

DEUXIÈME PARTIE

SÉANCES PUBLIQUES
ET PLAIDOIRIES

PART II.

PUBLIC SITTINGS
AND PLEADINGS.

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

TRENTE-TROISIÈME SESSION (EXTRAORDINAIRE)

PREMIÈRE SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le mardi 23 octobre 1934, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Guerrero, Vice-Président¹.*

Présents : M. GUERRERO, Vice-Président, Président en fonctions ; le baron ROLIN-JAEQUEMYS, le comte ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, sir CECIL HURST, MM. SCHÜCKING, NEGULESCO, Jhr. VAN EYSINGA, juges ; M. HAMMARSKJÖLD, Greffier.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS, ouvrant l'audience, indique que, lors d'une séance privée tenue la veille, le Président de la Cour a déclaré ouverte la 33^{me} Session de celle-ci, convoquée, conformément à l'article 23 du Statut et à l'article 27 du Règlement, pour permettre à la Cour d'examiner l'affaire entre le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement belge au sujet d'une contestation qui s'est élevée entre eux concernant une réclamation formulée par le Gouvernement du Royaume-Uni et ayant pour objet la réparation des pertes et dommages qu'aurait subis le sieur Oscar Chinn, sujet britannique, ayant résidé et exercé son activité au Congo belge à l'époque des faits litigieux. Cette affaire est venue en état le 24 septembre 1934, date de la clôture de la procédure écrite instituée à son sujet.

L'ordre du jour de la présente audience appelle les plaidoiries dans l'affaire dont il s'agit.

Le Président de la Cour, sir Cecil Hurst, se trouvant être le ressortissant d'un des pays parties en cause, a, conformément à l'article 13 du Règlement, cédé au Vice-Président la présidence pour l'examen de l'affaire.

Les Parties en cause ont dûment notifié la Cour qu'elles seront représentées auprès d'elle, aux fins de l'affaire :

le Gouvernement belge, par M. de Ruelle, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, agent, assisté de MM. Dumont et Geerinckx, directeurs au ministère des Colonies ;

le Gouvernement du Royaume-Uni, par M. W. E. Beckett, C. M. G., conseiller juridique adjoint du ministère des Affaires étrangères, agent, assisté de M. Alexander Fachiri, *Barrister-at-Law*, comme conseil.

¹ Deuxième séance de la Cour.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

THIRTY-THIRD (EXTRAORDINARY) SESSION

FIRST PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on Tuesday, October 23rd, 1934, at 10.30 a.m.,
the Vice-President, M. Guerrero, presiding¹.*

Present: M. GUERRERO, Vice-President, Acting President; Baron ROLIN-JAEQUEMYS, Count ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, DE BUSTAMANTE, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, Sir CECIL HURST, MM. SCHÜCKING, NEGULESCO, Jhr. VAN EYSINGA, Judges; M. HAMMARSKJÖLD, Registrar.

The OFFICIATING PRESIDENT, in opening the sitting, stated that, at a private meeting held on the previous day, the President of the Court had opened the 33rd Session, which had been convened, in accordance with Article 23 of the Statute and Article 27 of the Rules of Court, to enable the Court to examine the case between the United Kingdom and the Belgian Government, in regard to a dispute that had arisen between them concerning a claim put forward by the Government of the United Kingdom, for reparation in respect of loss and damage alleged to have been suffered by Mr. Oscar Chinn, a British subject, at all material times resident and carrying on business in the Belgian Congo. This case had become ready for hearing on September 24th, 1934, the date of the termination of the written proceedings.

The Court had now met to hear the pleadings in this case.

As Sir Cecil Hurst, the President of the Court, was a national of one of the States, parties to the dispute, his functions as President had passed to the Vice-President, in accordance with Article 13 of the Rules of Court.

The Parties had duly notified the Court that they would be represented before it for the purposes of the present case:

the Belgian Government by its Agent, M. de Ruelle, Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs, assisted by MM. Dumont and Geerinckx, Directors in the Ministry of the Colonies;

the Government of the United Kingdom by its Agent, Mr. W. E. Beckett, C.M.G., Second Legal Adviser to the Foreign Office, assisted, as Counsel, by Mr. Alexander Fachiri, Barrister-at-Law.

¹ Second meeting of the Court.

Le Président en fonctions ajoute que, les Parties ayant fait savoir à la Cour, conformément à l'article 46 du Règlement, qu'elles sont d'accord pour que les représentants du Gouvernement du Royaume-Uni soient appelés à exposer les premiers leur point de vue, la parole sera donnée tout d'abord à M. l'agent de ce Gouvernement.

M. BECKETT, agent du Gouvernement du Royaume-Uni, développe les considérations et suggestions relatives à la procédure à suivre qui sont reproduites en annexe¹.

Sur la demande de M. de Ruelle, agent du Gouvernement belge, le PRÉSIDENT EN FONCTIONS lui donne la parole pour répondre à l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni et pour donner son avis sur les suggestions présentées par M. Beckett.

M. DE RUELLE présente les observations reproduites en annexe².

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS, constatant, après avoir entendu les deux agents, que l'agent du Royaume-Uni ne soulève pas une question préalable dont dépend la continuation de la procédure, déclare qu'il n'y a aucune objection à ce que les plaidoiries se poursuivent ; la Cour statuera ultérieurement sur la suggestion présentée par l'agent du Royaume-Uni, vraisemblablement à l'issue des premiers exposés.

Il donne ensuite la parole à M. Fachiri, conseil du Gouvernement du Royaume-Uni.

M. FACHIRI prononce l'exposé reproduit en annexe³.

L'audience, interrompue à 12 h. 45, est reprise à 16 heures.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS donne la parole à M. Fachiri, conseil du Gouvernement du Royaume-Uni.

M. FACHIRI reprend son exposé, qu'il termine⁴.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS demande à l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni s'il désire ajouter quelques observations à l'exposé de M. Fachiri.

L'AGENT DU GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI répond négativement.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS s'enquiert des intentions de l'agent du Gouvernement belge au sujet de sa réponse.

M. DE RUELLE demande à la Cour de bien vouloir donner en premier lieu la parole à M. Dumont, directeur au ministère des

¹ Voir p. 214.

² » » 218.

³ » » 220.

⁴ » » 230.

The officiating President added that, the Parties having informed the Court, in accordance with Article 46 of the Rules, that they were agreed that the representatives of the Government of the United Kingdom should first present their views, the Agent of that Government would be called upon to address the Court first.

Mr. BECKETT, Agent for the Government of the United Kingdom, made the observations and suggestions in regard to the procedure to be followed reproduced in the annex¹.

At the request of M. de Ruelle, Agent for the Belgian Government, the OFFICIATING PRESIDENT allowed him to address the Court in order to reply to the Agent for the Government of the United Kingdom and express his opinion in regard to the suggestions made by Mr. Beckett.

M. DE RUELLE made the observations reproduced in the annex².

The OFFICIATING PRESIDENT, after hearing the two Agents, observed that the Agent for the United Kingdom had not raised a preliminary question which might affect the continuation of the proceedings, and accordingly declared that there was no objection to proceeding with the hearing; the Court would give its decision later in regard to the suggestion made by the Agent for the United Kingdom—probably after the conclusion of the first statements on either side.

He then called on Mr. Fachiri, Counsel for the Government of the United Kingdom, to address the Court.

Mr. FACHIRI made the statement reproduced in the annex³.

The Court adjourned from 12.45 to 4 p.m.

The OFFICIATING PRESIDENT called on Mr. Fachiri, Counsel for the Government of the United Kingdom.

Mr. FACHIRI continued and concluded his statement⁴.

The OFFICIATING PRESIDENT asked the Agent for the United Kingdom whether he had anything to add to Mr. Fachiri's statement.

The AGENT FOR THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM replied in the negative.

The OFFICIATING PRESIDENT asked the Agent for the Belgian Government what his intentions were with regard to his answer.

M. DE RUELLE asked the Court to allow M. Dumont, Director at the Ministry of the Colonies, to speak first. M. Dumont

¹ See p. 214.

² 218.

³ 220.

⁴ 230.

Colonies, qui exposera le point de fait. M. de Ruelle se tiendra ensuite à la disposition de la Cour pour traiter de certaines questions de droit.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS fixe en conséquence la prochaine audience de la Cour au mercredi 24 octobre à 10 h. 30.

L'audience est levée à 18 h. 15.

Le Président en fonctions de la Cour :
(Signé) J. G. GUERRERO.

Le Greffier de la Cour :
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

DEUXIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le mercredi 24 octobre 1934, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Guerrero, Vice-Président¹.*

Présents : les membres de la Cour mentionnés au procès-verbal de la première séance.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS donne la parole à M. Dumont, directeur au ministère des Colonies de Belgique.

M. DUMONT présente les observations reproduites en annexe².

L'audience, interrompue à 12 h. 30, est reprise à 16 heures.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS donne la parole à M. de Ruelle, agent du Gouvernement belge.

M. DE RUELLE procède à l'exposé reproduit en annexe³, et dont la suite est renvoyée au jeudi 25 octobre à 10 h. 30.

L'audience est levée à 18 h. 45.

[Signatures.]

¹ Troisième séance de la Cour.

² Voir p. 247.

³ " " 260.

would deal with the facts. M. de Ruelle himself would then deal with certain points of law.

The OFFICIATING PRESIDENT accordingly fixed the next hearing for Wednesday, October 24th, at 10.30 a.m.

The Court rose at 6.15 p.m.

(Signed) J. G. GUERRERO,
Officiating President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

SECOND PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on Wednesday, October 24th, 1934, at 10.30 a.m.,
the Vice-President, M. Guerrero, presiding¹.*

Present: the members of Court mentioned in the minutes of the first sitting.

The OFFICIATING PRESIDENT called on M. Dumont, Director at the Belgian Ministry for the Colonies.

M. DUMONT made the observations reproduced in the annex².

The Court adjourned from 12.30 to 4 p.m.

The OFFICIATING PRESIDENT called on M. de Ruelle, Agent for the Belgian Government.

M. DE RUELLE made the statement reproduced in the annex³, the continuation of which was postponed until Thursday, October 25th, at 10.30 a.m.

The Court rose at 6.45 p.m.

[Signatures.]

¹ Third meeting of the Court.

² See p. 247.

³ " " 260.

TROISIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le jeudi 25 octobre 1934, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Guerrero, Vice-Président¹.*

Présents : les membres de la Cour mentionnés au procès-verbal de la première séance.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS donne la parole à l'agent du Gouvernement belge.

M. DE RUELLE poursuit son exposé², qu'il termine.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS, après s'être enquis des désirs et intentions de l'agent du Gouvernement britannique au sujet de sa réplique éventuelle, fixe au vendredi 26 octobre, à 10 h. 30, l'audience que tiendra la Cour pour entendre cette réplique.

L'audience est levée à 12 h. 20.

[Signatures.]

QUATRIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le vendredi 26 octobre 1934, à 10 h. 30,
sous la présidence de M. Guerrero, Vice-Président³.*

Présents : les membres de la Cour mentionnés au procès-verbal de la première séance.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS donne la parole à sir Cecil Hurst pour une question à poser aux agents.

Sir CECIL HURST, Président de la Cour, signale à l'agent du Gouvernement belge un argument développé au n° 45 du Mémoire du Gouvernement du Royaume-Uni et dans la plaidoirie du conseil du Gouvernement britannique, mais auquel l'agent du Gouvernement belge ne semblerait pas avoir répondu.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS fait observer que l'agent du Gouvernement belge n'est pas tenu de se prononcer immédiatement sur cette question ; il pourrait le faire, s'il le désire, par exemple lors de sa duplique.

¹ Quatrième séance de la Cour.

² Voir p. 282.

³ Sixième séance de la Cour.

THIRD PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on Thursday, October 25th, 1934, at 10.30 a.m.,
the Vice-President, M. Guerrero, presiding¹.*

Present: the members of Court mentioned in the minutes of the first sitting.

The OFFICIATING PRESIDENT called on the Agent for the Belgian Government.

M. DE RUELLE continued and concluded his statement².

The OFFICIATING PRESIDENT, after ascertaining the wishes and intentions of the Agent for the Government of the United Kingdom regarding the presentation of a reply, fixed the sitting to be held by the Court to hear this reply for Friday, October 26th, at 10.30 a.m.

The Court rose at 12.20 p.m.

[Signatures.]

FOURTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on Friday, October 26th, 1934, at 10.30 a.m.,
the Vice-President, M. Guerrero, presiding³.*

Present: the members of Court mentioned in the minutes of the first sitting.

The OFFICIATING PRESIDENT called on Sir Cecil Hurst, who desired to put a question to the Agents.

Sir CECIL HURST, President of the Court, drew the attention of the Belgian Government's Agent to an argument which was put forward in paragraph 45 of the British Government's Memorial and in the pleadings of that Government's Counsel, but to which the Agent for the Belgian Government did not appear to have replied.

The OFFICIATING PRESIDENT pointed out to the Agent for the Belgian Government that he was not bound to reply on this point immediately; he might, for instance, prefer to answer it in the course of his rejoinder.

¹ Fourth meeting of the Court.

² See p. 282.

³ Sixth meeting of the Court.

M. DE RUELLE se déclare prêt à prendre la parole séance tenante, et donne les explications reproduites en annexe¹.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS donne la parole à l'agent du Gouvernement britannique.

M. BECKETT prononce la réplique reproduite en annexe².

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS donne la parole à l'agent du Gouvernement belge.

M. DE RUELLE prononce la brève duplique reproduite en annexe³.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS, constatant que les deux Parties ont exprimé leur point de vue, prononce la clôture des débats oraux, sous réserve de la faculté pour la Cour de demander ultérieurement aux agents tous renseignements ou documents complémentaires dont elle jugerait avoir besoin.

L'audience est levée à 1 h. 05.

[Signatures.]

CINQUIÈME SÉANCE PUBLIQUE

*tenue au Palais de la Paix, La Haye,
le mercredi 12 décembre 1934, à 16 heures,
sous la présidence de M. Guerrero, Vice-Président⁴.*

Présents : les membres de la Cour mentionnés au procès-verbal de la première séance, à l'exception de M. de Bustamante.

Le PRÉSIDENT EN FONCTIONS, ouvrant l'audience, signale que l'ordre du jour appelle le prononcé de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Oscar Chinn. Cette affaire, qui sépare la Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, a trait à une réclamation formulée par ce dernier Gouvernement et ayant pour objet la réparation de certaines pertes et dommages qu'aurait subis le sieur Oscar Chinn, sujet britannique, pertes et dommages étant imputés à des mesures prises par le Gouvernement belge et se rapportant au trafic fluvial sur les voies d'eau du Congo belge.

Le Président en fonctions constate que, conformément à l'article 58 du Statut de la Cour, les agents des Parties ont été dûment prévenus du fait que l'arrêt dont il s'agit sera

¹ Voir p. 297.

² » » 299.

³ » » 312.

⁴ Vingt-deuxième séance de la Cour.

M. DE RUELLE said he was prepared to answer the question at once, and gave the explanations which appear in the annex¹.

The OFFICIATING PRESIDENT called on the British Government's Agent to address the Court.

Mr. BECKETT delivered the reply which appears in the annex².

The OFFICIATING PRESIDENT called on the Belgian Government's Agent to address the Court.

M. DE RUELLE delivered the brief rejoinder which appears in the annex³.

The OFFICIATING PRESIDENT, observing that both Parties had stated their cases, declared the oral proceedings closed, but reserved the Court's right subsequently to call on the Agents, to furnish any supplementary information or documents which the Court might require.

The Court rose at 1.5 p.m.

[Signatures.]

FIFTH PUBLIC SITTING

*held at the Peace Palace, The Hague,
on Wednesday, December 12th, 1934, at 4 p.m.,
the Vice-President, M. Guerrero, presiding⁴.*

Present: the members of Court mentioned in the minutes of the first sitting, with the exception of M. de Bustamante.

The OFFICIATING PRESIDENT, after opening the public sitting, said that the Court had met to deliver its judgment in the case concerning Mr. Oscar Chinn. This case, in which there was a dispute between Belgium and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, related to a claim for reparation in respect of certain loss and damage alleged to have been sustained by Mr. Oscar Chinn, a British subject, this loss and damage being attributed to certain measures taken by the Belgian Government in connection with fluvial transport on the waterways of the Belgian Congo.

The officiating President noted that, in accordance with Article 58 of the Court's Statute, due notice had been given to the Agents of the Parties that the judgment in question

¹ See p. 297.

² " " 299.

³ " " 312.

⁴ Twenty-second meeting of the Court.

prononcé à la présente audience ; les expéditions officielles de l'arrêt viennent d'être remises entre les mains des agents ou de leurs représentants.

Il donne ensuite, à l'exception de la partie de l'arrêt consacrée à l'exposé de la procédure, lecture du texte français, désigné par la Cour comme faisant foi¹.

Le GREFFIER ayant donné lecture en anglais du dispositif, le PRÉSIDENT EN FONCTIONS signale que M. de Bustamante, juge, qui a siégé à la Cour pendant la session extraordinaire consacrée à l'examen de la présente affaire jusqu'au 10 décembre 1934, et qui a pris part au délibéré et au vote au sujet de l'arrêt, a dû quitter La Haye avant le prononcé. Il a déclaré se rallier tant au dispositif de l'arrêt qu'aux considérations sur lesquelles il est basé.

Le Président en fonctions demande ensuite successivement à sir Cecil Hurst, Président de la Cour, à MM. Altamira, Anzilotti, Schücking et le jonkheer van Eysinga, auteurs d'opinions individuelles, s'ils désirent donner lecture de ces opinions².

Les juges interrogés ayant répondu négativement, le PRÉSIDENT EN FONCTIONS observe que le prononcé de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Chinn entre la Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est terminé. Il constate que, la présidence de la Cour durant la dernière séance de sa 33^{me} Session lui étant incombée, il a également le devoir de prononcer la clôture de cette session.

L'audience est levée à 17 heures.

[Signatures.]

¹ Voir *Publications de la Cour*, Série A/B, fasc. n° 63.

² *Op. cit.*, pp. 91-150.

would be delivered at the present public sitting; and that official copies of the judgment had just been handed to the Agents of the Parties or to their representatives.

He then read the French text of the judgment, which the Court had designated as the authoritative text, omitting the part concerned with procedure¹.

The REGISTRAR having read the English text of the operative clause, the OFFICIATING PRESIDENT observed that M. de Bustamante, Judge, who had sat as a member of the Court during the extraordinary session devoted to the present case until December 10th, 1934, and who had taken part in the deliberation and in the vote on the judgment, had been compelled to leave The Hague before it was delivered. He had stated that he concurred both in the operative part of the judgment and in the grounds on which it was based.

The officiating President then asked Sir Cecil Hurst, President of the Court, MM. Altamira, Anzilotti, Schücking and Jonkheer van Eysinga in succession if they desired to read their separate opinions².

