselves by the terms of the Berlin Act not to terminate or to modify, even as between themselves, the provisions of that instrument except in agreement with all the other States which were parties to it. Nor do I propose to express any opinion as to what would be the

Je n'entends pas davantage exprimer une opinion quelconque sur l'effet qui résulterait d'un engagement de cette nature, au cas où il aurait été pris, c'est-à-dire sur le point de savoir si un nouveau traité conclu en violation d'un engagement de ce genre serait dépourvu d'effet juridique, ou s'il constituerait simplement un acte illégal autorisant un État qui ne serait pas partie à la Convention de Saint-Germain, mais qui serait partie à l'Acte de Berlin, à demander réparation.

Les stipulations de la Convention de Saint-Germain, que le Gouvernement du Royaume-Uni allègue avoir été enfreintes par le Gouvernement belge du fait de la mesure prise par ce dernier à l'égard de l'Unatra, sont celles qui obligent le Gouvernement belge à maintenir au Congo l'égalité et la liberté commerciale, et aussi les dispositions de l'article 5 qui ont trait à la liberté de navigation et à l'égalité de traitement pour les navires.

Si je comprends bien les arguments du Gouvernement belge, ce dernier ne conteste pas son obligation d'appliquer au Congo les principes de la liberté et de l'égalité commerciale et de la liberté de navigation; ce qu'il soutient, c'est que les mesures adoptées en 1931 ne lésaient aucun de ces principes, ni aucune des dispositions de la Convention de Saint-Germain, parce qu'elles rentraient dans le « domaine de la gestion de la flotte nationale », domaine qui resterait en dehors de l'application des dispositions conventionnelles.

Sur ce dernier point, je me rallie à ce qui est dit dans l'arrêt de la Cour. Les arguments du Gouvernement belge constituent une réponse insuffisante aux thèses britanniques, si ces dernières sont prouvées. A mon avis, une question plus complexe est celle de savoir si la mesure de juin 1931, qui instituait pratiquement la gratuité des transports effectués par l'Unatra, peut, même si elle créa un monopole de fait en faveur de l'Unatra, être représentée comme incompatible avec la « liberté de commerce », la « liberté de navigation » ou la « complète égalité commerciale ».

Les expressions « *liberty of commerce* », « *freedom of commerce* », « *liberty of trade* » et « *freedom of trade* », sont presque indifféremment employées dans les textes anglais de l'Acte de Berlin et de la Convention de Saint-Germain. Au point de vue pratique, je ne puis apercevoir aucune différence entre elles.

La Convention de Saint-Germain ne contient pas de disposition spécifique en faveur de la liberté de commerce. Sous ce rapport, elle diffère de l'Acte de Berlin, dont l'article premier dispose que le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté au Congo. Tout ce que la Convention de Saint-Germain prévoit dans son article premier, c'est « une complète égalité commerciale », et cependant l'on trouve dans le même article une disposition qui montre que la nouvelle

effect of such a pledge, if it had been given, that is to say, whether a new treaty made in violation of such a pledge would be devoid of juridical effect, or whether it would merely be a wrongful act entitling a State which was not a party to the Convention of Saint-Germain, but was a party to the Berlin Act, to demand reparation.

The stipulations of the Convention of Saint-Germain which the Government of the United Kingdom alleges that the Belgian Government violated by what it did in connection with Unatra are those which obliged it to maintain in the Congo commercial freedom and commercial equality, and also the provisions of Article 5 relating to liberty of navigation and equality of treatment for craft.

If I appreciate correctly the Belgian arguments, that Government does not dispute its obligations to apply in the Congo the principles of liberty and equality of commerce and of liberty of navigation; its contention is that the measures taken in 1931 infringed none of these principles nor any of the stipulations of the Convention of Saint-Germain, because they fell within the "*domaine de la gestion de la flotte nationale*" and that this domain lies outside the scope of the Treaty provisions.