The above-named judges having answered in the negative, the OFFICIATING PRESIDENT observed that the delivery of the Court's judgment in the case concerning Mr. Chinn between Belgium and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland was concluded. He added that, as it had fallen to him to officiate as President of the Court at the last meeting of the 33rd Session, it was also his duty to declare the session closed.

The Court rose at 5 p.m.

[Signatures.]

¹ See *Publications of the Court*, Series A./B., Fasc. No. 63.

² *Op. cit.*, pp. 91-150.

ANNEXES AUX PROCÈS-VERBAUX

ANNEXES TO THE MINUTES.

1.—STATEMENT BY Mr. BECKETT

(AGENT FOR THE BRITISH GOVERNMENT)

AT THE PUBLIC SITTING OF OCTOBER 23rd, 1934 (MORNING).

Mr. President, Gentlemen,

With your permission, before my learned friend, Mr. Fachiri, opens the oral argument for the Government of the United Kingdom, I should like to make certain observations and suggestions with regard to the procedure which should be followed in this case. My friend, the Belgian Agent, is aware of the tenor of the observations which I am now about to make, and it is my desire to present them in as purely an objective form as possible. The Members of the Court are no doubt acquainted with the written pleadings which have already been presented and know that the cause of the present proceedings is a decision taken by the Belgian Colonial Administration in June 1931, putting into force in the Belgian Congo certain reductions in the rates of freight to be adopted by the large State-controlled Transport Company Unatra.

In the written pleadings on both sides the case has been discussed in two aspects: the facts and the law, and both sides have consistently separated their contentions with regard to these two aspects of the case.

As regards the facts, the Government of the United Kingdom allege that the effect of the decision complained of was to create a *de facto* monopoly in the carrying business for the Unatra, and to render it commercially impossible for Mr. Chinn and the other private transporters, properly so-called, to continue to carry on a shipping business in the Congo. By the words "private transporters properly so-called" I mean transporters who ran ships to carry cargo generally, as opposed to firms who were also merchants and ran ships exclusively to carry their own produce, as, for instance, the important concern which is usually referred to under the letters "H. C. B."

As regards the facts upon which our general submission of *de facto* monopoly and commercial impossibility is based, a certain number of them are not disputed, but as part of their

evidence in support of this contention the Government of the United Kingdom submitted figures the effect of which was to show that, whereas up to the date of the decision the private transporters were enjoying a substantial portion of the carrying trade, after that date they quickly fell out until the private transporters ceased to be a factor of any importance in the carrying trade on the Congo. On this matter there is a wide divergence between the Parties, for the Belgian Government produced figures the tenor of which is to indicate that the proportion of the carrying trade in the hands of the private transporters remained reasonably constant before and after the decision. It was not clear until the Belgian Rejoinder was delivered that the divergence between the figures thus presented to the Court was shown to be a real one which could not be cleared up by some simple explanation, as so often divergencies on statistics can be. In order to clear up this divergence, it appears necessary that the following facts should be ascertained.

In the first place the number and the tonnage of ships operated respectively by Unatra, H. C. B. and the private transporters from 1929 onwards.

Secondly, the amount of cargo carried by these three groups respectively in this period. It was clearly an impossibility for the Government of the United Kingdom to produce before the Court all the evidence necessary to prove these facts in the interval which has elapsed since the delivery of the Belgian Rejoinder. These facts are clearly ascertainable, but it seems probable that, in order to ascertain them, an exhaustive and detailed enquiry into statistics would be required, an enquiry which could in any case hardly reasonably be conducted before the full Court. It would seem that such an enquiry would have to be conducted elsewhere by some suitable expert appointed by the Court, and it may well be that the enquiry would have to be held in the Belgian Congo itself.

Unless, therefore, the Court should be able, on the other evidence before it and the deductions which may be made from that evidence, to hold that the state of a *de facto* monopoly was created, it would seem the Court would have to order an enquiry in order to decide whether the Government of the United Kingdom was or was not right in alleging a *de facto* monopoly.

Another important question of fact is the question whether it was commercially possible for Mr. Chinn, after the decision complained of, to carry on his ship-building and ship-repairing business. This question depends to a great extent upon the question already referred to above as to the number of private transporters still navigating on the Congo, but it may also be relevant to investigate the state of affairs prevailing in other private shipyards on the Congo; that is to say, those shipyards not owned by Unatra or the H. C. B.

Further questions of fact on which there is a serious divergence between the two Parties relate to the number of ships run by Mr. Chinn at different times, the cargo carried by those ships, the areas in which they were operating, and the profits which Mr. Chinn made out of his shipping and ship-building business.

Certain figures are produced by the Government of the United Kingdom, but these figures are contested by the Belgian Government. The figures produced by the Government of the United Kingdom are based on Mr. Chinn's books and records. Those produced by the Belgian Government are based upon customs documents, the records with regard to the issue of certificates of navigability for vessels and documents relating to taxation paid by Mr. Chinn.

In order to ascertain the truth with regard to these matters, an exhaustive examination of all these documents will probably be necessary, and it would appear that this examination could only take place in an enquiry held by an expert. Since, however, it is not disputed that Mr. Chinn carried on some business, it would appear that the exact question of the amount of his business and the amount of his profits is one which would only necessarily arise on the issue of damages, and therefore when the Court has pronounced upon the question of liability.

As regards the questions of law, the Government of the United Kingdom do not allege any measures taken by the Belgian Government rendering it legally impossible for Mr. Chinn to carry on either branch of his business. Their contention is based upon the existence of a *de facto* monopoly or commercial impossibility. They contend that it is contrary to the Convention of Saint-Germain and also to the general principles of international law, which are invoked in connection with the interpretation of the Convention, for the Belgian Government, by an administrative and governmental measure, to render it commercially impossible for Mr. Chinn's previously established business to be continued, and that the decision of June 1931 possessed this character. The Belgian Government contend that the Convention only creates an obligation on the territorial Power to render it legally possible for the shipping of all nations to navigate the Congo, subject to the same legal conditions as regards police and other regulations, taxation, etc. The Belgian Government also contend that the decision of June 1931 does not possess the character of a governmental or administrative act, but falls within the sphere of the organization of public services and was a measure relating to the exploitation of the fleet of a government-controlled corporation. The Belgian Government further contend that the principles of general international law with respect to acquired rights would not cover the creation of a *de facto* monopoly.

as alleged by the Government of the United Kingdom in the present case.

On the questions of law involved, the Government of the United Kingdom is in a position—and indeed I think both sides are in a position—at the present session of the Court to conclude their arguments. Further—and this is the point which I wish particularly to emphasize—if the Belgian Government are right in their contentions of law, the Government of the United Kingdom cannot succeed even if they are right in all the allegations of fact which they have made. Consequently, any enquiry which might otherwise be necessary to ascertain the truth with regard to these disputed facts would be completely unnecessary and would be time and expense lost if the Court were then to hold that the Belgian Government were right on their contentions of law. It is no use holding an enquiry to ascertain whether there was a *de facto* monopoly, if a *de facto* monopoly creates no cause of action. It is useless to hold an enquiry relating to the measure of damages if the existence of liability is not determined. Therefore, I submit it would be logical and convenient for the Court, in a judgment delivered after the termination of the present hearing, to decide the questions of law in respect of which the two Governments are in dispute. The judgment which the Court delivered in the Polish Upper Silesia case, in Series A. (and the passage I refer to particularly is on p. 18), shows that the Court can give a declaratory judgment on points of interpretation of a convention in dispute between two States before ascertaining all the facts.

As regards the questions of fact, the Court might in its judgment direct an enquiry to be held if the nature of the Court's judgment on the questions of law is such as to render any further investigation of the facts necessary, and if the Court does not feel able upon the evidence now before it to hold that the effect of the decision complained of was to create a *de facto* monopoly; and in this case I would request the Court, before determining in any order the exact form, place and time of such enquiry, to give both Parties an opportunity to present to the Court their observations upon this matter.

Pending an indication from the Court of its views upon this question of procedure, my learned friend Mr. Fachiri and I will address ourselves to the Court upon the assumption that some such procedure will be accepted by the Court. We will therefore present such comments and observations upon the questions of fact as seem to us to be possible upon the material now before the Court in the written pleadings, and we will complete our arguments upon the questions of law.

2. — OBSERVATIONS DE M. DE RUELLE

(AGENT DU GOUVERNEMENT BELGE)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 23 OCTOBRE 1934 (MATIN).

Permettez-moi, Monsieur le Président, de répondre quelques mots à ce que vous venez d'entendre.

Si j'ai bien compris la suggestion que nous fait le représentant du Royaume-Uni, la préoccupation du Gouvernement anglais serait la suivante : Le procès dont vous êtes saisis est engagé depuis bientôt six mois ; nous avons échangé Mémoire, Contre-Mémoire, Réplique, Duplique, et le Gouvernement du Royaume-Uni constate que, quant aux faits, nous sommes aux antipodes. Cette réflexion est évidemment grave si l'on tient compte que la thèse du Gouvernement de Sa Majesté britannique est basée avant tout sur les faits.

Le Gouvernement du Royaume-Uni voudrait, me semble-t-il, actuellement se pencher davantage vers le droit et laisser provisoirement la question des faits au point où elle en est. Il demanderait la permission de s'en tenir à son exposé écrit et prierait la Cour de rendre, après avoir examiné l'affaire plutôt quant au droit, un jugement préparatoire qui l'amènerait, le cas échéant, à compléter les preuves qui sont indispensables pour appuyer sa demande.

Je crois, Messieurs, que la Cour a dans son Statut le pouvoir de donner satisfaction, si elle le juge utile pour l'instruction de l'affaire, au désir exprimé par le représentant du Royaume-Uni. Le Gouvernement belge, sur ce point, s'en rapportera à la sagesse de la Cour, persuadé que celle-ci fera, de son droit d'ordonner, à tout moment de la procédure, une enquête, un usage judiciaire.

Je voudrais seulement me permettre d'ajouter quelques réflexions à ce sujet. Dans l'esprit du Gouvernement belge, le procès dont vous avez à connaître est essentiellement de caractère juridique. Nous essaierons, au cours de l'audience de cet après-midi ou de demain, de démontrer que la question dont vous êtes saisis n'est pas une question de fait. L'attitude que les gouvernements peuvent prendre — doivent prendre — dans des circonstances comme celles que nous vivons, doit s'appuyer sur des normes juridiques et ne pas dépendre d'appréciations purement subjectives. Nous estimons donc, en ce qui nous concerne, que, dans l'état actuel de la procédure, la cause pourrait être jugée.

Il suffit, à notre avis, comme éléments de fait, de tenir compte des trois points suivants :

Il faut que nous sachions quels sont les rapports qui existent entre la Société Unatra et le Gouvernement belge. C'est

là une question au sujet de laquelle nous sommes tous d'accord. Le contrat a été versé au dossier. Il a été imprimé, je crois, dans le Mémoire introductif d'instance.

Il faut ensuite que nous soyons d'accord sur les termes de la décision incriminée, sur la mesure prise par le Gouvernement belge à la date du 20 juin 1931. Sur ce point, nous sommes également d'accord. La mesure a fait l'objet d'une lettre circulaire adressée à des entreprises de transport. Les termes de cette lettre ont été publiés dans le Mémoire britannique lui-même.

Le troisième fait est encore, malheureusement, plus certain que les autres : c'est que nous vivons actuellement en état de crise qui oblige les gouvernements, en certaines circonstances, à prendre diverses mesures.

Ces trois faits étant acquis et incontestés, la cause serait en état d'être jugée.

Le Gouvernement de Sa Majesté britannique nous a, quant aux faits, jusqu'à présent apporté des affirmations, mais malheureusement les plus importantes, celles qui seraient déterminantes pour le jugement de l'affaire, ne sont que des affirmations. Le Gouvernement belge, qui est défendeur, ne peut qu'attendre qu'on lui apporte des faits. Nous disons que ce qui devait être prouvé ne l'a pas été, et nous allons plus loin en constatant que ce que nous avons en matière de preuves est contredit par des documents officiels.

M. Chinn fait état de bénéfices qu'il aurait réalisés. Ses prétentions, sur ce point, se heurtent à des déclarations qu'il a faites au fisc en vue de la perception de l'impôt sur le revenu.

M. Chinn, pour donner une idée de l'importance de ses affaires, fait état du nombre de bâtiments qu'il avait en ligne. Sur ce point, nous ne sommes pas d'accord. Il résulte de documents officiels qu'il n'était autorisé à faire naviguer que certaines des unités dont il fait état ; toutes autres embarcations qui auraient fait du trafic sur le fleuve l'auraient fait dans des conditions illégales.

M. Chinn fait état d'opérations commerciales de transport qu'il aurait effectuées. Ses déclarations ne concordent nullement avec les documents que possède l'Administration coloniale belge. On ne peut opposer à cette documentation officielle d'être incomplète, étant donné que toute opération de transport doit faire l'objet d'une déclaration et que le Gouvernement possède les déclarations faites par M. Chinn.

La preuve que la Partie demanderesse demande à faire se heurtera incontestablement à de très sérieuses difficultés. Il faudrait en somme, pour administrer cette preuve, s'inscrire en faux contre le Gouvernement belge, ce qui est, il faut le reconnaître, d'une haute gravité.

Enfin, si, malgré tout, la Partie demanderesse arrivait à administrer la preuve qu'elle promet de nous apporter, la question se poserait de savoir si, du fait des déclarations inexactes faites à l'Administration coloniale belge, le sieur Chinn n'a pas encouru des responsabilités d'ordre fiscal ou autre qui donneraient au Gouvernement belge le droit d'ouvrir une procédure à son égard. Je ne crois pas devoir en dire davantage sur ce point. Mais en tout cas, s'il était acquis que M. Chinn a fait les bénéfices qu'il indique, s'il était acquis qu'il a fait naviguer les bateaux dont il donne la liste, le Gouvernement belge aurait sans doute des droits à exercer, et la question pourrait se poser de savoir si la situation à en résulter ne devrait pas être liquidée avant qu'un jugement définitif de la Cour puisse intervenir.

Sous cette réserve, je ne vois aucune objection à ce que la Cour donne acte aux représentants du Royaume-Uni de leur désir de voir les faits provisoirement laissés dans l'état d'instruction où ils se trouvent, pour se consacrer davantage à la partie juridique.

3.—STATEMENT BY Mr. FACHIRI

(COUNSEL FOR THE BRITISH GOVERNMENT)

AT THE PUBLIC SITTINGS OF OCTOBER 23rd, 1934.

[*Public sitting of October 23rd, 1934, morning.*]

Mr. President, Gentlemen,

I propose, with your permission, to lay before you now certain points which we think and hope may be useful in considering the facts and the law in this case. The general scheme of what I mean to say upon the facts is to try and clear up certain obscure points not so much on the merits of the facts as to try and get some order into the complication of the pleadings, so as to see what are the admitted facts and what are the obscure facts, and in regard to the disputed facts I hope to give some reasons why, with regard to some of them at any rate, we would invite the Court to accept our view of them even on the pleadings as they stand.

As my learned friend, Mr. Beckett, has said, and I have no doubt that the Members of the Court have already read the pleadings and so have seen that he is right, there are certainly divergencies on a number of points, and I shall have to refer to these in a moment, but happily these differences of opinion between the two Governments with regard to the facts do not extend to all of them. There is a certain amount of

common ground, and I hope it will be convenient if I deal with this part first of all. I will not make long quotations from the documents as far as I can help it, because I assume that the Court is familiar with them. I will try to draw attention to the passages I have in mind without quoting more than I can help.

At the very outset, perhaps I may mention what might be called personal matters, personal to Mr. Chinn, that is to say, his nationality and antecedents, his first period of residence in the Congo, his second visit early in 1929, when he started the business the ruin of which has given rise to the present proceedings. These matters are described in paragraphs 2 and 3 of our Case. I am aware, of course, that the actual figures referred to in paragraph 3 of our Case as representing the profits of Mr. Chinn's business are denied by the Belgian Government, but apart from that point to which I shall have to come back later, I imagine we can take it that paragraphs 2 and 3 of the Case are outside the area of controversy. They are not explicitly mentioned in the Belgian pleadings, and I do not suppose that the general denial at the end of the Counter-Case is intended to apply to these matters. Obviously the fact that Mr. Chinn is a British subject and that he was engaged in business in the Belgian Congo as a ship-builder and repairer and fluvial transporter is common ground.

The next point which is common ground, or very nearly so, is the constitution of Unatra and the Belgian Government's relation to that corporation. We have described the constitution of the corporation in paragraph 6 of our Case, and the Belgian Government has said in paragraph 6 of the Counter-Case (2nd sub-para., p. 80): "Il n'y a rien à redire à l'exposé très complet que fait de l'organisation de l'Unatra le Mémoire du Gouvernement du Royaume-Uni, et le Gouvernement belge admet, comme étant l'expression de la vérité, pour autant qu'elle se rapporte à la réalisation de ses buts d'intérêt public, cette constatation qui termine le paragraphe 6 du Mémoire: « Il est clair, d'après les détails qui précèdent, que l'Unatra « est sous le contrôle effectif du Gouvernement belge. »"

It is true that a reservation, or explanation of that passage, is to be found in the Rejoinder. It is in the first paragraph, and I think I may read part of it on the first page (para. 1, 2nd sub-para.). Speaking of Unatra: "Que cette société ait été depuis sa création et soit encore sous le contrôle du Gouvernement belge, c'est ce qui n'est point dénié. Mais il faut s'entendre sur la portée de ce mot « contrôle », qui n'est pas exactement la même en langue française et en langue anglaise. Le Gouvernement belge commande-t-il à toutes les activités de l'Unatra....? Pour répondre à la question, il n'est que de relire ce qui a été écrit dans le Mémoire belge sous le n° 35 :

Pour la réalisation de deux objets bien déterminés, « le Gouvernement belge a imposé ses directives à l'Unatra, mais il « n'est pas allé au delà. Les nécessités touchant la sauvegarde « de l'intérêt public ayant reçu satisfaction, il a laissé l'Unatra « poursuivre son exploitation commerciale avec la même indépendance que toute société particulière concurrente. »”

Now, what the Belgian Government is saying there, I submit, is that they had the right of control, the complete control which we allege that they had, but as a matter of policy they did not exercise that right, they chose not to exercise that right, in regard to all the activities of Unatra. But I think it is fair to say that we are, broadly speaking, in agreement as to the relations between the Belgian Government and this Society.

The second—perhaps I should say the third—point where we are in agreement about the facts is this. Both Governments recognize that there existed before July 1931 a private transport business on the Congo rivers in competition with Unatra. That is alleged on our part in the Case, paragraphs 8 and 10, and dealt with in the Counter-Case, paragraph 7. I will read just a short passage from the Counter-Case, where the position of the Belgian Government is made clear. In the middle of page 81: “Sous l'influence des hauts prix pratiqués dans une période de prospérité, hélas factice, une importante industrie des transports s'établit au Congo à côté de l'Unatra.” It is thus admitted that there was private competition.