On this latter point I agree with what is said in the judgment of the Court. The Belgian arguments constitute an inadequate answer to the British contentions, if these contentions are made out. In my view the more difficult question is whether the June measure rendering transport by Unatra practically gratuitous can be said, even if it did establish a monopoly in fact for Unatra, to be inconsistent with "liberty of commerce" or "liberty of navigation" or with "complete commercial equality".

Liberty of commerce, freedom of commerce, liberty of trade and freedom of trade are phrases which are used in the English texts of the Berlin Act and the Convention of Saint-Germain almost indiscriminately. I can see no practical difference between them.

In the Convention of Saint-Germain there is no specific provision in favour of freedom of trade. In this respect it differs from the Berlin Act, Article 1 of which provides that in the Congo the trade of all nations shall enjoy complete freedom. All that the Convention of Saint-Germain provides for in Article 1 is "complete commercial equality", and yet there is a provision in this same Article which looks as if it must have been intended by the new Convention to keep alive the

convention paraît avoir été destinée à maintenir en existence le principe de la liberté de commerce posé dans l'article premier de l'Acte de Berlin. Cette disposition se trouve dans les mots qui figurent à la fin de l'article : « avec la réserve prévue au dernier alinéa de cet article ». Le paragraphe final de l'article premier de l'Acte de Berlin dispose « qu'en étendant à cette zone orientale le principe de la liberté commerciale, les Puissances représentées à la Conférence ne s'engagent que pour elles-mêmes », etc. Si les auteurs de la Convention de Saint-Germain ont délibérément conservé cette réserve de l'Acte de Berlin relative à la liberté de commerce, au lieu d'introduire une réserve correspondante visant l'application du principe de la complète égalité commerciale dans la zone orientale, il semble difficile de se soustraire à la conclusion que leur intention était de maintenir, après l'entrée en vigueur de la Convention de Saint-Germain, ce principe de la liberté de commerce. Il est également difficile de croire que leur intention fût de n'appliquer le principe qu'à la zone orientale et non à toute l'étendue du bassin conventionnel. Je conclus donc que ce principe s'applique dans la partie belge du Congo et que le Gouvernement belge est encore, vis-à-vis du Gouvernement du Royaume-Uni, dans l'obligation de veiller à ce que le commerce de toutes les nations jouisse d'une liberté complète.

La question qui vient ensuite est celle de savoir si une mesure gouvernementale qui permet à un transporteur d'effectuer des transports de marchandises sur le Congo à des tarifs si réduits qu'il attirera à lui toutes les affaires, viole le principe de la liberté de commerce à laquelle ont droit les autres transporteurs. Qu'entend-on exactement par le maintien de la liberté de commerce ?

La conclusion à laquelle je suis conduit est que cette stipulation était destinée à empêcher un gouvernement de créer des obstacles ou des défenses de quelque nature que ce fût, auxquelles un négociant dût nécessairement se soumettre, et que cette stipulation n'est pas enfreinte par des mesures qui laissent ledit négociant libre de poursuivre ses activités s'il le peut. Le mot important à cet égard est « liberté » (« *liberty* » or « *freedom* »).

La mesure adoptée le 20 juin 1931 par le Gouvernement belge, qui réduisit les tarifs de transport de l'Unatra, laissa les autres transporteurs libres de poursuivre leurs activités s'ils en avaient le désir et s'ils étaient à même de le faire. La question de savoir s'ils étaient à même de le faire dépendait de l'importance de leurs ressources financières et non d'un élément quelconque engageant la responsabilité d'un gouvernement. La mesure gouvernementale ne mettait pas obstacle à l'exploit-

principle of freedom of trade laid down in the first Article of the Berlin Act. This provision consists of the words at the end of the Article, "but subject to the reservation specified in the final paragraph of that Article". The final paragraph of Article 1 of the Berlin Act is that, "in extending the principle of free trade to the eastern zone, the Conference Powers only undertake engagement for themselves", etc. If the authors of the Convention of Saint-Germain deliberately kept alive that reservation in the Berlin Act as to freedom of trade instead of making a corresponding reservation as to the application of the principle of complete commercial equality to the eastern zone, it seems difficult to escape the conclusion that they intended to maintain, after the Convention of Saint-Germain came into force, this principle of liberty of trade. It is equally difficult to believe that they intended the principle to apply only in the eastern zone and not throughout the Conventional Basin. I conclude, therefore, that this principle operates in the Belgian part of the Congo, and that the Belgian Government is still under obligation to the Government of the United Kingdom to see that the trade of all nations enjoys complete freedom.

The next question is whether a Government measure which enables one transporter to carry goods on the Congo so cheaply that he will attract all the business, violates the liberty of commerce to which other transporters are entitled. What exactly is meant by maintaining liberty of commerce?

The conclusion to which I am led is that this stipulation was intended to prevent the imposition by a government of obstacles or prohibitions—whatever their nature—to which a trader must perforce submit, and that it is not contravened by measures which leave him free to carry on his trade if he can. The important word in this connection is the word "liberty" or "freedom".

The Belgian measure of June 20th, 1931, reducing Unatra's transport charges, left the other transporters free to carry on their business if they so wished and if they could. The question whether they could depended on the extent of their financial resources—not upon any matter for which the Government was responsible. The Government measure imposed no obstacle to the carrying on of the business; at most it made it unprofitable.

tation d'une entreprise ; tout au plus rendait-elle cette entreprise infructueuse.

L'argument avancé au nom du Royaume-Uni est que les mesures adoptées en 1931 par le Gouvernement belge mettaient Chinn dans l'*impossibilité commerciale* de poursuivre ses activités ; ceci, à l'analyse, signifie seulement que lesdites mesures l'empêchaient d'obtenir aucun bénéfice, parce que le fret disponible, dont le transport lui eût permis de réaliser des gains, allait tout entier à un concurrent avec lequel il ne pouvait lutter. Ces mesures ne mettaient pas Chinn dans une situation telle qu'il ne fût pas *libre* de poursuivre ses entreprises s'il le désirait.

L'impossibilité d'obtenir des profits est une circonstance qui peut tout aussi bien résulter des activités supérieures d'un concurrent commercial. L'intention de l'Acte de Berlin ne peut certainement avoir été d'éliminer la concurrence commerciale au Congo ; or, si la liberté de commerce assurée par le Traité de Berlin pouvait être interprétée comme comportant une obligation imposée au gouvernement de ne pas adopter telle mesure en particulier, pour le seul motif qu'elle empêcherait telle ou telle entreprise exerçant son activité au Congo de réaliser des bénéfices, elle devrait être interprétée comme obligeant le gouvernement territorial à exclure la concurrence commerciale.

Pour ces motifs, la réduction des tarifs de l'Unatra à un franc la tonne, même si cette réduction a eu pour résultat de faire échoir tous les transports à cette société, n'a pas enfreint la liberté de commerce à laquelle Chinn avait droit.

On allègue également que les mesures adoptées par le Gouvernement belge enfreignent le principe de la liberté de navigation.

Sous ce rapport, aucun doute ne règne quant à la disposition conventionnelle qui s'applique à l'espèce : la liberté de navigation est prévue à l'article 5 de la Convention de Saint-Germain.

La difficulté qu'il y a à accepter cet argument provient du fait que, comme dans le cas de la liberté de commerce, ce qu'une stipulation en faveur de la *liberté* de navigation semble exclure, c'est le fait, pour un gouvernement, d'opposer quelque obstacle direct à l'utilisation d'un navire ou à l'exercice de l'entreprise en vue de laquelle le navire est employé, une mesure à laquelle l'armateur doit se soumettre, qu'il le veuille ou non, quelque chose qui atteint sa *liberté*. On ne trouve rien de tel dans les dispositions arrêtées par le Gouvernement belge. Après le mois de juillet 1931, Chinn demeurerait tout aussi libre qu'au-paravant de faire naviguer ses bateaux sur le Congo, à la montée et à la descente.