The next point is the issue and the contents and the application of the decision of June 20th, 1931. That is admitted, as my friend, the Belgian Agent, has just said. Moreover, the payment of the subsidy, what we call the subsidy and what the Belgian Government call the advance, to Unatra of 2,072,438 francs for the last six months of 1931 and 12,100,000 odd francs for 1932 is also admitted, as appears on page 89 of the Counter-Case. The Belgian Government also admit that the decision and payment of a subsidy were the work of a member of the Government. Still, on this same matter the paramount importance of the commodities which were made the subject of the decision of the *dégrèvements massifs* is admitted. That will be found in paragraph 4 of our Case, paragraph 10 of the Counter-Case and paragraph 7 of the Reply.

The next point where we have some agreed material is in the rate of the tariff reductions from July 1931 to the present time given by Unatra on the one hand and the land transport organizations, railways and so on, on the other. That is contained in Annex 5 to the Counter-Case, where there is a complete statistical table of the reductions as they were applied from July 1931 until the present time. I shall have something

to say about that afterwards; I just draw attention to the fact that there is no dispute about that.

The next point where we are at one, I think, is the manner in which the decision of June 20th was received in the Colony by the business community. I will not read the passages, but if I may refer to paragraphs 21 to 24 of our Case, we explain there how the Chamber of Commerce and other bodies received this policy of *dégrèvements massifs* as regards fluvial transport, and that reception is anything but favourable. The Belgian Government do not, I think, dispute that fact.

Then there comes an important point, and that is the fact that Mr. Chinn's business did come to an end after 1931. I am not suggesting, of course, that the Belgian Government admit the reasons which we say brought about that termination, but that they admit the bare fact that Mr. Chinn did no more business after 1931 is, I think, clear. It appears from paragraph 26 of the Counter-Case, the last sub-paragraph, with regard to his shipyard business, and from paragraph 27, page 94, with regard to his transport business. There certain figures are given which for the year 1931 and thereafter show *néant* as to transport.

Then there is the matter referred to in paragraph 28 of our Case, namely the interview of M. Tschoffen, the newly-appointed Minister of the Colonies, who made a visit to the Congo in August 1932 in order to see how this policy was working, and in paragraph 28 we give an account of an interview which he had with the British Consul and certain other people, including Mr. Chinn. There, again, I do not want to read the whole of that paragraph, but I would simply point out that this is not referred to in the Belgian pleadings, and I assume at present that it is admitted.

Then there is the offer made in 1932 purporting to put the private transporters on the same level, the same basis, as Unatra. The reference to that is paragraph 29 of the Case and paragraph 18 of the Counter-Case. There is no dispute between us that that offer was made, nor do I think there is any dispute—any serious dispute at any rate—between us that in reality there was no practical use to the private transporters in that offer. On that point I would refer to paragraph 22 of the Counter-Case and paragraphs 16 and 20 of our Reply.

Finally, there is the fact that a number of private fleets, i.e. ships belonging to private transporters, did go out of business and were bought up by Unatra after the measure of which we complain had been in force some little time. That is dealt with in Annex 7 (B) of the Counter-Case and Annex 1 (B) of the Rejoinder, where the Belgian Government explain what happened in regard to the repurchase, as they call it, of a number of fleets.

That is not an exhaustive list of the admitted facts, but the point I want to make upon it is that, although there remains a large area of disputed ground, the facts I have alluded to are enough to carry one a considerable way as a basis for the contention of His Majesty's Government that the effect of the measures taken by the Belgian Government was to make it commercially impossible for the private transporters on the Congo river to carry on.

If I may summarize, the facts which are common ground amount at least to this: before the decision of June 20th, 1931, Mr. Chinn was carrying on his business as a ship-builder and ship-repairer and as an owner of vessels engaged in fluvial transport. Unatra was carrying on this transport business in competition with Mr. Chinn as well as with a number of other private concerns. The private transporters were at that time holding their own; then comes the decision of June 20th. Unatra thenceforth carries the commodities which are vital to the trade of the Congo, to all intents and purposes free of charge, and receives a government subsidy, or advance, in order to enable it to do so. Thereupon Mr. Chinn's business comes to an end, and admittedly he was not the only one whose business came to an end. Socca and four other private transport concerns had to sell their fleets to Unatra, and their transport business came to an end equally with Mr. Chinn's. That is admitted. The measure which the Belgian Government chose to adopt to meet the economic crisis was, in fact, received with protests by the business community in the Colony, who pointed out at the time that it would ruin the private transporters by creating a monopoly in fact in favour of Unatra.

The same thing was said in the course of the action which was brought by Mr. Chinn and four other private transporters before the Courts in the Congo. They all said the same thing that these measures would tend to result in a monopoly, and I submit to the Court, it is obvious on the face of it.

The Minister of the Colonies, M. Tschoffen, in 1932, was apparently of the same opinion as regards that point, if we are right as to the details of the interview, because he said this (it is in para. 28 of the Case, p. 27, 1st sub-para.): "M. Tschoffen stated that he was not in favour of monopolies in fact, which were against his sense of equity, and that he was prohibited by international treaty from creating monopolies in law, so he proposed, from that moment, to concede to all river steamship owners, without distinction, the same freight subsidies as had hitherto only been granted to Unatra, and on the same terms."

I would draw attention to one more point in connection with the admitted facts. I mentioned in my list just now the

rates of tariff reduction allowed by the various transport undertakings during the period from July 1931 to the present time (Annex 5 to the Counter-Case). May I go back a little further and draw attention to the fact that the Belgian Government have told us that as early as 1913 there was occasion for adopting a policy of tariff reductions (para. 5 of the Counter-Case). In Annex 1 to the Counter-Case is given a short exposé of what that particular reduction of tariffs in 1913 amounted to (p. 118 of the Counter-Case). The point to which I wish to draw attention is that at that time the tariffs of fluvial transport were reduced to a much less extent than the tariffs of land transport, that is, the railways. A glance at the Table shows, under head 4, that the fluvial transport charges were reduced from 150 francs to 75 francs, whereas the railway charges were reduced from 430 francs to 140 francs. There was then a second reduction of tariffs on a different occasion—in September 1930—for which the figures are given in Annex 4 to the Counter-Case. If the Court will be good enough to refer to this Annex, it will see that the Unatra tariffs are on exactly the same footing as those of all the other transporters, that is to say, the reduction is a flat rate applicable to all the transport undertakings, with the single exception of oil in the case of the "Chemin de fer du Mayumbé", where the reduction is 30 % instead of 10 %. Then comes the Table of reductions with which we are more particularly and directly concerned, which is given in Annex 5 to the Counter-Case. I submit that this Table is really very significant. It will be seen that, whereas the railways and other undertakings give a reduction of so much per cent. upon their normal tariff, Unatra alone carries free of charge—one franc a ton. I am putting it in general terms; to be strictly accurate, it should be noted that the railways, too, or some of them, do carry three of the articles in the list for nothing, namely, empty containers, native rice and, in one case, palm-oil. But broadly, the position is as I have stated. These reductions remain, I think, unchanged, or practically unchanged from July 1st, 1931, to February 28th, 1934. Then, on March 1st, 1934, a new scale is brought into operation (pp. 128-129). The system of September 1st, 1930, the period before that with which we are concerned, is reverted to as from March 31st, 1934, and a flat rate of percentage reductions on normal tariffs is re-introduced. The "Chemin de fer du Mayumbé" allows a larger reduction as before, but all the others, including Unatra, allow the same—a rate varying from 26 % to, in a few cases, 80 % of the pre-reduction normal rate.

Now, the Belgian Government has endeavoured to explain the total abolition of transport charges in the case of Unatra, which had to meet competition, as compared with the smaller

reductions of charges in the case of the railways, which did not have to face competition. The discussion on this point will be found in the Counter-Case (para. 17), the Reply (para. 9) and the Rejoinder (para. 9). I leave what is said there to the appreciation of the Court; but the submission I want to make now is that the figures produced by the Belgian Government in Annexes 4 and 5 to the Counter-Case speak for themselves and, as I venture to suggest, lead irresistibly to the conclusion that the singling out of Unatra in July 1931 for total abolition of transport charges in respect of the main commodities, instead of following the system of evenly distributed percentage reductions applicable to the rates of all carriers, was bound, and must have been intended, to result in creating a monopoly of fluvial transport by Unatra, which in contradistinction to the railways was faced with competition. That this conclusion is correct is confirmed, I submit, by the fact that in 1934, when Unatra's monopoly was established, the flat reduction system was re-introduced, notwithstanding the fact that commodity prices were lower than ever, as appears from the figures in Annex 3 to the Counter-Case.

I have arranged the disputed facts under four heads, and I beg the Court to be so good as to go through these with me. I do not claim to have tabulated all the disputed facts, but I have tried to pick out the main ones.

The first head is Mr. Chinn's business. We say that the net profits of Mr. Chinn before July 1931 amounted, for his transport business, to 384,000 francs for the second six months of 1930 and to 511,500 francs for the first six months of 1931. For his shipyard business, we say that for the last six months of 1930 his net profits were 402,000 francs, and for the first six months of 1931, 792,000 francs. Those figures are given in Annex 1 to our Case.

They are entirely denied by the Belgian Government in the Counter-Case (para. 27-32). The Belgian Government say that Mr. Chinn only transported in all 1,145 tons in 1930, and 577 tons in 1931, and that therefore our figures are absurd. They do not deal with them as figures in money, but they say he only transported these very small quantities, and that it is ridiculous to suggest anyone could earn the amount of money we say Mr. Chinn earned by carrying so little cargo. They suggest in another part of the documents that his total net profits for both branches of his business together were, for 1930, 123,439 francs, and for 1931, 118,175 francs (para. 33 of the Rejoinder). I think these are the figures which the Belgian Government would reckon as the profits of Mr. Chinn's business.

Looking at the same question of Mr. Chinn's business from a different angle—that of tonnage carried in his transport

trade—the Belgian Government says that Mr. Chinn carried between Leopoldville and Stanleyville 347 tons upstream in 1930, and 209 tons downstream, and in 1931, 150 tons upstream and 135 tons downstream (Counter-Case, para. 27). On the other hand, we say that Mr. Chinn carried on the same part of the river between Leopoldville and Stanleyville, in 1930 1,100 tons upstream and 1,800 tons downstream, and in 1931 1,180 tons upstream and 2,200 tons downstream (para. 29 of our Reply). Both sides, as I have already pointed out, agree that for 1932 Mr. Chinn did not do any transport business.

Then the Belgian Government has alleged that really the main part of Mr. Chinn's business as a transporter—leaving aside shipyards for a moment—was not between Leopoldville and Stanleyville, which I can call the purely Belgian part of the Congo river, but between Leopoldville and Brazzaville, that is to say, between the city of Leopoldville and the French city of Brazzaville, which are opposite to one another on the river, and that the traffic between Leopoldville and Brazzaville was not affected by the *dégrèvements massifs*. The Belgian Government say this was the main part of Mr. Chinn's business. I shall have something to say about this later. Here, I would merely indicate that, according to the Belgian Government, this part of Mr. Chinn's transport business represented more than 50 % of his entire cargoes; that is to say, taking the whole of Mr. Chinn's business as a transporter, more than 50 % consisted in the trade between Leopoldville and Brazzaville. On the other hand, we say it represented in 1930 13 % and in 1931 8 % of the whole. That is as regards figures of tonnage. The Belgian allegation will be found in the Counter-Case (para. 29), and our figures in the Reply (para. 29).

That is the first head of the disputed facts, that is to say, the things which have to do with Mr. Chinn's business. As the Court knows, our figures relating to the profits of Mr. Chinn's business are taken from his actual books and accounts, whereas the Belgian figures are taken from the statistics of the Customs Administration. In paragraph 30 of our Reply, we have commented upon this and have given certain reasons why we do not think that customs statistics can show the true position. The Belgian Government, in paragraph 17 of the Rejoinder, says our comments are all wrong, and they insist that the Customs Administration has cognizance of all the cargoes transported anywhere on the river. Now I must say that we are unable to admit that this is correct. It is a matter which it is very difficult to establish without further investigation, but according to our information the customs statistics do not possess the completeness that is claimed for them. I am instructed that there are no government

officials at all, and certainly no customs officials, in the interior of the Congo, outside of Leopoldville and on the Bongui river, which flows between the French and Belgian Congo, and that produce or merchandise which is transported between two stations in the interior of the Congo were never declared to any government official during the material period, that is to say, before July 1931. Apart from this point, there remains, of course, the question of what is included in the customs statistics, taking the Belgian figures, as Mr. Chinn's cargoes. The Belgian Government and the Government of the United Kingdom are at variance as to what ships Mr. Chinn was running, and this, of course, has an important bearing upon the figures of cargo transported by him as shown in the customs statistics. Obviously, if the Belgian Government are taking from their customs statistics three ships as representing Mr. Chinn's business, it will show quite a different position to what it would if they were taking seven ships. Again, if you take the list of bordereaux, which is given in Annex 3 to the Rejoinder, you will see there what purports to be a complete list of cargoes carried by Mr. Chinn's ships. We cannot accept this list as complete. For one thing, of course, it does not include the bordereaux relating to the other ships which we say Mr. Chinn had; nor does it—and this is an important point—include the bordereaux which were made out by the shippers in certain cases—that is to say, by the persons who gave the cargo, the owners of the cargo. For example, where a full load was taken from a trading company on one of Mr. Chinn's ships, it was the shipper, and not the captain, who made out the customs declaration as well as the bill of lading.

Those, I think, are the comments which I have to make on what I have called head I, Mr. Chinn's business, in the disputed facts.

The second head of disputed facts relates to the number of ships run by Mr. Chinn before July 1931. We say that on July 1st, 1931, Mr. Chinn had six mechanically propelled vessels and eight barges. In addition, during the period between the beginning of 1930 and July 1931, we say he bought, ran for a time, and sold, ten more mechanically propelled ships. Those facts are contained in paragraph 11 of our Case, and in paragraph 28 of our Reply. The Belgian Government say that Mr. Chinn cannot ever have had more than five mechanically propelled ships at any time, and two barges, because it is only these seven units which had navigation certificates (Counter-Case, para. 27). In fact, according to the Belgian Government, only three ships of Mr. Chinn's actually carried on transport, and one of these was sold by him on

October 14th, 1930, leaving, according to them, only two ships in 1931 (Rejoinder, para. 20). Now upon this head I have little to add to the written pleadings. We maintain what we have said in paragraph 11 of the Case and paragraph 28 of the Reply, and we deny what is said in paragraph 20 of the Rejoinder. In the last sub-paragraph of paragraph 20 of the Rejoinder, at the top of page 185, it is said that in the month of May, 1932, Mr. Chinn declared ships to the number of six, together with seven barges, mentioning that they were "à la chaîne depuis le 1^{er} juillet 1931". Then the Belgian Government adds: "Lorsque M. Chinn se décida à déclarer ces embarcations, il était engagé depuis quelques semaines dans le procès en dommages-intérêts qu'il avait intenté à la Colonie." As regards that sub-paragraph of the Rejoinder, I am instructed that long before May 1932, namely, in October 1931, Mr. Chinn had made a declaration of his ships in reply to an official communication from the Inspector of Navigation, made on September 30th, 1931, demanding a statement respecting his fleet as at that time. I have here the original of the Inspector's communication, which I have shown to my friend the Belgian Agent, who does not object, I think, to my adding it to the documents before the Court. It calls upon Mr. Chinn to give "à partir de la date du 1^{er} octobre 1931 la situation des bateaux et barges dont vous êtes propriétaire". Mr. Chinn complied with that demand in the month of October, and no doubt the Belgian Government have that document. I am also instructed that the declaration made by Mr. Chinn in response to that demand corresponded with the statement of his ships referred to in the Rejoinder (para. 20) and gave his fleet as consisting of six ships and eight barges, instead of seven, as stated in the Rejoinder, so that the suggestion which appears to be made at the end of the passage which I read in the Rejoinder, that Mr. Chinn's declaration in May 1932 was somehow coloured by the fact that he was engaged in litigation with the authorities, is, I submit, unfounded.

Still on the same subject of Mr. Chinn's boats, the Rejoinder refers in paragraph 21 to a document, which is given in Annex 4 and which is a note dated June 16th, 1934, from the Inspector of Navigation, M. Apel, to the Engineer-Director of the Government service. This note, as the date shows, was prepared for the purposes of this case, and in so far as it is inconsistent with the facts alleged by my Government, we do not admit its correctness. There is one point to which I would like to draw the Court's attention, and it is that in paragraph 21 of the Rejoinder there is cited an extract from M. Apel's note. This is the extract cited: "« Je signale », écrit dans cette note l'inspecteur de la navigation, « que l'industrie de M. Oscar Chinn — c'est de notoriété publique —

consistait moins à transporter du fret qu'à remettre, tant bien que mal, en état de marche de vieux bateaux rachetés à bas prix et qu'il s'efforçait de revendre, parfois à tempérament. »

That is the citation in the body of the Rejoinder; but if the Court will look at the note on page 204 of Annex 4, the passage does not stop at the word "tempérament", but goes on to say: "ce qui lui aurait permis, à notre insu, de rentrer en possession d'unités non complètement payées et qui sont considérées par nous comme ne lui appartenant plus". I draw attention to this first of all as correcting what might be an incomplete impression of the passage in the body of the Case, and also as possibly giving some key, whether direct or indirect, to this dispute as to the ships which are really Mr. Chinn's. At the end of this same note (p. 205 of the Rejoinder), the Inspector says that it would be interesting to call for the production of the log-books—"livre-journal de bord"—of the boats which are alleged to have been navigated by Mr. Chinn. These log-books are still on board Mr. Chinn's boats in the Congo, but if it becomes material to do so, and if there should be an enquiry or something of that sort, we are prepared to obtain and produce them.

[Public sitting of October 23rd, 1934, afternoon.]

May it please the Court. Before we adjourned I was dealing with the admitted questions of fact, and I had finished what I had to say about the subject of the ships belonging to Mr. Chinn and run by him. I now come to the third heading of disputed facts in my arrangement, and that is, the subject of general transport statistics. The figures given by the Parties of the tonnage transported by the various categories of enterprises in the Congo do not agree. Our figures are given in Annex 2 to our Case, and the Belgian figures are given in Annex 10 to the Counter-Case, and in more detail on page 183 of the Rejoinder. Now I will not trouble the Court with a list of those two sets of figures, but they do not agree, and I can just mention one or two of the more striking differences.

We only give downstream figures, whereas the Belgian Government gives both upstream and downstream. But confining ourselves to downstream figures, we say, for example, that in 1931 the private transporters transported in the first six months 14,000 tons; in the second six months 11,000 tons; whereas the Unatra, excluding copper, transported 23,000 tons in the first six months and 30,500 tons in the last six months.

Then in 1932 we say the private transporters carried downstream only 6,000 tons, against 74,900 odd by Unatra.

For 1933 we say that, although we do not know the precise figures, the private transporters carried less than in the previous year.

As against that, the Belgian Government, as will be seen from the statistics in the Rejoinder, say that the private transporters downstream in 1931 carried 20,000 odd tons, Unatra, exclusive of copper, 45,400 tons odd. Then in 1932 they say 18,000 tons by the private transporters—and that is contrasted with our 6,000—against 60,000 tons by Unatra. For 1933 they say 19,700 tons by the private transporters, against 71,000 odd tons by Unatra.