On peut fonder un argument distinct sur le second alinéa de l'article 5, aux termes duquel les bateaux appartenant aux ressortissants des Puissances signataires doivent être traités, sous

The argument advanced on behalf of the United Kingdom is that the Belgian measures of 1931 made it *commercially impossible* for Chinn to carry on his business; when analyzed this only means that these measures prevented him from earning any profit, because the cargoes available for transport out of the carriage of which the profits would have been earned all went to a competitor with whom he could not compete. They did not place Chinn in such a position that he was not *at liberty* to carry on his business if he so desired.

Inability to make a profit is a circumstance which may equally well arise from the superior activities of a commercial competitor. It certainly cannot have been the intention of the Berlin Act to eliminate trade competition in the Congo, but if the freedom of trade assured by the Berlin Act could be interpreted as entailing an obligation on the Government not to take a particular measure on the sole ground that it would prevent the earning of a profit by a particular business carried on in the Congo, it would have to be interpreted as obliging the territorial Government to exclude trade competition.

For these reasons the reduction of Unatra's tariff to one franc a ton, even if it did result in that Company getting all the business, did not infringe the liberty of commerce to which Chinn was entitled.

The Belgian measures are also alleged to infringe the principle of liberty of navigation.

In this case there is no doubt as to the particular treaty stipulation applicable: liberty of navigation is provided for in Article 5 of the Treaty of Saint-Germain.

The difficulty in accepting this argument arises from the fact that, as in the case of liberty of commerce, what a stipulation in favour of *liberty* of navigation seems to exclude is the imposition by the Government of some direct obstacle in the way of the use of the ship or of the business on which the ship was employed, something to which the ship-owner must submit, whether he likes it or not, something which interferes with his *liberty*. Nothing of the kind is to be found in the Belgian measures. Chinn was as much at liberty to send his ships up and down the Congo after July, 1931, as he was before.

A separate argument can be founded on the second paragraph of Article 5, which says that craft belonging to nationals of the signatory Powers shall be treated in all respects on a footing

tous les rapports, sur le pied d'une parfaite égalité ; mais, là encore, il est difficile de voir en quoi les mesures adoptées par le Gouvernement belge auraient porté atteinte à cette disposition. Même après le 1<sup>er</sup> juillet, date à laquelle les tarifs réduits de l'Unatra entrèrent en vigueur, il n'y a rien, dans les preuves produites par le Royaume-Uni, qui montre qu'une différence ait été faite entre le traitement réservé aux navires de la flottille de l'Unatra et celui dont firent l'objet les navires des transporteurs privés.

Le Mémoire soutient également que les mesures prises par le Gouvernement belge enfreignaient la « complète égalité commerciale » entre les ressortissants respectifs des Puissances signataires, que prescrit l'article premier de la Convention de Saint-Germain.

On a recours à cet argument dans les paragraphes 40 et 44, pour incriminer les dispositions arrêtées par le Gouvernement belge, dans la mesure où elles aboutirent à un monopole de fait en faveur de l'Unatra, et dans le paragraphe 45, comme un argument présenté à titre subsidiaire et fondé sur la discrimination impliquée par « l'octroi d'un subside à la seule Société Unatra », c'est-à-dire par le refus du Gouvernement de s'engager à rembourser à Chinn, en sa qualité de transporteur privé, les pertes qui devaient être remboursées à l'Unatra si les marchandises étaient transportées à un franc la tonne. Je m'occuperai plus tard de ce second argument.

Pour ce qui est du premier — celui qui figure aux paragraphes 40 et 44 —, l'argument ne diffère guère de celui qui se fonde sur le droit à la liberté de commerce. Tant que les mesures gouvernementales laissaient tous les transporteurs (y compris Chinn et l'Unatra) libres de poursuivre leur activité, la réduction de tarifs imposée à l'Unatra n'enfreignait pas l'égalité commerciale prescrite par la Convention de Saint-Germain.

La conclusion générale est donc que la réduction des tarifs de transport de l'Unatra, opérée par la décision du Gouvernement belge en date du 20 juin 1931, n'était incompatible ni avec la liberté de commerce, ni avec la liberté de navigation ou l'égalité commerciale que la Belgique était tenue de maintenir au Congo, et cela bien que l'effet de la réduction fût nécessairement d'amener les exportateurs à confier leurs transports à l'Unatra et non à un transporteur privé tel que Chinn.