The comments I would like to make on those figures are these: As I have pointed out, there is a great deal of difference between the two sets, and we are unable to accept the Belgian figures as being correct. We have given a reason for that attitude in paragraph 26 of the Reply, namely, the inadequacy, as we say, of customs statistics for the purpose of showing the true position as regards goods transported. I have already referred to this point in connection with the figures of Mr. Chinn's transport tonnage, and I need not repeat what I said, but I must add a few words as to the source from which our figures were obtained. If the Court will be good enough to turn to Annex 2 to our Case, you will see that there is a note at the end of that Annex which says this—at the very end of that note: "The above figures in so far as they relate to Unatra are taken from the published Annual Reports of the Corporation and in so far as they relate to the private transporters from the evidence produced by the Government of the Colony at the hearing of the action referred to in paragraph 15 of the Case."

I am afraid that I have to make a correction in that note. It is not quite accurate to say that the Unatra figures are taken from the Corporation's annual reports; they were taken, in fact, from the monthly reports of the Corporation published periodically in the Bulletin of the Chamber of Commerce of Leopoldville. The annual reports only show yearly global figures, without differentiation of up and down traffic. As regards the private transporters' tonnage, exclusive of H. C. B., the note in Annex 2 is correct in stating that the figures are taken from the evidence produced by the Government of the Colony in the action brought by Mr. Chinn and the other concerns associated with him in the action. But, as appears from paragraph 26 of the Case, this action was heard in 1932, and consequently the figures for that year could not have been included in the evidence. This should have been expressly stated in the note which I have read. The correct statement as regards the source from which the private transporters' figures are taken should be: "1929-1931: evidence produced

by the Government in the action; 1932: statistics published in trade journals in the Congo."

Before leaving this particular point, I would like to observe that the Rejoinder, in paragraph 17, is, of course, mistaken when it says that the figures in our Annex 2 to the Case are given without indication of their source. The source was indicated, but, as I have now explained, the corrections just mentioned are to be made in the description of the sources given in the British documents.

I now turn to another point in relation to the transport statistics. The Court may have been struck, as I have been, by the small amount of cargo transported by the private transporters according to the figures in the pleadings in relation to the tonnage of their ships and barges. Whether we take the Belgian or the British figures, the result is the same in this respect. According to the Belgian figures, Annex 10 to the Counter-Case, the total produce transported up and downstream by concerns other than Unatra, but including H. C. B., was, in 1931, 79,800 tons as against 135,000 tons transported by Unatra. Still taking the Belgian figures, these cargoes were carried by vessels representing for the other concerns 25,000 odd tons, and for Unatra 35,759 tons. Taking our figures, the private transporters, excluding H. C. B., carried 25,000 tons downstream in 1931 as against Unatra's 54,000, exclusive of copper. In both cases there is a disproportion between the produce carried and the tonnage of the ships in the two groups. Unatra seems to have carried more cargo per ton of shipping than the private transporters. Now the explanation is that neither our figures nor the Belgian figures are complete as regards the private transporters carrying trade. The truth is, I am told, that the private transporters carried a lot of produce between various points in the interior of the Congo waterways which is not shown in any published statistics at all. If you will look at the plan in Annex 4 to the Case, you will see what I mean. We give there a plan of the river system with which we are concerned in this Case—the waterways between Leopoldville and Stanleyville. What I am told happened was that the private transporters would take on cargo, say at point 15—I take it at random—and carry it to, say, point 9 nearby, and there the cargo would be transhipped to a Unatra boat for carriage to Leopoldville. The same kind of thing would appear in relation to many of the other points shown on the plan. These activities would not be revealed in the customs statistics, nor are they included in our figures in Annex 2 to the Case. Details of this traffic can only be obtained from the books of each enterprise concerned, but it did constitute a considerable part of

the private transporters' business and of Mr. Chinn's in particular. This "interior traffic", if I may call it so, by the private transporters came to an end, we say, after the application of the *dégrévements massifs*.

I am sorry to introduce a new complication into this already complicated case, and I must apologize for the omission of this point from our written pleadings, but I thought it was my duty to mention the matter to the Court.

May I just add a word which I ought to have said in connection with this same subject, and that is that the explanation I have given about the figures on this "interior traffic" seems to be confirmed to some extent by the words in Annex 10 to the Counter-Case describing the Belgian figures. The heading is: "Tonnages transportés — Lignes directes". I suggest that this shows that the explanation I have given is right, and that there was some other transport apart from the direct transport.

I now come to the fourth heading of the disputed facts: the amount of ships possessed by the different groups,—and the position here is rather confusing. In paragraph 8 of our Case, we give figures showing the number and tonnage of ships and barges belonging to Unatra, on the one hand, and the other transporters, including H. C. B., on the other, at the beginning of 1931. The Belgian Government does not expressly refer to or deny these figures in the Counter-Case. In paragraph 18 of our Case, we make the general statement that after July 1931 the activities of the private transporters became gradually paralyzed, and almost the whole tonnage was concentrated in Unatra's hands. This is not directly referred to in the Counter-Case, but is implicitly denied in paragraph 26. In our Reply, paragraph 27, we repeat the statistics as to the number of ships in 1931, adding, however, that H. C. B. had 50 ships, leaving the private transporters with 135 ships against Unatra's 74. We also give a list with tonnage of the private transporters' ships which we say are still operating at the present time. This list contains 16 ships. All these figures in the Reply are exclusive of barges—they refer to the mechanically propelled group.

In the Rejoinder, paragraph 19, the Belgian Government "conteste formellement les nombres indiqués" in paragraph 27 of the Reply, meaning apparently the numbers of the 1931 fleet, and they go on to give the joint tonnage of the ships and barges of the Unatra on the one hand, and the other transporters, including H. C. B., on the other, from 1930 to 1933. The figures for December 31st, 1930, do not correspond with ours. The Belgian figures for the grand total at the beginning of January 1931 (as on Jan. 1st, 1931) are 60,891 tons, of which Unatra has 35 759. Ours are put in a different form,

because they distinguish between tonnage and carriage, but whichever way you take it, they do not correspond.

As regards the ships operating at the present time, the Belgian Rejoinder does not deal explicitly with our list, but it gives 29,038 as the tonnage of the private transporters, including H. C. B., at December 31st, 1933. The total tonnage of the ships in our list in the Reply (para. 27), i.e. the private transporters' ships still operating, is 1,670 tons only, but this does not include barges, nor, of course, H. C. B.

Now I have put those divergencies in great detail because the point is a very important one, as it has a bearing not only on the question of the transport trade of Mr. Chinn, but also upon the subject of his shipyard business.

May I now go back first of all to paragraph 8 of our Case. As I have just said, we give there particulars of the number and tonnage of these ships in 1931, and I would like the Court to know that these figures were taken from the Bulletin of the Chamber of Commerce of Leopoldville of August 1st, 1931, and that it is there stated that they are official figures issued by the appropriate department of the Belgian Colonial Administration. With the Court's permission, I will hand in the number of this Bulletin, which again I have shown to my friend and adversary the Belgian Agent, who does not object to my handing it in. The figures will be found on pages 16 and 17, and we have reproduced them as they stand in our Case. We do not say how many of the ships belong to H. C. B., which, as we have explained, occupies a special position distinct from the private transporters and possesses its own shipyards for repairs, and is therefore not material to the question of Mr. Chinn's shipyard. In the Reply, however, we put the mechanically propelled ships of H. C. B. at 50. This is an estimated figure, but I am instructed that the estimate is on the high side and that probably the H. C. B. had less than 50 ships in 1931. This leaves, as we have said in our Reply, 135 ships for the private transporters in 1931, as against 74 for Unatra. We have not been able to ascertain the barges possessed by H. C. B. in 1931, but there is no reason to suppose they were more than proportionate to the number of ships. The Belgian documents do not say what the correct number of ships in 1931 is; they give the tonnage, but not the number of units. Now I ask the Court, in the absence of further evidence, to accept our figures as regards the number of ships and barges in 1931. You will appreciate that the evidence which I have handed in is impartial in character and not prepared for the purpose of this case, and is from an entirely independent source. Incidentally, it may be noted that the Rejoinder suggests in paragraph 19 that our

figures of vessels might include pleasure craft, but I submit there is no ground whatever for such an idea. It is obvious that the *Bulletin de commerce*, from which our figures are taken, is speaking exclusively of transport vessels—vessels engaged in trade.

In regard to the tonnage, it is not necessary for me to say anything because the Belgian figures are really more favourable to our case than our own. The point I wish to make is that in 1931 there were 135 vessels and a corresponding number of barges belonging to private transporters and trading on the river. These craft were potential clients of Mr. Chinn's shipyards.

Now what was the position after the application of the *dégrèvements massifs*? We have stated that the private transporters found their activities paralyzed within a short period. The Belgian Government deny this. What are the facts? If one considers first of all the inherent probabilities, is it credible that the private transporters could continue for long to compete with an organization carrying cargo for nothing? It is not, however, necessary to confine oneself to general considerations of this kind. The Belgian Government themselves admit that Unatra bought the fleets of four of the private concerns between August 1931 and November 1933, namely, the C. C. B., Boméco, Socca, Forminière (see pp. 132-133 of the Counter-Case). These were the concerns having the largest fleets. It is not disputed that Mr. Chinn himself had six ships and seven or eight barges laid up at anchor after July 1931, as appears from page 185 of the Rejoinder, at the top of the page, and also from Annex 4 to the Rejoinder, and I am instructed that anyone visiting the Congo would see quantities of craft rotting along the quaysides.

The Court will appreciate the difficulty of establishing by evidence the precise number of private transporters' ships navigating from month to month throughout the period since July 1931, but the Government of the United Kingdom have obtained from a source in which they have every confidence particulars of the ships still being run by the private transporters at the present time, or, to be more precise, on August 14th, 1934, the date of the British Reply. These particulars are given, as I have already said, in paragraph 27 of the Reply, and I beg leave to invite the Court's attention to that list just for a moment.

We enumerate there the ships, with the names of their owners and their tonnage. There are sixteen in all, of which the first seven belong to trading companies and carry their own cargo. Then come six which we say are really moving stores which go from point to point buying and selling commodities—they are a kind of pedlars. Then there is the last category—one ship belonging to Forminière and two ships belonging

to S. A. B. These are companies affiliated to Unatra, and they only carry goods belonging to the ship-owners. The total is only sixteen ships, with a tonnage of 1,670. That is what we are told, on the best authority, are the private transporters' ships operating to-day. It is not clear how far the Belgian Government admit or deny the correctness of these figures.

I will now leave what I have called the disputed facts to speak shortly on another matter which, although also a question of fact, is rather of a different character to the questions I have been discussing. I mean the so-called fidelity contracts. This subject is, in a sense, subsidiary. I do not mean to say that it is not important, but it is not one of the direct issues upon which the result of this case necessarily depends. The other matters I have been discussing are a sufficient foundation for the legal submissions of the Government of the United Kingdom, even without the fidelity contracts. Nevertheless, I repeat that the subject is material as one of the circumstances of the case, and I must deal with it as shortly as I can.

The position as regards this subject has been clarified by the written pleadings. It is said that we were mistaken in supposing that prior to July 1931 Unatra made long term fidelity contracts. What they did at that time was to make short term contracts for one or two years. After July 1931, however, Unatra did conclude long term contracts providing that the whole of the produce of the other party should be entrusted to Unatra alone. The Belgian Government admit this, but they say that these contracts were only made in connection with the purchase of certain of the private flotillas. The position is explained in paragraph 22 of the Counter-Case. Let us leave aside the short term contracts and take the second kind, which I will call long term contracts. What are the facts about these? The Belgian Government have given a list in Annex 7 (B) to the Counter-Case; that is to say, a list of these purchase contracts. The very first one is the contract with the C. C. B., which the Belgian Government say is the contract set out in Annex 5 to our Case (para. 22 of the Counter-Case). If you turn to the contract in Annex 5 to our Case, you will see that Article 2 provides that the company of the second part (that is, C. C. B.) undertakes for a period of twenty-five years to entrust the transport of the whole of its merchandise and produce to Unatra. This is the important provision from our point of view, because what we are saying is that Unatra was binding to itself exclusively the custom of traders for long periods, with the result that Mr. Chinn was debarred from obtaining that transport business. I submit that it is clear that all the so-called purchase contracts must have included this provision or something of the same nature.

Let us assume I am right in this view and proceed to see what it leads to.

The list in Annex 7 (B) to the Counter-Case is completed by the particulars in Annex 1 (B) to the Rejoinder. From this it will be seen that the first group comprises no less than four concerns, of which I think I am right in saying that only one, namely, C. C. B. itself, had a fleet; the others were, I take it, subsidiaries of C. C. B., but they were distinct trading companies which did not have a fleet. Then there follow three more concerns—Socca, Boméco and Forminière—making seven in all, which admittedly had contracts with Unatra containing, I assume, this clause whereby they bound themselves for a long period to give their cargoes to Unatra. I venture to think that this list may not be complete, because I find in the Annual Report of Unatra for 1932 a passage which I will read to the Court. This is also a document which I shall ask leave to hand in, and I have shown it to my friend the Belgian Agent. The passage from the Annual Report of Unatra as published in the *Écho de la Bourse* on September 21st, 1933, is as follows: "Poursuivant notre politique de concentration des transports en vue d'un meilleur rendement technique et financier dans l'intérêt général du commerce et de la colonie, nous avons repris à la Société Boméco le sw. Boméco et deux barges d'une capacité de 40 tonnes." L'accord intervenu à ce sujet en date du 1er mai 1933 nous assure pendant une période de dix ans tous les transports de cette société et de sa filiale, la Compagnie forestière du Sungu."

This appears to show that to the list in Annex 1 (B) to the Rejoinder there should be added Sungu as a subsidiary of Boméco. Of course, from the point of view of Mr. Chinn, it does not matter whether a particular concern is a subsidiary of some other concern; what does matter is that customers or potential customers of his transport business are bound for twenty-five, or ten years, or whatever the period may be, not to entrust cargo to anyone except Unatra.

The true position as regards long term contracts therefore appears to be this: Eight long term contracts were concluded after 1931, under which the whole of the cargoes of the concerns in question must be entrusted to Unatra, these concerns being those set out in Annex 1 (B) to the Rejoinder, plus Sungu. These facts, I submit, are sufficient to show that Unatra did consolidate its position by means of contracts—call them fidelity contracts or what you will—after 1931, and that even if it had been otherwise possible for Mr. Chinn to carry on his transport business after the introduction of the *dégrèvements massifs* (which, of course, we deny), a large part of

the custom upon which he would have had to depend for both sides of his business was monopolized by Unatra.

Now I have two more subjects upon which I want to say a few words under the heading of facts. One is a point which has been raised as to Mr. Chinn's taxation and the returns with regard to it. This question is dealt with in the Counter-Case in paragraph 32, in the Reply in paragraph 34, and in the Rejoinder in paragraph 23, and I do not think it is necessary for me to say anything in addition to the explanation we have given there; but in paragraph 24 of the Rejoinder the Belgian Government ask why Mr. Chinn did not declare the profits which we say he received during the year 1932 in his income-tax return for 1933. The answer is, I submit, that the expenses of liquidation and keeping his fleet and his shipyards in condition wiped out the profits he received in 1932, and, in addition, I would point out in passing that Mr. Chinn did not feel justified in incurring the heavy expense of expert accountancy required for making a return merely for the purpose of putting in a declaration of no liability. For the purpose of the figures in our Case as to Mr. Chinn's profits, we have included sums earned in the year named, even if those sums were not paid until subsequently, whereas for the purpose of income-tax it is quite legitimate as far as I know—judging at any rate from the English system—to declare for taxation in any given year only the sums actually received in that year. That is all I want to add about the subject of taxation.

There is then another point. It appears from the pleadings, as I have already observed, that the Belgian Government do not deny that Mr. Chinn in fact ceased to carry on his transport and shipyard business after 1931. But they suggest that there was nothing in the circumstances prevailing in the Congo to compel him to do so. The view they put forward is apparently that Mr. Chinn voluntarily and without necessity or justification shut up shop, laid up his ships and left the country. Now I ask the question: Is this credible on the face of it? Here was a man who, whatever may have been the *precise magnitude of his business, was at any rate carrying on quite comfortably before July 1931. He had spent his time and labour in building up his business, and his whole capital was sunk in it. Would he have abandoned everything, immobilized his assets, and wasted his money on merely keeping them in being, unless he had been absolutely compelled to do so?* I submit with great respect that the suggestion is absurd. The Belgian Government, in support of their view, say with regard to the transport business of Mr. Chinn: "Look at the trade Mr. Chinn was doing between Brazzaville

and Leopoldville. That was not affected by the *dégrèvements massifs*. Why did he not go on with that part of his business?" We have given the facts about the Brazzaville trade in paragraph 29 of our Reply and the answer to the Belgian argument in paragraph 31 of the Reply, and I leave it there. It is quite obvious that this trade could not have been carried on by itself, and this is really put beyond question when one realizes that the distance between Brazzaville and Leopoldville is about 2½ kilometres. It is across the river.

With regard to the shipyard business, the Belgian Government say in effect: "There was no reason in the world why Mr. Chinn should stop his activities. The private transporters were continuing to ply their ships as before. Why did Mr. Chinn not continue as before to repair them and to do the other work he used to do?" One naturally asks why indeed, if it is true that the private transporters' ships were continuing to navigate in undiminished numbers. We say, as I have pointed out, that the private transporters' ships gradually disappeared from the river after 1931, and I submit that the admitted fact that Mr. Chinn closed his shipyards is strong confirmation that this must have been so.

As a matter of fact, Mr. Chinn remained in the colony until September 1932, as appears from the documents, and made unceasing efforts to do business, whether on the previous lines or in new directions, but he found it impossible. He tried his best to get work for his shipyards, but we have shown in Annex 1 (B) to the Case, and it is not contradicted, that except for one salvage job between November 1931 and March 1932 the shipyard business stood at zero.

That concludes what I have to say by way of examination of the facts, but the Court will understand that, where I have not referred to any given point raised in the written pleadings, this must not be taken to involve any admission on the part of my Government. My Government adhere to all allegations in the Case and Reply not expressly modified.

I now propose, with the Court's permission, to try and formulate our submissions in relation to the facts.

At the beginning of my observations, I dealt with the facts which are not in dispute, and my first submission is that those facts suffice to enable the Court to find, as a matter of inference, that the measures complained of, namely, the decision of June 20th, 1931, and its application, resulted in the establishment of a virtual monopoly of the fluvial transport in the hands of Unatra, with the result that the business of Mr. Chinn as a fluvial transporter and ship-builder came to an end. I am not, of course, suggesting that the Court should make any finding as to the extent or profits of Mr. Chinn's business

before July 1931, but taking the admitted facts that he is a British subject who was carrying on some business as a fluvial transporter and ship-builder and repairer, I am asking the Court to say that his business became impossible to carry on.

If the Court is unable to draw the inference which I invite it to draw from the undisputed facts, I would submit in the second place that we have laid before the Court sufficient material in our written pleadings, supplemented by my oral remarks, to enable the Court to come to the conclusion that Unatra became possessed of a virtual monopoly in consequence of the measures complained of. I invite the Court to draw this conclusion from the undisputed facts, coupled with the evidence we have adduced particularly as regards the number of ships possessed by the various groups at the material times, and taking into account also the evidence as to fidelity contracts.

If the Court is not prepared to decide in favour of His Majesty's Government on either of these submissions, then I ask the Court, as a third alternative, to order such enquiry as it sees fit for the purpose of arriving at a decision on the disputed facts, unless, indeed, it should be unnecessary to do this by reason of the Court's decisions on the law.

I now pass to the second branch of the case, namely, the law, and here I will be much shorter than I have been on the facts.

The contentions of the Government of the United Kingdom on the points of law are set forth with sufficient fullness in our Case and Reply. I will only confine myself to two or three matters which seem to require further discussion.

The first point which I want to discuss is liberty of commerce, and its bearing upon the present case. The Belgian Government say in the Rejoinder, paragraph 27, sub-paragraph 4, that the British Case is mistaken in asserting that the provision for liberty of commerce in Article 1 of the General Act of Berlin forms part of the Convention of Saint-Germain. The Government of the United Kingdom disagree. They consider that the whole of Article 1 of the General Act forms an integral part of the Saint-Germain Convention, and that the opening words of that Article have substantive effect as an operative part of the Convention equally with the rest of the Berlin Article. This is confirmed by the last paragraph of that Article, Article 1 of the Berlin Act, which again mentions "*le principe de la liberté commerciale*". But it does not seem necessary to elaborate this point inasmuch as the Belgian Government recognize that the Saint-Germain Convention maintains the principle of commercial liberty as laid down by the Berlin Act. I will read the passage in the Rejoinder on this point (p. 190, at the top): "*Loin du Gouvernement belge la*

pensée d'insinuer que la Convention de Saint-Germain pourrait avoir restreint la liberté de commerce telle que l'avait voulue la Conférence de Berlin. Il n'y avait aucune raison pour justifier semblable restriction, sauf peut-être en ce qui concerne les droits de douane, qui sont actuellement autorisés."

In view of this admission, the question whether the first sentence of Article 1 of the Berlin Act does or does not constitute a substantive provision of the Saint-Germain Convention seems somewhat academic, and I do not pursue it.

His Majesty's Government, however, attach great importance to the principle of commercial freedom under the Saint-Germain Convention, and they do not agree with the interpretation given to the conception by the Belgian Government. I submit to the Court that the meaning of the words "commercial freedom" or—as it is expressed in Article 1 of the General Act of Berlin—"le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté" is plain. "Commerce" is a word of wide scope, and in my submission clearly includes activities such as those carried on by Mr. Chinn. Dealing in freights and contracting for the repair of ships is just as much a commercial activity as buying and selling umbrellas or rice. That this was the conception embodied in the General Act of Berlin appears from the provisions of that instrument itself.

The Berlin Act, as you know, is divided into six declarations, which are mentioned in the Preamble. Declaration No. 1 deals with liberty of commerce; Declaration No. 2 deals with slavery; No. 4 is the Congo Navigation Act; No. 5 is the Niger Navigation Act; and then there is another one which does not concern us. New Declaration No. 1, which is the one dealing with liberty of commerce, has an Article No. 2, which is framed as follows: "*Article 2.* — Tous les pavillons, sans distinction de nationalité, auront libre accès à tout le littoral des territoires énumérés ci-dessus, aux rivières qui s'y déversent dans la mer, à toutes les eaux du Congo et de ses affluents, y compris les lacs, à tous les ports situés sur les bords de ces eaux, ainsi qu'à tous les canaux qui pourraient être creusés à l'avenir dans le but de relier entre eux les cours d'eau ou les lacs compris dans toute l'étendue des territoires décrits à l'article premier. Ils pourront entreprendre toute espèce de transports et exercer le cabotage maritime et fluvial ainsi que la batellerie sur le même pied que les nationaux."

I submit that this shows clearly that the kind of matters I have referred to were contemplated by the parties to the Berlin Act as being included in the conception of liberty of commerce. Article 2 which I have just read expressly refers to the subject of navigation and provides, as part, not of a system of freedom of navigation, but of a system of freedom of commerce, that vessels of all nationalities may take

part in all kinds of transport and carry on maritime and fluvial cabotage. This can only mean, I submit, that shipping activities are considered as being commercial.

The Belgian Government cite in support of their interpretation of commercial liberty certain passages from the discussions at the Berlin Conference. Subject to the usual reservations as to the admissibility of preparatory work, I will examine shortly the Belgian argument.

The citations are given in paragraph 27 of the Rejoinder, the first one being from Sir Edward Malet. Now I have here the records of the Berlin Conference, and I will just read a short passage from Sir Edward Malet's observations, including the one which the Belgian Government have cited: "Je vous prie ensuite de me permettre quelques paroles sur l'interprétation à donner au terme « liberté de commerce ». Je crois avoir raison en pensant que le Gouvernement impérial le comprend comme une garantie aux commerçants de tous pays qu'aucun droit d'entrée et aucun droit de transit ne sera levé, et que leurs marchandises subiront seulement des impôts modérés, destinés uniquement à pourvoir aux nécessités administratives. Cette interprétation répond à l'idée générale du Gouvernement de Sa Majesté."

That is the passage which is cited in the Belgian Rejoinder. Then Sir Edward Malet goes on to say this:

"Mais je pense que la Conférence, après un mûr examen de la question, reconnaîtra la nécessité de poursuivre, d'une manière plus détaillée, l'égalité absolue du traitement des sujets de toutes les Puissances en ce qui concerne les droits et les impôts directs et indirects, la résidence, la liberté de faire le commerce et de voyager, l'emploi des routes et du chemin de fer, le cabotage et la liberté de religion.

"En rapport avec la discussion de cette base surgirait la question: quelles sont les Puissances qui doivent garantir la liberté stipulée?"

Then he goes on to refer, immediately below on the same page, to the second basis of discussion: "La seconde base de discussion est l'application au Congo des principes adoptés au Congrès de Vienne."

In the passage I have cited, he is dealing with the principle of liberty of commerce, and he does not stop short at the matters which are enumerated by the Belgian Government, but he goes on to point out, in effect, that those matters are not enough to secure liberty of commerce. In addition to the matters about taxes, etc., which are mentioned and relied upon by the Belgian Government, one must provide for freedom to engage in commerce, to travel, to carry on cabotage, etc.

The citation in the Rejoinder from Baron Lambermont's report at the Berlin Conference does not, in my submission, support the Belgian thesis, for the matters he enumerates are traffic, the unlimited liberty of buying and selling, importing and exporting, which, I submit, include shipping traffic, the business of earning freight, etc.

Perhaps I may be allowed to cite the remark of another delegate at Berlin which shows, from a different angle, the kind of thing that the Conference had in mind when providing for liberty of commerce. It is from the comte de Launay, the representative of Italy—he was still discussing the draft of the declaration presented by the German Government with regard to liberty of commerce—: “Ce projet coïncide en substance avec les vues du Gouvernement royal; les dispositions y énoncées expriment clairement ce que l'on entend par liberté du commerce: libre accès pour tous les pavillons, libre transit, interdiction de tout monopole et de droits différentiels.”

There is all the more reason for adopting the wider meaning of commerce in Article 1 in the Saint-Germain Convention if the Belgian argument as to the meaning of navigation in Article 5 of the Convention is right. (You will remember that the Belgian Government gives to navigation a very narrow construction.) Otherwise, the effect of interpreting both articles narrowly would be that carrying on business as a ship-owner in the Congo would not be covered by the Convention at all. This cannot have been the intention. In any case, ship-building and ship-repairing, which would not be covered by Article 5 on any interpretation, must be a form of commerce. But, of course, I maintain the contention made in our pleadings that the shipping part of Mr. Chinn's business is covered by Article 5, and that no hard and fast line can be drawn between commerce and navigation.

I now pass on to say a few words about the argument in our documents with regard to *de facto* monopolies being contrary to the Convention. I maintain, but do not wish to repeat, the arguments we have already set out in our written pleadings in favour of our view, that it is contrary to the Convention for the Government to create *de facto* monopolies. I now want to deal with the Belgian Government's argument in favour of the opposite view. This argument put shortly, as I understand it, is as follows:

Governments of territories covered by the Convention are entitled to engage in State trading and State owned transport business, and to engage in it in full and open competition with private enterprise. It is immaterial, say the Belgian Government, whether the State enterprise is directly run by the Government or is conducted by a State-controlled com-

pany, as in the case of Unatra. The decision of the Minister of the Colonies of June 20th, 1931, was not, they say, a governmental or administrative act, but a measure relating to the exploitation by the State of its publicly owned flotilla. That argument is set out in the Counter-Case, paragraphs 36 and 37. It was a matter of the relations between the Government and the Government-controlled Company Unatra (Counter-Case, para. 41). It was an act "que l'État a accompli au même titre que le simple particulier" (para. 38 of the Counter-Case), which the Government was entitled to take in exercise of its right of free competition (Counter-Case, para. 50).

Now, can it possibly be maintained in law that this measure of which we are complaining in this case possessed this character? We have been told at great length in the Counter-Case that the reason why the Belgian Government took this action was to restore prosperity to the export trade of the colony, and the reasons of State which rendered governmental action necessary are explained at large. The Belgian Government say it was no part of their intention to assist Unatra in its competition with the private transporters, but that the particular measure which they adopted was the only one which they could find suitable to achieve this object of State. I am entitled to use the Belgian Government's affirmations on this point against them, even though His Majesty's Government consider that the reason for the choice of this particular measure was not in fact a single one, and that the measure was chosen really because it would serve the purpose—to use a common expression—of killing two birds with one stone. But taking the object of the measures to be that which the Belgian Government maintain, is the restoration of prosperity to the export trade of the colony an object which could actuate a "simple particulier" engaged in the transport trade? It is an act which does not purport to be taken for any object connected with the operation of Unatra's fleet, but it purports to be a measure forced on Unatra for the common good. Moreover, in 1932, the measure was extended to cover private transporters who could fulfil certain conditions. Was the extended measure still supposed to be a matter relating to the exploitation by the State-controlled fleet and to be a measure of free competition? I submit that it is impossible, consistently with the Belgian Government's own affirmation to attribute to this measure the character they put upon it, and if it does not possess this character it can only be—as His Majesty's Government states—regarded as an administrative and governmental measure. Therefore, all the legal arguments of the Belgian Government with regard to the rights of governments to engage in competition are

immaterial, because they do not fit the facts as put forward by the Belgian Government themselves.

The last point which I want to mention to-day is the question of discrimination. We have made a submission in paragraph 45 of our Case that there was, in the circumstances of this case, actual discrimination of the nature prohibited by the Convention of Saint-Germain as between the Unatra and Mr. Chinn by reason of the measures complained of. This contention is alternative to our main argument based on freedom of commerce and navigation, but it stands as part of our case. As far as I can see, the Belgian Government have not dealt with this point in their documents. I do not suppose they intend to admit the correctness of our submission, but no doubt the Belgian Agent will explain his standpoint regarding this matter in his oral argument. Our case upon this point is that, inasmuch as Unatra and Mr. Chinn were the only people in the Congo who were carrying on fluvial transport business as an independent business exclusive of trading or anything else, they are the only comparable concerns to be taken into account when considering whether the provisions of the Convention relating to equality of treatment have been observed. We have said in our Case that, by the measure of July 1931, there was discrimination and inequality of treatment as between Unatra, a Belgian national, and Mr. Chinn, a British national. But, following the same line of argument, was there not also discrimination between them in regard to other matters? It will be remembered, for example, that the interest on the "obligations" or bonds of Unatra is guaranteed by the Government, and that by a law, dated March 25th, 1925, Belgian and colonial income-tax upon this interest is limited to 2%. The Rejoinder, paragraph 9, tells us that since 1931 Unatra has not had to call upon the Government to fulfil its guarantee, but has paid the interest on these bonds itself. Be it so, but in so doing Unatra has benefited by the legal limitation on income-tax to which I have just referred. Is not this discrimination?

Again, in paragraph 30 of the Rejoinder, a number of privileges are enumerated which, the Belgian Government say, can lawfully be accorded by governments to a national transport undertaking. I am not sure if the Belgian Government mean to say that the privileges referred to here have actually been accorded to Unatra, but if so, I would submit that this is discrimination as between the corporation and Mr. Chinn.

That concludes what I have to say in my opening speech under the head of law, but, as I have already stated, my observations are merely by way of supplement to the legal discussion and contentions in the British Case and Reply. The submissions there made are maintained in their entirety, both

as regards the Convention of Saint-Germain and general international law.

Now before I sit down, I would beg to remind the Court that, underlying all the complexities both of fact and of law involved in this case, there is a very simple and a very real human element. Of one thing there can be no doubt, and that is that Mr. Chinn is ruined as the result of events in the Congo. From the first moment when the Government of the United Kingdom were made acquainted with the facts of the case, they formed the opinion that Mr. Chinn had suffered a grave injustice through no fault of his own. As the Court must, I think, be aware, the Government of the United Kingdom do not readily take up pecuniary claims by their nationals against foreign governments in order to make them the subject of international representations and action. In Mr. Chinn's case, however, His Majesty's Government felt that it was their duty to do all they could to obtain some redress for what they regarded as the wrong he had suffered. They considered, and they still consider, the case to be not only a very hard one, but a very meritorious one. It was not the wish of His Majesty's Government to enter into litigation with the Belgian Government. Their representations in the earlier stages were directed, as indicated in paragraph 35 of our Case, to obtaining by negotiation compensation for the loss which Mr. Chinn had suffered. Long and patient efforts were made by my Government with this end in view, and they would gladly have accepted any reasonable terms of settlement, but unfortunately the Belgian Government has not seen its way to offer Mr. Chinn any pecuniary compensation whatever, or even to purchase his ships, which, as they are landlocked owing to the configuration of the Congo river, are entirely valueless unless they can be disposed of locally. It is thus as a last resort that we have been forced to come to the Court. In saying that this is a hard case, I am not suggesting to the Court that they should decide this case in favour of the Government of the United Kingdom merely because they think that, on moral grounds, Mr. Chinn is entitled to compensation. I know very well that this Court is a Court of law and that in this case, as in every other case where the parties have not agreed to a different course, the Court will decide according to law. What I do submit, however, is that in ascertaining what the law is, moral considerations cannot and should not be excluded. This is so in connection even with municipal law, but it is still more so, I submit, in the case of international law, which is free from the rigidity and formalism which municipal law inherits from its historical past. I ask the Court to show by its decision in

this case that international law and natural justice go hand in hand.

I thank the Court for their patience and attention in listening to my argument.

4. — EXPOSÉ DE M. DUMONT

(CONSEIL DU GOUVERNEMENT BELGE)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 24 OCTOBRE 1934 (MATIN).

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour,

Quel étrange procès! Ému par le cri de désespoir qui, de toutes parts de sa colonie, monte jusqu'à lui, le Gouvernement belge a pris, en juin 1931, des mesures dont on peut dire qu'elles ont sauvé le commerce et l'industrie au Congo. Il y a certainement quelque part dans l'Afrique belge des ressortissants du Royaume-Uni, comme il y a des ressortissants de tous autres pays, qui ont salué avec allégresse les dégrèvements massifs, origine première de leur salut. Il n'a pas été invoqué — Dieu merci! — que les producteurs exerçant leurs activités au Congo n'aient pas joui, dans des conditions de stricte égalité, du bénéfice des faveurs gouvernementales.

Et cependant, c'est au sujet d'une politique si conforme aux désirs des plénipotentiaires du vénérable Acte de Berlin, si féconde pour tous et si salvatrice, que le Gouvernement belge doit s'expliquer ici. Conscient d'avoir servi, comme ils méritaient de l'être et avec toute la mesure désirable, les intérêts confiés à sa garde, le Gouvernement belge, s'il n'a pas désiré ces débats, ne les craint pas non plus, et il expliquera loyalement les motifs qui l'ont poussé à agir.

Dès le début de la procédure, la cause a été examinée, tour à tour, par l'agent de Sa Majesté britannique et par l'agent belge, sous ses deux angles: le fait et le droit.

Mon éminent collègue, M. de Ruelle, conseiller juridique au département des Affaires étrangères de Belgique, avec sa science éprouvée, traitera la question de droit. Je parlerai du fait.

Je ne compte pas abuser de la bienveillante attention de la Cour, persuadé que tout ce qui devait être dit a été dit au long des Mémoire, Contre-Mémoire, Réplique et Duplique. Mais le moment me paraît venu de tracer les grandes lignes d'une large synthèse, de l'examen desquelles résultera, je l'espère, encore plus de lumière.

Avant la guerre et quelque temps après la guerre, le Gouvernement belge exploitait sa propre flotte commerciale. Il n'étonnera pas la Cour d'apprendre qu'il l'exploitait mal. La

direction d'une affaire industrielle s'accommode mal des lenteurs de la pratique administrative, et c'est la raison pour laquelle, immédiatement après la guerre, l'État constitua une société à laquelle il fit apport de toute sa flotte. Cette société, c'est, pour parler le vilain jargon du jour, l'Unatra (Union nationale des Transports fluviaux).

Mais, lorsque l'État passa la main à une société, il prit garde des intérêts qui lui étaient confiés. Parce qu'il s'agissait d'une société dans laquelle l'État était intéressé, le Conseil colonial — qui est le Conseil législatif de la colonie — eut à donner son avis. Il y a, pour les décrets qui sont présentés au Conseil colonial, un exposé des motifs. Il y a ensuite une discussion et un rapport résumant les débats.

Dans l'exposé des motifs, le ministre des Colonies d'alors, M. Henri Carton, écrivait : « L'intérêt public exige que l'État ne se désintéresse pas des entreprises de transports indispensables au développement de l'industrie et du commerce. Aussi la colonie, par sa participation à la société nouvelle, s'assure-t-elle la possession de la moitié au moins des actions de capital et ainsi une influence prépondérante dans les votes des assemblées générales. En vertu du projet de convention spéciale entre la nouvelle société et le gouvernement de la colonie, les tarifs seront approuvés par le ministre des Colonies ou par le gouverneur général avant leur application. »

Et voilà, Messieurs, la colonie maîtresse des tarifs. Les statuts et le cahier des charges réservent au gouvernement la prédominance nécessaire, tout en assurant au service des transports une direction plus expéditive, plus pénétrée de l'esprit et des méthodes qui font le succès des entreprises privées. Ceci est déjà très significatif. Derrière l'Unatra, nous voyons se profiler l'État, et il faut qu'il en soit ainsi puisque, à la vérité, c'est à l'État qu'il appartiendra de faire promouvoir, dans sa colonie, les affaires industrielles et commerciales et, à cet effet, de rester toujours le souverain maître des tarifs. Aussi ne s'étonnera-t-on pas d'entendre, au cours de la discussion au Conseil colonial, un des membres les plus autorisés du Conseil, M. Timmerman, affirmer : « La société aura la forme des sociétés à but lucratif, mais en réalité elle relèvera de l'État parce qu'elle a plus en vue l'intérêt politique, administratif et de mise en valeur, que la distribution de dividendes aux actionnaires. » Et que tel soit le caractère de la société, c'est ce que j'aurai l'honneur de montrer à la Cour.