Ceci dispose de l'argument fondé sur ce que l'on appelle le « monopole de fait ».

Reste la thèse présentée à titre subsidiaire, et selon laquelle les mesures prises par le Gouvernement belge équivaldraient à une discrimination en faveur de l'Unatra et au détriment de Chinn, c'est-à-dire qu'en refusant d'étendre aux transporteurs

of perfect equality; but here again it is difficult to see how the Belgian measures infringed this provision. Even after July 1st, when the reduced tariffs on Unatra came into operation, there was nothing in the evidence submitted by the United Kingdom to show that any difference was made between the treatment meted out to the ships of the Unatra fleet and those of private transporters.

The Memorial also maintains that the Belgian measures infringed the "complete commercial equality" between the respective nationals of the signatory Powers enjoined by Article 1 of the Treaty of Saint-Germain.

This argument is used in paragraphs 40 and 44 to attack the Belgian measures so far as they resulted in the *de facto* monopoly for Unatra and in paragraph 45 as an alternative argument based on the discrimination involved in "granting a subsidy to Unatra alone", i.e. in the refusal to undertake to repay to Chinn as a private transporter the losses which were to be repaid to Unatra if goods were carried at one franc a ton. With this second contention I deal later on.

As regard the first contention, that advanced in paragraphs 40 and 44, the argument differs but little from that based on the right to liberty of commerce. So long as the Government measures left all transporters (including both Chinn and Unatra) free to carry on their business, the reduction of tariffs imposed upon Unatra did not infringe the commercial equality prescribed by the Treaty of Saint-Germain.

The general conclusion is therefore that the reduction of Unatra's transport rate by the Belgian decision of June 20th, 1931, was not inconsistent with the liberty of commerce, the liberty of navigation or the commercial equality which Belgium was obliged to maintain in the Congo, even though the effect of the reduction was bound to be that exporters would give their cargoes to Unatra and not to a private transporter like Chinn.

That disposes of the argument founded on the so-called *de facto* monopoly.

There remains the alternative contention that the Belgian measures amounted to discrimination in favour of Unatra and against Chinn, i.e. that by refusing to extend to the private transporters, including Chinn, the arrangement for the repay-

privés, Chinn y compris, le bénéfice du remboursement des pertes promis à l'Unatra par la décision du 20 juin, le Gouvernement belge n'aurait pas maintenu la complète égalité commerciale entre les ressortissants des Puissances signataires que l'article premier de la Convention de Saint-Germain lui imposait l'obligation d'observer.

La décision prise le 20 juin 1931 par le ministre belge des Colonies ne faisait pas mention d'une extension aux autres transporteurs d'un arrangement analogue. C'est seulement le 28 juillet que fut publié le refus, de la part du Gouvernement, de procéder ainsi. La discrimination, par conséquent, si discrimination il y a, ne résulte pas de la décision du 20 juin, mais bien de l'acte exercé le 28 juillet. Cette dernière mesure, toutefois, est également comprise dans le renvoi de l'affaire à la Cour.

Il s'agit de savoir si le refus, de la part du Gouvernement belge, d'étendre à Chinn, en sa qualité de transporteur privé, les dispositions prises en vue du remboursement des pertes, constituait une violation de l'article premier de la convention.

Le conseil du Gouvernement belge n'a pas contesté qu'un tarif d'un franc la tonne n'est pas un tarif de transport rationnel au point de vue économique. Il est évident qu'un tarif qui a entraîné pour l'Unatra, en 1932, des pertes supérieures à douze millions de francs, n'était pas un tarif suffisamment élevé pour permettre à un transporteur privé de tirer un rendement de son entreprise, même en tenant compte des transports à la montée et à la descente qui n'étaient pas touchés par la décision.