La nouvelle société, qui se rapprochait d'une régie administrative, avait une charge très lourde. Je voudrais m'en référer à l'annexe 4 au Mémoire britannique, qui contient une carte schématique, mais très complète, de l'organisation des transports fluviaux.

Ainsi que vous pourrez le constater, Messieurs de la Cour, il y a sur cette carte une ligne dessinée en trait gras : c'est la ligne principale. Elle suit le cours du fleuve. Elle est accessible aux plus grandes unités. C'est la ligne de rapport. N'importe quel bateau qui s'y dirige est certain de trouver, soit à l'aller, soit au retour, du fret payant. Mais il y a, à côté de cette ligne principale, des lignes marquées en traits fins. Ce n'est plus, Messieurs, le fleuve du Congo : ce sont les affluents. Il en est qui sont accessibles à des unités déjà considérables, mais il en est bien plus qui ne sont plus accessibles qu'à de toutes petites unités. Et l'on comprendra que s'il est aisé, en circulant sur une artère fluviale de la grandeur du Congo, de travailler avec bénéfice, on est à peu près certain de travailler à perte lorsque l'on veut exploiter les petites rivières. Or, précisément par le contrat qu'il va signer avec l'Unatra, cette société qu'il fonde, le Gouvernement belge va imposer à celle-ci de desservir tous les points du territoire. Il ne faut pas qu'il y ait dans la colonie du Congo belge des régions qui restent en sommeil parce que le trafic fait défaut. En plus, il faut encore que l'Unatra assure des services réguliers. Le transport du courrier, le transport des voyageurs, ont une très grande importance dont se soucient fort peu les transporteurs privés. Par conséquent, qu'il y ait du fret ou qu'il n'y en ait pas, il faut que les bateaux courriers partent au jour et à l'heure fixés. Enfin, le Gouvernement tient à ce que l'Union nationale des Transports fluviaux transporte à prix bas. Ceci explique que, durant toute la période qui s'est écoulée depuis sa fondation et à l'heure actuelle encore, en dépit des dégrèvements massifs, l'Union nationale des Transports fluviaux, émanation de l'État, est en lutte avec des concurrents qui, n'exploitant que les parties les plus faciles, réglant leurs services comme ils l'entendent, sont en mesure de faire à la montée des propositions de prix qui atteignent la moitié des tarifs ordinaires de l'Unatra.

Et voici qu'en 1931 la crise, qui avait déjà exercé dans la colonie ses ravages depuis un an au moins, laisse apercevoir une catastrophe imminente. Pour ceux qui s'occupent de l'économie coloniale, il y a un signe qui ne trompe pas : c'est l'accumulation des stocks à l'exportation, car, le commerce étant un échange, si l'exportation s'arrête, l'importation elle-même est impossible, et c'est pour un pays le commencement de la décadence.

Eh bien, en 1931, cette situation se présente. Le commerce et l'industrie, d'une voix unanime, crient au secours ! Et le Gouvernement se décide, le 20 juin 1931, à faire usage de la faculté, qu'il s'était réservée en vertu de la convention avec la Société nationale des Transports fluviaux, de lui imposer les tarifs qui sauveront le développement économique du pays. Et le Gouvernement belge va faire par l'intermédiaire de la société

une avance, de caractère temporaire, récupérable après un certain temps et ajustée aux circonstances. A la vérité, le Gouvernement belge avait le choix entre le système des avances et celui des primes à l'exportation.

Je sais que, dans d'autres colonies, le gouvernement, désireux d'apporter au commerce et à l'industrie l'aide qui leur était nécessaire, s'est prononcé en faveur du système des primes à l'exportation. C'est un procédé simple, qui est d'une comptabilité extrêmement facile, et, à ce titre, il se serait recommandé au Gouvernement belge comme à tous les autres gouvernements.

En réalité, la situation géographique du Congo belge, et cette circonstance que les centres de production sont inégalement répartis, prouvaient au Gouvernement que les primes à l'exportation seraient sans effet sur le développement économique. Je prends comme exemple deux régions qui sont des régions de production. L'une se trouve dans le Mayumbé. C'est une région qui est placée au nord de l'estuaire du Congo, et dont on peut dire que la porte de sortie est Boma, qui se trouve dans le coin gauche de la carte que vous avez sous les yeux. D'autre part, je prends une autre région également très fertile qui se trouve à sept cents kilomètres environ de Stanleyville, point terminus de la ligne principale de navigation. Je suppose que j'accorde pour un produit déterminé une prime à l'exportation. Pour que cette prime à l'exportation exerce une influence sur le prix d'une marchandise qui, expédiée d'un lieu situé à sept cents kilomètres de Stanleyville jusqu'à la mer, va supporter une charge énorme de transport, il faudra que cette prime à l'exportation soit extrêmement élevée. Au contraire, pour le producteur qui se trouve près de la mer, une prime d'exportation très faible pourra le tirer d'affaire. La difficulté, c'est qu'il est très malaisé d'identifier les marchandises d'après leur origine. Les marchandises sont transportées la plupart du temps en vrac. Elles sont à peine mises à bord qu'il est impossible de savoir d'où elles viennent. En fait, une marchandise est vendue jusqu'à trois ou quatre reprises au cours du transport. Ce sont là des circonstances qui empêchent d'appliquer une prime à l'exportation en tenant compte des charges de transport que la marchandise doit supporter. Mais, de plus, la prime à l'exportation va être payée à l'exportateur. Messieurs, l'exportateur ne nous intéresse pas; l'exportateur est un intermédiaire — et c'est parfois un parasite — qui se trouve placé entre le producteur et le consommateur. Ce qui nous intéresse, c'est le producteur. C'est lui qui crie au secours. C'est lui que nous allons aider. Nous ne l'aiderons pas en appliquant le système de la prime à l'exportation.

Enfin, le Gouvernement belge ne désire pas faire de cadeau. Les avances qu'il fait sont des avances récupérables. Eh bien, il est radicalement impossible pour lui d'essayer de récupérer

des primes à l'exportation, tandis qu'au contraire, si l'avance est faite à tel producteur déterminé, il sera aisé, dans la suite, quand la prospérité sera revenue, — car il faut bien espérer que la crise aura une fin, — il sera facile à ce moment de s'adresser au producteur et de lui dire : « Je vous ai aidé lorsque la situation était difficile ; maintenant vous allez rembourser à ma trésorerie les avances que je vous ai faites. »

Voilà donc les raisons pour lesquelles, bien que cette prime à l'exportation soit extrêmement aisée à appliquer, la Belgique l'a repoussée. Il ne lui restait plus, dès lors, qu'à appliquer aux produits le système qu'elle a appliqué : le système des avances. Ces avances sont de caractère temporaire. La Cour aura été certainement frappée par le fait que la décision de juin 1931 porte que les avances sont faites pour une période de trois mois. C'est, Messieurs, la faiblesse mais aussi la noblesse de la nature humaine que de ne pouvoir se faire à l'idée d'une calamité persistante. Chacun espère que la situation difficile dans laquelle il se trouve ne sera que passagère, et qu'au bout de quelque temps elle redeviendra normale. Aussi le Gouvernement prend-il une mesure d'un caractère temporaire, et à laquelle il assigne une durée de trois mois. Mais les espoirs du Gouvernement belge ne se sont pas réalisés. La production avait été facilitée, certes. Mais les prix pratiqués sur les grands marchés européens ne permettaient pas d'entrevoir une solution prochaine des difficultés. Et c'est la raison pour laquelle il a fallu renouveler ces périodes.

Nous voici arrivés en 1932. A cette époque, il se passe un événement important : le ministre des Colonies, M. Tschoffen, décide d'aller au Congo et de juger par lui-même de la situation. A ce moment, il tentera d'élargir le cadre dans lequel se mouvait le système et de faire profiter tous les transporteurs des avances. A propos de ce voyage du ministre des Colonies au Congo, il me paraît que je dois faire une remarque. La sympathie très confraternelle que j'ai pour l'agent britannique et pour M^e Fachiri, sympathie que je sais partagée, m'incite à leur dire que je ne puis accepter que sous réserve les paroles qui sont mises sur les lèvres de M. Tschoffen. Il y a, dans le Mémoire britannique, un passage où une conversation est relatée. M. Tschoffen aurait dit : « Je ne veux pas créer un monopole de droit, parce que les monopoles de droit ne sont pas permis par les traités internationaux, par la Convention de Saint-Germain-en-Laye notamment, et, personnellement, je suis l'adversaire des monopoles de fait. »

A lire ce passage du Mémoire britannique, il semble que M. le ministre Tschoffen ait entendu dire qu'un monopole de fait s'instaurait au Congo. J'aurai, j'espère, l'honneur de montrer à la Cour qu'il n'en est rien. Mais cette conversation est un entretien auquel l'agent belge pas plus que l'agent

britannique n'a assisté. C'est une conversation qui s'est tenue entre personnes privées, dont une personne privée a pris note. Je me demande si les paroles qui ont été prononcées ne l'ont pas été avec des nuances qui en changent singulièrement la portée.

En fait, en 1932, le commerce s'était adapté, et M. Tschoffen essaya de faire profiter d'une aide gouvernementale tous les transporteurs quels qu'ils soient.

Cette avance est récupérable, et elle l'est dans des conditions qui ont été déterminées au Sénat de Belgique. Je lis dans le rapport de la commission chargée de l'examen du budget du ministère des Colonies, présenté à la séance du 10 juillet 1934, le passage suivant : « Pour les entreprises de transports publics, le gouvernement de la colonie récupérera, lorsque les circonstances le permettront, en relevant les tarifs de transport d'un pourcentage à déterminer à ce moment, les sommes qu'il aura liquidées du chef des dégrèvements massifs consentis par lesdits organismes. La récupération portera sur le montant principal augmenté de l'intérêt légal depuis la date des décaissements effectués par la colonie. »

Le Gouvernement belge est sûr de ce qu'il fait, car il est le maître des tarifs pratiqués par l'Unatra. Le moment venu, il dira à celle-ci : « Vous allez effectuer une hausse de cinq pour cent — par exemple — sur vos tarifs, et le produit de cette majoration rentrera dans les caisses de l'État. »

Nous touchons ici à la raison pour laquelle, malgré l'offre généreuse qui leur est faite, peu de sociétés acceptent l'assistance gouvernementale. En effet, il est de la plus élémentaire justice que, puisque l'Union nationale des Transports fluviaux aura, à un certain moment, à rembourser l'avance qu'elle a reçue, les transporteurs privés qui accepteraient des avances soient mis sur un pied d'égalité ; or, ils préfèrent se passer des avances gouvernementales, parce que, en particulier à la montée, ils sont encore en mesure, malgré toutes les circonstances, de faire à l'Unatra une concurrence souvent victorieuse.

Enfin, Messieurs, cette avance est ajustée aux circonstances.

L'avance faite par l'intermédiaire de l'Unatra — car l'Unatra n'est qu'un intermédiaire — aux producteurs pour les transports fluviaux est calculée très largement. En effet, l'avance étant récupérable, le Gouvernement sait fort bien que, de toutes les sociétés de transports qui exploitent au Congo, celles qui sont chargées d'un service de navigation et dont le capital est relativement léger seront, bien plus vite que les chemins de fer, en mesure de rembourser au Gouvernement les avances qui leur ont été faites. Même pour l'Unatra, ce sont partiellement les actionnaires qui vont payer les frais des dégrèvements massifs.

Pour les trois exercices qui nous occupent, je constate, en consultant les bilans de l'Union nationale des Transports

fluviaux, qu'alors que les dégrèvements massifs ont coûté à la société 4.269.000 francs, l'État ne paie à la société qu'un peu moins de la moitié, 2.072.000 francs. L'exercice suivant, 1932, est moins favorable : les dégrèvements se sont élevés à 12.107.000 francs ; les remboursements par l'État se sont élevés à la même somme. Mais la situation s'améliore au cours de l'exercice 1933, et, alors que les dégrèvements ont coûté 11 millions, les remboursements par l'État ne se sont élevés qu'à 7.456.000 francs. D'où vient la différence ? C'est que les dégrèvements sont calculés sur ce qu'on appelle des bilans blancs, c'est-à-dire que les bénéfices qui auraient été réalisés par la société à la montée ou à la descente — à la descente, sur les produits non dégrévés — vont servir en premier lieu à solder la politique des dégrèvements.

Voilà comment l'État de Belgique traite les actionnaires de l'Union nationale des Transports fluviaux.

Ce que le Gouvernement belge désirait, c'était de permettre au commerce de s'adapter progressivement aux nouvelles conditions d'existence. Il est arrivé au résultat qu'à l'heure présente les dégrèvements massifs sont calculés et répartis d'une autre manière : à l'effort qui avait été accompli par le Gouvernement s'est joint l'effort réalisé par les producteurs eux-mêmes.

La politique que je viens de définir a-t-elle eu pour effet de constituer un monopole de fait ? Pas du tout. Je sais qu'on l'affirme de l'autre côté de la barre, mais sans une apparence de raison.

La Cour aura certainement été frappée — comme je l'ai été — de ce que, dans le Mémoire britannique, il est constamment fait allusion au trafic à la descente. C'est une façon arbitraire de juger des activités d'une société de transports que de ne considérer qu'un seul sens du trafic. Depuis un an que j'étudie cette affaire, je me suis demandé si vraiment le trafic à la montée n'était pas plus rémunérateur que le trafic à la descente, et s'il n'y avait pas un intérêt à calculer le plus exactement possible le rapport entre le trafic à la montée et le trafic à la descente. C'est pour cette raison que j'ai posé à l'Union nationale des Transports fluviaux le problème suivant : « Je désire que vous constituiez un cargo de cinq tonnes. Ce cargo sera la photographie la plus exacte possible de l'ensemble de votre activité : dans la constitution de ce cargo, vous respecterez la distribution de toutes les marchandises que vous transportez au cours de l'année selon le tarif que vous appliquez à ces marchandises. Cette opération faite, je vous demande de me donner deux chiffres : quel est le montant des recettes que réalise une compagnie en transportant de Léopoldville, capitale du Congo belge, à Stanleyville, le cargo constitué de cette manière ? Quel est ce montant pour la descente ? »

Voici la réponse, voici les chiffres dans leur vérité brutale. La recette moyenne à la montée de cinq cents tonnes transportées de Léopoldville à Stanleyville s'élève à 229.000 francs, pour arrondir 230.000; la recette moyenne d'un cargo de cinq cents tonnes transportées de Stanleyville à Léopoldville est de 89.000 francs, en arrondissant 90.000; voilà donc le rapport: 230.000 francs à la montée, 90.000 francs à la descente.

Le Mémoire britannique affirme que, lorsqu'il n'y a plus de marchandises à transporter à la descente, il est impossible à un trafiquant de faire ses affaires. Je dis que c'est exactement le contraire. Lorsqu'un trafiquant n'a plus de marchandise à transporter à la descente, mais lorsqu'il en a encore à transporter à la montée, il est encore en état de continuer son industrie.

Ceci est d'importance, car les dégrèvements massifs n'ont été accordés par l'État qu'au profit des producteurs; ils ne touchent qu'une certaine quantité de produits à la descente, et il n'existe, pour les produits à la montée, aucun dégrèvement massif, à l'exception de celui qui porte sur les fûts vides destinés à contenir l'huile de palme.

Je ne me rappelle plus quel philosophe de l'antiquité prouvait le mouvement en marchant. Je vais prouver qu'il n'y a jamais eu de monopole de fait en produisant les statistiques. A la page 183 de la Duplique du Gouvernement belge, la Cour trouvera un double tableau montrant quel a été le tonnage transporté à la montée et à la descente.

La Cour sera frappée sans aucun doute par le fait que, pour le tonnage transporté à la montée, la part des transporteurs « autres » — les transporteurs qui ne sont ni l'Unatra, ni les Huileries du Congo belge — s'élève depuis 1931, époque des dégrèvements massifs, jusqu'à comprendre le cinquième de tout le cargo transporté à la montée.

Comme le cargo à la montée — nous le savons maintenant — paie mieux, en transportant le cinquième de toutes les marchandises du bas fleuve vers le haut fleuve, les compagnies de transports fluviaux sont certaines d'assurer leur existence. Comme il n'y a pas de transport à la montée sans transport à la descente, quels que soient les tarifs, un bateau qui a apporté par exemple à Stanleyville des marchandises venant du bas Congo a intérêt, quel que soit le prix qu'on lui offre, à charger les marchandises de Stanleyville pour les apporter à Léopoldville.

Ainsi, je montre bien clairement qu'il n'y a pas eu de monopole de fait, puisque les faits sont en contradiction complète, absolue, avec le caractère même du monopole.

Je le sais bien, les statistiques que le Gouvernement belge a produites n'ont pas rencontré auprès du Gouvernement britannique beaucoup de faveur. J'en suis bien fâché, mais je

n'en ai pas d'autres à lui remettre. Les statistiques officielles sont faites, ainsi que le Gouvernement belge a déjà eu l'honneur de l'exposer dans la Duplique, au moyen des bordereaux, autrement dit des connaissements qui accompagnent chaque marchandise depuis son départ jusqu'au lieu d'arrivée. Est-ce que les statistiques que le Gouvernement belge produit à la page 183 sont scrupuleusement, rigoureusement exactes? Je n'oserais pas l'affirmer, et je ne crois pas qu'il soit un seul gouvernement sur la terre qui puisse dire, sans crainte de se tromper, que jusqu'à la dernière unité les statistiques qu'il présente sont conformes à la réalité. Mais qui a jamais observé les statistiques de cette manière? On sait bien que les statistiques doivent être prises en tenant compte d'une certaine marge d'erreur. Il faut faire la part des défaillances humaines. Mais j'ai tiré personnellement les chiffres de la première colonne de nos statistiques des communiqués mensuels fournis par l'Administration des douanes au Gouvernement belge. Je sais fort bien que, s'il y a une erreur, celle-ci ne peut pas être substantielle. Il peut y avoir une erreur de 500 tonnes, et même — je veux bien aller jusque-là — de 1000 tonnes dans ces statistiques que le Gouvernement fournit et qui n'ont pas été inventées. Comme les statistiques de la première colonne ont une grande importance, et comme je ne puis pas supposer dans l'esprit de l'Union nationale des Transports fluviaux ou dans l'esprit des Huileries du Congo belge je ne sais quel machiavélisme qui les transformerait, je dois demander respectueusement à la Cour qu'elle veuille bien tenir compte qu'il s'agit de statistiques officielles, auxquelles il est de règle qu'on accorde crédit.