Il est également évident qu'un transporteur privé qui, comme Chinn, n'exportait pas pour son propre compte, n'obtiendrait pas de fret, à moins de pouvoir le transporter au même tarif que l'Unatra. En fait, le Gouvernement belge admet que ces réductions massives n'ont été opérées que pour sauver l'industrie de la colonie, c'est-à-dire que l'on doit avoir supposé, ou bien que, d'une manière générale, les exportateurs accorderaient leur clientèle à l'Unatra — et profiteraient ainsi de la réduction des tarifs de celle-ci —, ou bien que les transporteurs privés opéreraient des réductions correspondantes — sans quoi l'industrie de la colonie n'eût pas été sauvée.

On ne saurait représenter comme équivalant au maintien d'une complète égalité commerciale entre deux entreprises de transports le fait pour le Gouvernement d'obliger l'une, par un ordre directement donné, à réduire ses tarifs, en s'engageant à lui rembourser les pertes résultant de l'ordre ainsi donné, et, en même temps, d'obliger l'autre indirectement à opérer des réductions analogues, afin de sauver ses activités, mais en refusant de lui rembourser les pertes qui en résulteraient.

ment of losses promised to Unatra in the June 20th decision, the Belgian Government failed to maintain that complete commercial equality between the nationals of the signatory Powers which they were bound by Article 1 of the Convention of Saint-Germain to do.

The June 20th, 1931, decision of the Belgian Colonial Minister said nothing about the question of extending a similar arrangement to other transporters. It was not until July 28th that the Government's refusal to do so was published. The discrimination, therefore, if any, did not result from the decision of June 20th, but from the action taken on July 28th. The latter measure, however, is equally included in the reference to the Court.

The question is whether the Government's refusal to extend the arrangements for the repayment of losses to Chinn as a private transporter was a violation of Article 1 of the Convention.

It has not been disputed by the Belgian Counsel that one franc a ton was not an economic transport rate. It is obvious that a rate which entailed on Unatra in 1932 losses of over 12,000,000 francs was not a charge high enough to enable a private transporter to make his business pay, even allowing for the up and downstream business not touched by the decision.

It is equally obvious that a private transporter who, like Chinn, was not an exporter on his own account, would get no cargoes to transport unless he carried them at the same rate as Unatra. Indeed it is admitted by the Belgian Government that these sweeping reductions were only made in order to save the industry of the colony, that is to say that it must have been assumed either that exporters generally would patronize Unatra and so get the benefit of Unatra's reduction, or that the private transporters would make corresponding reductions—otherwise the industry of the colony would not be saved.

For the Government to oblige one transport concern by a direct order to reduce its transport charges and to agree to reimburse the resulting losses, and to oblige another transport concern indirectly to make similar reductions in order to save its business and to refuse to reimburse the resulting losses, cannot be said to amount to maintaining between the two a complete commercial equality.

Ceci, toutefois, ne suffit pas à lui seul pour constituer une violation de la Convention de Saint-Germain. Ce à quoi l'article premier oblige les Puissances signataires, c'est le maintien d'une égalité commerciale complète « entre leurs ressortissants respectifs et ceux des États Membres de la Société des Nations... ».

Chinn est de nationalité britannique, et l'Unatra de nationalité belge. Cette discrimination entre un individu ressortissant britannique d'une part, et le groupe des sociétés belges auquel s'adressait la décision du 20 juin d'autre part, suffit-elle à remplir les conditions de l'article premier ? Ou bien faut-il démontrer que la discrimination se fonde sur la nationalité ?

L'arrêt adopte cette dernière interprétation. Je ne puis m'y rallier. Selon moi, il n'est pas nécessaire de démontrer que la discrimination se fondait sur la nationalité en ce sens que le traitement différent était appliqué parce que les personnes possédaient telle ou telle nationalité.

Une telle condition réduirait sensiblement la portée d'application de l'article premier.

Le texte de cet article vient à l'appui d'une interprétation plus large. L'égalité doit être maintenue « entre leurs ressortissants respectifs et ceux des États... ». Si l'on peut tirer une conclusion quelconque du fait que l'on a employé les mots « ressortissants respectifs » au lieu de dire : « s'engagent à maintenir respectivement entre leurs ressortissants et ceux des États... », cette conclusion est que les parties à la convention entendaient assurer la situation de leurs ressortissants considérés individuellement.