Le Gouvernement britannique, lorsqu'il a rédigé son Mémoire, avait un cheval de bataille sur lequel reposait, je crois, beaucoup d'espoir : c'était les contrats de fidélité.

Les contrats de fidélité sont une pratique commerciale irréprochable. Je dis, moi qui suis transporteur, à un client éventuel : « Promettez-moi de passer par mon intermédiaire pour tous vos transports, et je vous ferai une ristourne sur mes tarifs. » Il semblait, en lisant le Mémoire du Gouvernement britannique, que les dégrèvements massifs étaient liés aux contrats de fidélité et que, par ce double jeu des dégrèvements massifs d'une part et les contrats de fidélité d'autre part, il était devenu impossible à tout commerçant de continuer ses opérations commerciales.

Or, Messieurs, les contrats de fidélité ne se lient en rien aux dégrèvements massifs.

A l'annexe 1 à la Duplique du Gouvernement belge, la Cour trouve le relevé général des contrats passés par l'Unatra. Il y en a de deux sortes. Tout d'abord, les contrats de fidélité ordinaires. La Cour remarquera qu'au moment où sont

pratiqués les dégrèvements massifs, les contrats de fidélité sont à la veille de disparaître. Depuis le 1^{er} juillet 1931, sur cette longue liste qui est produite à la page 199 de la Duplique du Gouvernement belge, il n'y a que cinq contrats de fidélité dont un seul encore en vigueur, celui passé le 13 octobre 1931 avec la Compagnie du Lubilash, et il ne vise que des transports à la montée, parce que la compagnie en question est une compagnie d'élevage qui n'exporte pas. Les contrats de fidélité et les dégrèvements massifs sont donc deux choses parfaitement différentes et qui sont venues en des temps différents.

Les contrats de fidélité, d'ailleurs, n'ont pas donné à l'Unatra le succès qu'elle en attendait. Je dis cela pour la bonne raison que l'Unatra, comme j'ai eu l'honneur de le dire tout à l'heure à la Cour, n'est pas en mesure de faire sur ses tarifs les dégrèvements que consentent les transporteurs privés, libres d'exploiter le fleuve comme ils le veulent. A côté de ces contrats de fidélité, il y a des contrats spéciaux de reprise et de désarmement de flotte. Il est évidemment facile pour l'agent du Gouvernement britannique de prétendre que, par suite de la politique de dégrèvements massifs, les compagnies ont été obligées de liquider leur flotte. Vous le savez, — M^e Fachiri, dans sa substantielle plaidoirie d'hier, vous l'a répété, — toutes les compagnies qui font du transport ont en outre une autre activité. Il en est qui ont été imprudentes — cela se voit tous les jours — et qui ont été amenées à liquider leurs affaires parce qu'elles n'étaient pas menées avec sagesse. La politique des dégrèvements massifs a-t-elle été pour quelque chose dans cette situation? C'est possible, ce n'est pas certain. Il y a une opération de logique dont mes professeurs de philosophie m'apprenaient à me méfier : *post hoc ergo propter hoc*. Les mauvaises affaires ont suivi les dégrèvements massifs, elles sont donc la conséquence des dégrèvements massifs. La Cour comprendra qu'il y a, dans les temps cruels que nous vivons, bien d'autres causes de cataclysmes que cette erreur supposée pour les sociétés commerciales et industrielles.

L'on nous dit: Voyez combien la situation est difficile! Il y a des contrats spéciaux de reprise ou de désarmement de flotte, conclus pour vingt-cinq ans! Mais c'est au profit même de la compagnie qui vend les bateaux. Il faut bien le dire : à l'heure présente, avec sa flotte qui a été constituée à un moment où l'optimisme régnait, l'Union nationale des Transports fluviaux a assez de navires pour exploiter largement le champ qui est ouvert à son activité. Elle ne désire pas acquérir une flotte nouvelle. Et si les compagnies que les malheurs du temps amènent à déposer leurs bilans voulaient réaliser, aujourd'hui, dans la colonie leur flottille, elles n'en

obtiendraient rien. Personne ne désire, à l'heure actuelle, assumer la charge de l'entretien d'un bateau. L'Unatra consent à reprendre les flottes des sociétés qui se trouvent sur le point de défaillir ou qui ont déjà défailli, et, afin de ne pas obliger l'acheteur à accepter un paiement dérisoire, il est convenu que le prix de la flotte est payé au moyen de transports — ce qui satisfait les deux parties —; c'est dire que, pendant vingt-cinq ans, la société qui a vendu sa flotte à l'Unatra est certaine d'obtenir des conditions de transport particulièrement avantageuses. C'est ainsi qu'il y a là un contrat de fidélité qui se joint au contrat de reprise des flottes, et qui a exercé une influence salubre sur le commerce du Congo.

Il paraît que le Gouvernement belge a omis de signaler, parmi les contrats spéciaux de reprise et de désarmement de flotte (p. 199 de la Duplique belge), une société forestière du Sungu.

Je pense bien que le Gouvernement belge n'a rien oublié du tout, car le document que j'ai pu voir grâce à la courtoisie de M^e Fachiri porte que la Société forestière du Sungu est filiale d'une autre société, la Boméco, dont le nom figure en toutes lettres dans l'annexe 1 à la Duplique. Si le Gouvernement belge a oublié de placer parmi les contrats spéciaux de reprise ou de désarmement de flotte la flotte de la Compagnie forestière du Sungu, que mes honorables adversaires veuillent bien trouver ici mes excuses. Ce sont de ces oublis qui peuvent arriver lorsqu'on prépare une plaidoirie.

Ma tâche est, Messieurs, bientôt terminée. Je crois avoir montré que, par les mesures qu'il a prises, le Gouvernement belge n'a pas fait autre chose que ce qu'ont fait tous les gouvernements du monde pour venir au secours de l'activité économique. En appliquant la politique des dégrèvements massifs, le Gouvernement belge n'avait pas institué l'ombre d'un monopole de fait.

Ce qui me reste à dire concerne l'entreprise de M. Chinn. M. Chinn réclame au Gouvernement belge une indemnité pour le préjudice qu'il a subi. Il tire la cause de ce préjudice de la politique que le Gouvernement belge a adoptée. Je pourrais dire à M. Chinn: Si vous n'avez plus fait d'affaires, vous devez vous en prendre à vous-même, car, dans votre déclaration pour les impôts du 24 mai 1932, issue de vous, dont j'ai entre les mains une copie certifiée conforme par les services administratifs de la colonie, vous dites: « Mes bateaux sont à la chaîne depuis le 1^{er} juillet 1931 », c'est-à-dire qu'au moment même, à la minute précise où les dégrèvements massifs sont entrés en vigueur, au lieu de lutter courageusement comme l'ont fait tant d'autres, vous avez préféré mettre vos unités à la chaîne et vous croiser les bras.

Messieurs, s'il y a un préjudice, est-ce que la cause première de ce préjudice ne se trouve pas dans l'attitude de M. Chinn ? Il est facile de prendre à partie le Gouvernement belge, alors qu'en somme on n'a pas fait soi-même ce qui était nécessaire pour résister aux circonstances.

Mais en réalité, et réserve faite du service des transports qu'il assurait entre le Congo belge et l'Afrique équatoriale française, M. Chinn n'exploitait plus.

La Cour sait que le Gouvernement belge a produit, à l'annexe 3 à la Duplique (p. 202), un relevé qu'il croit sincère des bordereaux et manifestes, à l'entrée et à la sortie, à la montée et à la descente, se rapportant aux transports effectués par les bateaux de M. Chinn. En 1930, c'est encore une période de prospérité ; M. Chinn transporte, et il n'y a pas de politique spéciale du Gouvernement qui soit appliquée. Je ne tiens pas compte des transports entre le Congo belge et l'Afrique équatoriale française, puisque, pour cette partie du transport, les dégrèvements massifs n'ont eu aucune espèce d'influence et que M. Chinn était en mesure de faire des transports à destination de l'Afrique équatoriale française comme auparavant. Je constate qu'au cours de l'année 1931, dans les premiers mois de l'année, à une époque où les dégrèvements massifs ne sont pas encore entrés en fonctionnement, M. Chinn a fait deux voyages avec le vapeur *Diane*, deux voyages à la montée et deux voyages à la descente. Le dernier de ces voyages est celui qui a été fait à la descente par le vapeur *Diane*, le 13 mai 1931. Depuis le 13 mai 1931, M. Chinn n'avait pas fait de transport, ni à la montée ni à la descente.

Qu'est-ce que le Gouvernement britannique répondra à ceci ? Il répondra que ce tableau se fonde sur des documents incomplets. Or, le Gouvernement britannique n'a pas apporté l'ombre d'une preuve, il n'a rien apporté d'autre que des affirmations en ce qui concerne les transports effectués par M. Chinn. C'est le Gouvernement belge qui est venu à son secours et qui, dans une liasse que j'ai ici, lui fournit tous les bordereaux auxquels se réfère l'annexe 3.

Vous avez fait d'autres transports, dites-vous ? Apportez-nous en la preuve. Lorsque cette preuve aura été faite, nous l'examinerons. En attendant, je n'ai pas lieu de douter des autorités administratives de la colonie qui, classant ces bordereaux par année et par transport, fournissent là des documents fidèles : ce sont des originaux qui sont ici ; ils sont présentés sous une forme presque malpropre ; ils sont accompagnés de certificats établis par les plus humbles préposés du service des douanes de la colonie. Ce sont là des documents authentiques, et, chose curieuse, c'est le Gouvernement belge, défendeur, qui les apporte, et non pas le Gouvernement britannique, demandeur à qui incombe la preuve de ses allégations.

La flotte de M. Chinn se composait de tous les bateaux qui ont été cités dans le Mémoire du Gouvernement britannique ? J'en suis fâché pour lui, mais, lorsque M. Chinn a fait sa déclaration pour les impôts personnels, qui porte la date du 1^{er} janvier 1930, M. Chinn cite un seul bateau, le *Diane*, dont il estime la jauge à 37 tonnes. Le 2 janvier 1931, même déclaration, même mention : un seul bateau, le *Diane*, dont la jauge se trouve réduite à dix-neuf tonnes. En revanche, en 1932, la déclaration qui est signée le 24 mai — et depuis le 1^{er} juillet 1931 les dégrèvements massifs sont entrés en vigueur — fait apparaître, à notre grande stupéfaction, toute une flottille composée des bateaux : le *Diane*, le *Momboyo*, le *Cue*, le *Rosa*, le *Zérani* et le *Mondego*. Mais, d'autre part, nous savons par une correspondance qui a été échangée entre le service de l'inspection de la navigation et le gouverneur général qu'aucun de ces bateaux n'avait de certificat de navigabilité, certificat sans lequel il lui était interdit d'entreprendre le moindre voyage.

Ainsi, j'en arrive à cette certitude que, d'après le relevé des bordereaux que le Gouvernement belge a produit dans sa Duplique, le tonnage total transporté dans la meilleure année par M. Chinn ne dépasse pas, je crois, celui d'un seul bateau du Rhin, et je crois même qu'il est sensiblement inférieur. Dans ces conditions, pourquoi, en 1932, M. Chinn fait-il état d'une flotte relativement nombreuse, alors qu'en 1930 et en 1931, à une époque où il pouvait naviguer sans entrave, il a affirmé au fisc qu'il n'avait qu'un seul bateau, le *Diane*, d'une jauge totale de 37 tonnes ?

Enfin, reste la question des bénéfices. Si nous en croyons le Gouvernement britannique, les bénéfices nets réalisés par M. Chinn se seraient élevés à la somme de 2.089.000 francs au cours des années 1930 et 1931. Pourquoi, Monsieur Chinn, si vous avez réalisé deux millions de bénéfice net, n'en déclarez-vous au Gouvernement belge, pour les exercices 1930, 1931 et 1932, que 330.000 francs ? Il y a entre votre bénéfice net, tel que vous le produisez devant la Cour, et le bénéfice que vous avez affirmé avoir fait au fisc, une différence d'environ 1.700.000 francs. Ou bien vous avez déclaré au fisc 1.700.000 francs de bénéfice en moins, ou bien vous affirmez maintenant avoir fait 1.700.000 francs de bénéfice de plus que vous n'avez fait. Tentez d'expliquer cela.

Il est bien clair que nous sommes en présence d'un document psychologique d'une certaine importance. On a dit qu'il est conforme à la pratique suivie en Angleterre pour l'*income-tax* de ne pas déclarer les bénéfices qui ne sont pas entrés en caisse. Je le veux bien. Je pense qu'il en est de même dans tous les pays du monde. Mais enfin, ces bénéfices qui ne sont pas entrés en caisse cette année, ils y entreront l'année prochaine. Dès lors, pourquoi M. Chinn, lorsqu'il fait sa déclaration

pour 1933, se contente-t-il d'écrire que les affaires au Congo belge sont paralysées depuis le 1^{er} juillet 1931 à cause du prétendu monopole de fait accordé par le gouvernement de la colonie à la Société Unatra ? Cette explication permet à M. Chinn de déclarer en 1933 qu'il n'a fait aucun bénéfice, alors que, en 1932, il a déclaré 1.700.000 francs de bénéfice de moins. Je sais bien que, pour justifier le sort de ces 1.700.000 francs, M. Chinn indiquera les dépenses qu'il a faites pour conserver sa flotte. Mais je me demande pour quoi, dans ces conditions, pour l'année 1933, M. Chinn ne déclare rien comme bénéfice, même comme bénéfice brut.

J'en ai dit assez. Je me suis efforcé d'apporter dans cette affaire, sur la question des faits, plus de lumière. Y ai-je réussi ? Je ne sais. Je me rends compte maintenant combien ce que je n'ose pas appeler ma plaidoirie était insuffisant. Mais, si j'ai apporté un peu de lumière dans le débat, je le dois à la bienveillante attention de la Cour, et je prie la Cour d'être sûre que je lui en suis sincèrement reconnaissant comme j'en ai été profondément touché.

5. — EXPOSÉ DE M. DE RUELLE

(AGENT DU GOUVERNEMENT BELGE)

AUX SÉANCES PUBLIQUES DES 24 ET 25 OCTOBRE 1934.

[*Séance publique du 24 octobre 1934, après-midi.*]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour,

Lorsque nous commençons hier l'examen de la question dont vous êtes saisis, nous paraissions vouloir, suivant la suggestion qui nous en a été faite par nos collègues anglais, laisser provisoirement les faits dans l'état où ils sont exposés dans les mémoires pour nous pencher davantage sur l'aspect juridique du problème, avec l'idée que, lorsque les questions auraient été étudiées d'un point de vue théorique et juridique, il serait plus facile d'apprécier l'opportunité d'une enquête sur les questions de fait soulevées dans ce procès.

En réalité, il n'en a pas été ainsi. Nous avons consacré la journée d'hier et la matinée d'aujourd'hui à un examen qui a surtout porté sur les faits. Nous ne devons pas le regretter, car nous avons fait un grand pas.

Ce matin, M. Dumont a fait au pied levé — car nous ne nous attendions pas à parler des faits — un exposé qui situe le problème tel qu'il se pose. En juriste averti, M. Dumont a présenté cet exposé d'une manière telle que les conclusions se dégagent d'elles-mêmes, même du point de vue juridique.

Je suis donc assez perplexe quant à ce qu'il me reste à faire en me plaçant, cette fois, à un point de vue exclusivement juridique. Ne vais-je pas faire œuvre de pédantisme, voire même œuvre naïve, en essayant de développer devant la Cour des questions théoriques au sujet desquelles, j'en suis convaincu, son opinion n'est pas douteuse ? Cependant, puisque la Partie demanderesse maintient l'argumentation qu'elle a développée à cet égard dans son Mémoire introductif d'instance et dans sa Réplique, je vais essayer de rencontrer aussi brièvement que possible chacun des points de sa thèse.

Le procès est basé, d'une part, sur la Convention de Saint-Germain-en-Laye, que le Gouvernement belge aurait violée en prenant les mesures incriminées du 20 juin 1931. Subsidiairement, s'il était même admis que nous n'avons en rien violé la Convention de Saint-Germain, le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne invoque tout au moins contre nous une infraction aux principes généraux du droit.

Peut-être serait-il plus logique que je commence par l'examen des principes généraux qui forment la base même du droit, base que les conventions, notamment la Convention de Saint-Germain-en-Laye, sont venues compléter.

Néanmoins, pour me conformer à la règle suivie jusqu'ici dans l'examen de la demande, je commencerai, avec la permission de la Cour, par envisager les obligations que la Convention de Saint-Germain-en-Laye de 1919 impose au Gouvernement belge en ce qui concerne la navigation sur le Congo. C'est d'ailleurs sur les dispositions de cette convention que M. Chinn, ainsi que les Belges qui étaient partie au procès, avaient basé leur action devant les tribunaux de la colonie ; dans un jugement rendu en première instance et suivi d'un arrêt rendu en appel, tous deux longuement motivés, ces tribunaux ont rejeté la demande de dommages et intérêts basée sur la violation des principes et garanties contenus dans la Convention de Saint-Germain.

Voyons si, laissant de côté les questions de compétence, — compétence qui a été admise par le Tribunal et la Cour de Léopoldville et que le Gouvernement belge a contestée, — les décisions de première instance et de la Cour de Léopoldville peuvent être considérées comme un déni de justice justifiant l'action devant la Cour permanente de Justice internationale.

Ayant sous les yeux la Convention de Saint-Germain-en-Laye qu'elles ont entendu appliquer, ces juridictions de la colonie belge du Congo ont-elles méconnu les droits que les sujets anglais tirent de cette charte vis-à-vis du Gouvernement belge ? Telle est donc la première question à laquelle nous avons à répondre.

Dans l'examen de cette question, je serai amené à m'occuper successivement de définir et de préciser la notion du droit

de libre exercice de la navigation, garanti aux ressortissants des États signataires de la Convention de Saint-Germain. Je serai ainsi amené à dissiper une confusion établie par la Partie demanderesse entre la liberté de navigation et la liberté de commerce. Ayant défini cette notion, il y aura lieu d'examiner ensuite la question de la légalité ou de l'illégalité des subsides pouvant être accordés par l'État riverain au pavillon national. Pour suivre dans ses développements la demande, nous aurons enfin à examiner comment il convient d'apprécier une thèse consistant à dire que, si les subsides ne sont pas en principe défendus, ils le deviennent cependant dès que, par leurs répercussions, ils se révèlent de nature à exercer une influence sur les opérations de navigation pratiquées par des ressortissants étrangers. Tels sont les trois points principaux auxquels nous devrons nous arrêter.

Dans son Mémoire introductif d'instance devant la Cour, le Gouvernement du Royaume-Uni pose mal le problème en confondant deux notions qui, de l'avis du Gouvernement belge, sont totalement différentes. Cette confusion va rendre plus difficile la recherche de la solution si nous ne mettons immédiatement les choses au point.