Le texte d'autres articles de la convention qui interdisent la discrimination vient à l'appui de l'opinion selon laquelle l'objet de l'article premier est de protéger l'égalité individuelle.

L'article 3 dispose que les ressortissants de la Puissance territoriale ou des autres États jouiront *indistinctement* du même traitement et des mêmes droits pour la protection de leur personne et de leurs biens et pour l'exercice de leur profession. De toute évidence, il s'agit ici d'un article qui garantit l'égalité individuelle; il en est de même pour l'article 2, qui exclut la discrimination dans le traitement des marchandises et des navires. Lorsque l'on examine conjointement l'article 2, paragraphe 2, et l'article 5, paragraphe 2, on constate que l'égalité de traitement, garantie aux navires par l'article 5, doit être l'égalité individuelle. C'est là une conclusion qui présente quelque intérêt, parce que la rédaction de ce paragraphe de l'article 5 est très semblable à celle de l'article premier.

On peut trouver une confirmation supplémentaire dans le fait que la liberté de commerce, stipulée dans l'Acte de Berlin, doit avoir assuré la liberté *individuelle*. La complète égalité commerciale, selon l'Acte de Berlin, découlait de la liberté de commerce ainsi promise; il doit donc s'agir d'une liberté indi-

That alone, however, is not sufficient to constitute a violation of the Convention of Saint-Germain. What Article 1 obliges the signatory Powers to maintain is complete commercial equality "between their respective nationals and those of States Members of the League....".

Chinn's nationality was British, and Unatra's was Belgian. Is this discrimination between an individual British subject and the group of Belgian companies to whom the decision of June 20th was addressed, sufficient to fulfil the requirements of Article 1? Or must the discrimination be shown to be based on nationality?

The judgment adopts the latter interpretation. I am not able to share this view. In my opinion it is not necessary to show that the discrimination was based on nationality, in the sense that the differentiation was made because the persons possessed a particular nationality.

Such a requirement would materially reduce the scope of the application of Article 1.

The wording of the Article supports the larger interpretation. The equality is to be maintained "between their respective nationals and those of States...." (*entre leurs ressortissants respectifs et ceux des États....*). If any conclusion can be drawn from the use of the phrase "respective nationals" instead of saying "undertake to maintain between their nationals respectively and those of States....", it is that the parties to the Treaty intended to ensure the position of their nationals individually.

The wording of other articles in the Treaty prohibiting differentiation supports the view that what Article 1 is aimed at is the protection of individual equality.

Article 3 provides that nationals of the territorial Power and of other Powers shall enjoy *without distinction* equal treatment and the same rights as regards protection of persons and effects and as regards property and professions. Clearly this is an Article which guarantees individual equality: so does Article 2 which excludes differentiation as regards merchandise and vessels. When Article 2, paragraph 2, and Article 5, paragraph 2, are read together, one sees that the equality of treatment guaranteed to craft by Article 5 must be individual equality. This is a conclusion of some interest, because the wording of this paragraph of Article 5 is much the same as that of Article 1.

An additional argument is to be found in the fact that the liberty of commerce stipulated in the Berlin Act must have ensured *individual* liberty. Complete commercial equality under the Berlin Act followed from the liberty of commerce so promised, and therefore must have been individual liberty. The words

viduelle. Les termes qui figurent dans le quatrième alinéa du préambule de la Convention de Saint-Germain, et qui visent l'application des principes de l'Acte de Berlin, ne permettent pas de croire vraisemblablement que l'intention des parties, en rédigeant l'article premier, fût d'admettre une modification radicale de la base de l'égalité commerciale dont leurs ressortissants avaient joui en vertu de l'Acte de Berlin.

On trouve encore un motif de penser ainsi dans le fait qu'entre la Belgique et quelques-unes des Puissances européennes, c'est encore l'Acte de Berlin qui régit la situation au Congo. Les ressortissants de ces Puissances jouissent, en vertu de cet acte, d'une égalité commerciale complète au Congo. Il ne semble guère probable que les Puissances qui devinrent parties à la convention plus récente aient pu avoir pour intention de faire bénéficier leurs ressortissants d'un régime de liberté et d'égalité commerciales moins favorable que celui dont jouissaient les ressortissants des Puissances qui demeuraient liées par l'Acte de Berlin.

On trouve encore une autre raison dans le fait que, si l'article premier n'excluait que la discrimination commerciale fondée sur la nationalité, on devrait le considérer comme admettant la discrimination commerciale fondée sur la race, la couleur ou la religion.

Ces motifs justifient l'opinion selon laquelle, ce que l'article premier de la Convention de Saint-Germain garantit, c'est l'égalité commerciale individuelle.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le refus d'étendre aux transporteurs privés le remboursement des pertes était incompatible avec cette égalité commerciale individuelle. En conséquence, dans la mesure où les dispositions arrêtées par le Gouvernement belge et incorporées dans la décision du 28 juillet 1931 s'appliquaient à Chinn, ces dispositions étaient incompatibles avec les obligations internationales de la Belgique vis-à-vis du Royaume-Uni.

Dans cette mesure, la réponse à la première question posée à la Cour devrait, selon moi, être affirmative.

Dans l'exposé qui précède de mon point de vue, il n'a pas été fait allusion au chantier de Chinn.

La partie de la thèse du Royaume-Uni qui vise le chantier de construction navale échoue, selon moi, pour le motif que le dommage est trop éloigné. A supposer que le Gouvernement belge — en omettant d'accorder à Chinn un traitement égal en matière de remboursement des pertes subies par lui du fait qu'il était contraint, pour sauver son entreprise, de transporter du fret à un franc la tonne — se soit mis en contradiction avec l'article premier de la Convention de Saint-Germain, il ne serait pas tenu à réparation, du chef de cette infraction au

in the fourth paragraph of the Preamble of the Treaty of Saint-Germain as to the application of the principles of the Berlin Act render it unlikely that the Powers intended by Article 1 to admit a sweeping change in the basis of the commercial equality which their nationals had enjoyed under the Berlin Act.

Another reason is to be found in the fact that, as between Belgium and some of the European Powers, it is the Berlin Act which still governs matters in the Congo. The nationals of these Powers enjoy complete commercial equality in the Congo thereunder. It seems improbable that the Powers who became parties to the later Treaty can have intended that their nationals should enjoy a régime of commercial liberty and equality less favourable than that enjoyed by those who remained bound by the Berlin Act.

A still further reason is to be found in the fact that, if Article 1 excludes only commercial differentiation based on nationality, it must be taken to admit commercial differentiation based on race, colour, or religion.

These reasons justify the view that what Article 1 of the Convention of Saint-Germain ensures is an individual commercial equality.

As above said, the refusal to extend the repayment of losses to private transporters was inconsistent with such individual commercial equality. Therefore, so far as the Belgian measure embodied in the decision of July 28th, 1931, applied to Chinn, it was inconsistent with the international obligations of Belgium to the United Kingdom.

To this extent the answer to the first question put to the Court should in my view be in the affirmative.

In the above statement of my views, no reference has been made to Chinn's ship-building yard.

The shipyard part of the case of the United Kingdom fails in my opinion for the reason that the damage is too remote. Assuming that the Belgian Government acted in contravention of Article 1 of the Convention of Saint-Germain in that they failed to accord equal treatment to Chinn in the matter of repaying the losses entailed upon him by his being obliged to transport cargoes at one franc a ton in order to save his business, that Government would not be liable to make reparation for such breach of treaty beyond the loss which could reasonably be

traité, au delà de la perte que l'on pourrait prévoir raisonnablement comme conséquence directe ou nécessaire de l'infraction à la convention. Le préjudice porté à l'entreprise de construction navale de Chinn tombe en dehors du domaine d'application de ce principe.

(Signé) C. J. B. HURST.

foreseen as the direct or necessary consequence of the violation of the Convention. The injury to Chinn's ship-building business falls outside the scope of this principle.

(Signed) C. J. B. HURST.