La Partie demanderesse voudrait voir dans les mesures de dégrèvement décidées par le gouvernement colonial belge, au mois de juin 1931, une atteinte à la fois à la liberté de commerce et à la liberté de navigation, ainsi qu'à la règle de l'égalité de traitement en matière de commerce et en matière de navigation. Comme nous l'avons fait remarquer dans les pièces de la procédure écrite, dans notre Duplique notamment, le sieur Chinn a joui, jouit encore et continuera à jouir de toutes les garanties stipulées par la Convention de Saint-Germain, aussi bien en matière de commerce qu'en matière de navigation et dans d'autres domaines encore, puisque ladite convention ne donne pas seulement des garanties en matière de commerce et de navigation, mais aussi d'exercice de profession, de liberté religieuse, etc.

Il faut cependant, pour que M. Chinn soit dans le cas de réclamer le bénéfice de ces garanties, qu'il se trouve dans les hypothèses prévues par la Convention de Saint-Germain pour chacune des activités. Quant aux opérations de navigation, encore qu'elles puissent, suivant la conception que s'en font nos législations internes, être qualifiées d'actes commerciaux, ici, sur le terrain sur lequel nous nous trouvons aujourd'hui — c'est-à-dire sur le terrain du droit public conventionnel applicable —, il n'est pas permis de confondre commerce et navigation, bien qu'il puisse y avoir solidarité entre ces deux activités. Remarquons d'ailleurs qu'en droit privé, si nos codes de commerce rangent les opérations de navigation parmi les actes commerciaux, c'est à certaines fins seulement, notamment

au point de vue de la compétence des tribunaux de commerce, en matière de preuves, etc., mais, même en droit interne, la navigation a sa législation qui lui est propre.

Pour se rendre compte des infractions qui peuvent, sur le terrain où nous nous trouvons, avoir été commises dans chacune des deux catégories de garanties, il importe de savoir exactement à quoi se rapportent ces garanties. En d'autres termes, il faut savoir ce qui constitue, d'une part, l'exercice du commerce et, d'autre part, l'exercice de la navigation, afin de rechercher si une atteinte a été portée à la liberté de l'exercice de l'un ou de l'autre. Confondre les deux notions, c'est jeter la confusion là où existe la clarté. C'est ce qui nous a amenés à exposer déjà dans les pièces de la procédure écrite quels sont, suivant le Traité de Berlin et la Convention de Saint-Germain, les éléments constitutifs de l'acte de commerce et de l'acte de navigation.

L'Acte de Berlin commence par une affirmation de principe. En son *article premier*, il stipule : « Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté : 1° Dans tous les territoires constituant... »

Après cette affirmation de principe, le Traité de Berlin donne, dans ses articles 3, 4 et même dans son article 5, la substance de ce qui constitue cette liberté de commerce. Il le fait dans les termes suivants :

« *Article 3.* — Les marchandises de toute provenance importées dans ces territoires, sous quelque pavillon que ce soit, par la voie maritime ou fluviale, ou par celle de terre, n'auront à acquitter d'autres taxes que celles qui pourraient être perçues comme une équitable compensation de dépenses utiles pour le commerce, et qui, à ce titre, devront être également supportées par les nationaux et par les étrangers de toute nationalité.

Tout traitement différentiel est interdit à l'égard des navires comme des marchandises.

Article 4. — Les marchandises importées dans ces territoires resteront affranchies de droits d'entrée et de transit.

Les Puissances se réservent de décider, au terme d'une période de vingt années, si la franchise d'entrée sera ou non maintenue.

Article 5. — Toute Puissance qui exerce ou exercera des droits de souveraineté dans les territoires susvisés ne pourra y concéder ni monopole ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale.

Les étrangers y jouiront indistinctement, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières.

lières et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux. »

Ces articles se trouvent au chapitre premier, qui porte le titre: « Déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo, ses embouchures et pays circonvoisins, et Dispositions connexes ».

Ce n'est qu'au chapitre IV que l'on trouve une partie intitulée « Acte de navigation au Congo ».

On a objecté que l'article 2 de l'Acte de Berlin s'occupe cependant de matières qui concernent la navigation, ce qui autorisait la Partie adverse à conclure que navigation et commerce sont une même chose. Cet article 2, en réalité, traite surtout de la navigation maritime, mais il traite aussi de la navigation intérieure, nous ne le contestons pas. Il est ainsi conçu: « Tous les pavillons, sans distinction de nationalité, auront libre accès à tout le littoral des territoires énumérés ci-dessus, aux rivières qui s'y déversent dans la mer, à toutes les eaux du Congo et de ses affluents, y compris les lacs, à tous les ports situés sur les bords de ses eaux, ainsi qu'à tous les canaux qui pourraient être creusés à l'avenir dans le but de relier entre eux les cours d'eau ou les lacs compris dans toute l'étendue des territoires décrits à l'article premier. Ils pourront entreprendre toute espèce de transports et exercer le cabotage maritime et fluvial ainsi que la batellerie sur le même pied que les nationaux. »

On peut critiquer la présence de cet article 2 dans le chapitre premier, qui est plus particulièrement relatif au commerce, mais remarquons cependant qu'il peut être rangé parmi les dispositions connexes que comprend ce titre libellé: « Déclaration relative à la liberté du commerce et *Dispositions connexes* ». Au surplus, une erreur de classement ne serait pas de nature à justifier la confusion entre le commerce et la navigation.

Si nous voulons nous pénétrer de la pensée de l'Acte de Berlin en ce qui concerne la question du commerce, nous la trouvons très clairement exprimée, dès le début de la Conférence de Berlin, par sir Edward Malet, plénipotentiaire britannique, qui a donné au sujet de la notion de la liberté du commerce les précisions suivantes: « Je vous prie, ensuite, de me permettre quelques paroles sur l'interprétation à donner aux termes « liberté de commerce ». Je crois avoir raison en pensant que le Gouvernement impérial le comprend comme une garantie aux commerçants de tous pays qu'aucun droit d'entrée et aucun droit de transit ne sera levé, et que leurs marchandises subiront seulement des impôts modérés, destinés uniquement à pourvoir aux nécessités administratives. »

Et sir Edward Malet continuait: « Cette interprétation répond à l'idée générale du Gouvernement de Sa Majesté. » (Protocole I; séance du 15 nov. 1884.)

Les avocats du Gouvernement anglais nous ont priés, hier, de tenir compte d'une autre phrase de sir Edward Malet qui fait suite à cette citation ; c'est la suivante : « Mais je pense que la Conférence, après un mûr examen de la question, reconnaîtra la nécessité de pourvoir d'une manière plus détaillée à l'égalité absolue du traitement des sujets de toutes les Puissances, en ce qui concerne les droits et les impôts directs et indirects, la résidence, la liberté de faire le commerce et de voyager, l'emploi de routes et de chemins de fer, le cabotage, et la liberté de religion. »

Cette phrase ne justifie pas la confusion que nous combattons ici. Il est incontestable que l'Acte de Berlin offre des garanties diverses ; la Conférence ne devait pas limiter son examen aux matières de commerce et de navigation, mais devait le faire porter sur d'autres garanties de liberté estimées nécessaires au développement du territoire, notamment la liberté de religion.

L'interprétation donnée par sir Edward Malet de la liberté de commerce correspond à celle qui a été donnée de l'expression « en matière commerciale » par le rapporteur à la Conférence de Berlin, le baron Lambermont. Dans son rapport, il s'exprimait dans les termes suivants : « Il ne subsiste aucun doute sur le sens strict et littéral qu'il convient d'assigner aux termes « en matière commerciale ». Il s'agit exclusivement du trafic, de la faculté illimitée pour chacun de vendre et d'acheter, d'importer et d'exporter des produits et des objets manufacturés. »

Ce passage du rapport du baron Lambermont parut être si important qu'il fut convenu que ses explications seraient reproduites dans les protocoles de la Conférence. C'est pourquoi, à la séance du 1^{er} décembre 1884, le baron Lambermont en a donné lecture.

Il résulte clairement, Messieurs, de ces explications que les industries de transports — qu'il s'agisse de transports par eau, par mer, par rail, par air ou par route — ne sont pas comprises parmi les activités auxquelles s'applique la liberté de commerce. Il n'est pas possible d'assimiler au trafic des marchandises les opérations des industries de transports. Telle est la conclusion à laquelle on arrive après avoir étudié les travaux préparatoires de l'Acte de Berlin.

Au surplus, ce n'est pas de l'application de l'Acte de Berlin qu'il s'agit aujourd'hui, mais bien de la Convention de Saint-Germain, laquelle a remplacé l'Acte de Berlin dans les rapports entre les Parties présentes au procès.

A ce propos, la Partie demanderesse commet une seconde erreur lorsque, dans son Mémoire, elle considère l'article premier de l'Acte de Berlin stipulant la liberté de commerce comme étant toujours en vigueur.

La Convention de Saint-Germain porte que les parties signataires s'engagent à maintenir, entre leurs ressortissants respectifs et ceux des États Membres de la Société des Nations qui adhéreront à cette convention, une complète égalité commerciale dans les territoires placés sous leur autorité dans les limites de l'article premier de l'Acte général de Berlin. Lorsque la Convention de Saint-Germain s'exprime en ces termes, ce qu'elle vise à maintenir, ce n'est pas la substance même de l'article premier de l'Acte de Berlin, mais seulement les limites géographiques que prévoyait cet article. L'article premier de la Convention de Saint-Germain devrait se lire de la manière suivante: « une complète égalité commerciale dans les territoires placés sous leur autorité dans les limites *fixées* à l'article premier de l'Acte général de Berlin ». Le mot « *fixées* » ne s'y trouve pas, mais le sens ne peut être douteux.

Cela est tellement évident que, dans le document que j'ai sous les yeux, document officiel britannique, la traduction anglaise de cet article a la teneur suivante: « The Signatory Powers undertake to maintain a complete commercial equality in the territories under their authority *within the area defined* by Article I of the General Act of Berlin of February 6th, 1885.... »

Il s'agit bien, par conséquent, des territoires délimités par l'article premier de l'Acte général de Berlin. Si, du reste, la référence de l'article premier de la Convention de Saint-Germain à l'article premier du Traité de Berlin avait cette portée, l'article 13 de la Convention de Saint-Germain aurait dû être rédigé autrement. En effet, l'article 13 de la Convention de Saint-Germain est ainsi conçu: « Sauf les stipulations visées à l'article premier de la présente Convention, l'Acte général de Berlin seront considérés comme abrogés. »

Or, suivant l'interprétation anglaise, il eût fallu dire: « Sauf son article premier, l'Acte général de Berlin seront considérés comme abrogés. »

Au surplus, réserve faite des droits de douane qui sont maintenant autorisés et qui ne l'étaient pas selon l'Acte de Berlin, il n'apparaît pas que l'on ait eu en vue, à Saint-Germain, de restreindre les garanties fournies par les actes antérieurs.

Il n'empêche que, si l'on nous reproche d'avoir violé la Convention de Saint-Germain, le jugement dont nos actes seront l'objet ne peut reposer que sur les termes de la Convention de Saint-Germain, et non sur ceux de l'Acte de Berlin.

La Convention de Saint-Germain, en matière de commerce, s'exprime donc en termes quelque peu différents de ceux de l'Acte de Berlin. A l'article premier, nous voyons affirmer le maintien d'une complète *égalité* commerciale: « Les Puissances signataires s'engagent à maintenir une complète égalité commerciale.... » Et c'est à l'article 2 que l'idée de liberté, qui

n'est plus exprimée sous forme d'un principe, d'une idée abstraite, mais sous la forme d'une réalité concrète, est traduite par les mots : « libre accès à l'intérieur des marchandises appartenant aux ressortissants des Puissances signataires et des États y assimilés, sans traitement différentiel, ni à l'entrée ni à la sortie, le transit demeurant exempt de tous droits, taxes ou redevances autres que ceux perçus pour services rendus ».

Ces deux idées restent d'ailleurs bien conformes à la pensée exprimée trente-cinq ans plus tôt par le premier plénipotentiaire anglais à la Conférence de Berlin et par le rapporteur, le baron Lambermont.

Dans la Convention de Saint-Germain, les mots « liberté de commerce » sont cependant encore une fois prononcés, mais plus loin, à l'article 10 et de façon indirecte. Il y est dit : « Les Puissances signataires reconnaissent l'obligation de maintenir dans les régions relevant de leur autorité l'existence d'un pouvoir et de moyens de police suffisants pour assurer la protection des personnes et des biens, et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit. »

Il n'y a rien de changé quant au fond, nous venons de le dire, à l'état de choses établi par le Traité de Berlin, mais les mots « liberté de commerce » ne sont plus mis au frontispice de la convention comme un principe qui appelle ensuite des précisions pour en déterminer la portée ; la formule est objective ; l'expression « liberté de commerce » n'est plus qu'incidemment exprimée. On veut dire tout simplement à l'article 10 que l'autorité doit être suffisamment forte pour assurer le respect des articles premier et 2, lesquels constituent le régime de la liberté de commerce exprimée d'une façon objective.

Messieurs, de ce trop long exposé découle cette conclusion que, pas plus sous l'empire de la Convention de Saint-Germain que sous le régime du Traité de Berlin, il ne sera permis de comprendre les industries de transport parmi les activités considérées comme *commerciales* et protégées comme telles.

D'ailleurs, si l'on prétendait tirer, des normes régissant l'activité commerciale dans les territoires soumis à la Convention de Saint-Germain, des conséquences qui réduiraient, en matière de navigation, le droit pour l'État de régler suivant ses vues les modalités de la gestion de la flotte nationale, le mot « gestion » étant pris dans le sens que le *Contre-Mémoire* belge donne à ce mot, il faudrait également qualifier « actes de commerce » les activités des entreprises de transport autres que celles par bateaux d'intérieur, et appliquer à ces activités les garanties de la liberté de commerce, ce qui serait irréalisable.

Dans les cas de l'aviation et de la circulation automobile, il serait manifestement insoutenable que la même liberté soit laissée aux initiatives privées que lorsqu'il s'agit du trafic des

marchandises, en d'autres termes lorsqu'il s'agit du commerce. Et, dans le cas des chemins de fer, la nature des choses exige même que l'État exploite lui-même ou octroie à l'exploitant une concession exclusive. La seule garantie exigée de ces moyens de transport est celle qui est inscrite à l'article 7, alinéa 2, disposition aux termes de laquelle « les routes, chemins de fer ou canaux latéraux, qui pourront être établis dans le but spécial de suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections de la voie fluviale sur certaines sections des fleuves et des lacs ... seront considérés comme des dépendances de ces fleuves et lacs et seront également ouverts au trafic des ressortissants des Puissances signataires ».

Nous avons eu l'occasion, dans notre Duplique, de signaler que ce ne peut être qu'en communauté d'idées avec ce qui vient d'être dit que le Gouvernement britannique a pu, dans le Kenya, supprimer, sous la menace de peines excessivement sévères, la concurrence que l'automobile faisait aux chemins de fer.

Comment donc admettre que l'industrie des transports puisse être assimilée à l'exercice d'un commerce, puisse jouir, en dehors de stipulations expresses, des garanties attachées au commerce, alors que nous voyons le Gouvernement anglais aller jusqu'à la suppression de l'une en faveur de l'autre ?

En conclusion, il est permis d'affirmer que ce serait détourner les dispositions des articles premier et 4 de la Convention de Saint-Germain de leur véritable sens que de les appliquer aux armements fluviaux, d'autant plus qu'en l'espèce les intérêts de ces armements sont précisément en conflit avec les intérêts mêmes de l'importation et de l'exportation, que ces dispositions ont pour objet de garantir et de promouvoir.

Il n'en résulte pas que des monopoles ou des privilèges exclusifs de navigation puissent être concédés. Mais l'interdiction de telles concessions résulte exclusivement des principes de liberté de la *navigation* et d'égalité de traitement dans l'exercice de celle-ci, principes qui sont stipulés à l'article 5 de la Convention de Saint-Germain.

Au cours de l'audience d'hier, M^e Fachiri a exprimé le désir de savoir ce que deviendrait, en présence d'une semblable interprétation, le droit qu'a incontestablement M. Chinn d'exploiter un chantier de construction au Congo. Je m'empresse de répondre que M. Chinn jouit également de garanties à cet égard ; lorsqu'il achète et vend, il jouit des garanties attachées au commerce ; lorsqu'il exploite un chantier de construction, il me paraît qu'il exerce une activité qui est couverte par l'article 3 de la Convention de Saint-Germain, « qui assure aux ressortissants des Puissances signataires la garantie du traitement national pour l'exercice des professions ». Le fait d'exploiter un chantier de construction est évidemment une

profession qui tombe sous les prévisions de l'article 3 et qui jouit des garanties qui y sont attachées.

Messieurs, je m'excuse d'avoir insisté aussi longtemps sur des questions d'apparence exclusivement théorique, mais elles avaient leur importance, parce qu'elles obscurcissaient complètement le débat.

On nous reproche des infractions à la liberté de navigation, et, pour définir le mot « navigation », on a recours à des dispositions, à des textes qui concernent des activités tout autres, non seulement à des textes d'actes aujourd'hui en vigueur, mais à des textes du Traité de Berlin qui n'est plus en vigueur. Nous croyons avoir ainsi remis au point l'une des bases mêmes de l'affaire en litige.

Dans nos mémoires écrits, refaisant l'historique de la liberté de navigation, nous sommes remontés jusqu'à l'Acte final du Congrès de Vienne. Je voudrais ajouter à ce que nous écrivions dans le Mémoire que l'on peut soutenir avec beaucoup de raison que la liberté de navigation, telle que la conçoit la Convention de Saint-Germain, repose sur des considérations différentes de celles qui ont inspiré en 1815 les auteurs de l'Acte final du Congrès de Vienne.

L'Acte final du Congrès de Vienne, dans son article 109, portait : « La navigation dans tout le cours des rivières sera entièrement libre et ne pourra être interdite à *personne*. » Cette formule est basée sur la conception d'un droit international des *individus* ; c'est le régime qui a été établi sur le Rhin en exécution de l'Acte de Vienne. Une commission internationale est chargée de veiller à son application ; cette commission peut recevoir de plaintes émanant des usagers, quelle que soit la nationalité de ces usagers, qu'ils soient ou non ressortissants d'États contractants. Suivant la conception de Vienne, la liberté de navigation — notamment sur le Rhin — a donc sa fin en elle-même ; elle constitue un principe qui se suffit à lui-même. Mais, comme elle déroge à la souveraineté de l'État territorial, elle constitue, dans le droit des gens, une exception.

La Convention de Barcelone, qui reflète davantage les idées prévalant aujourd'hui en matière de navigation sur les fleuves internationaux, n'a pas repris cette conception.

Quant à l'Acte de Berlin, il portait que « la navigation serait entièrement libre pour les navires marchands de toutes les nations » ; cela marquait déjà, semble-t-il, un recul, encore que deux interprétations fussent possibles sur la question de savoir si les individus ou les États seuls étaient titulaires de droits.

Le doute n'est plus possible, à notre avis, sous le régime de la Convention de Saint-Germain, laquelle constitue une convention fermée, que seuls peuvent invoquer les États signataires auxquels peuvent seuls se joindre, en qualité d'adhérents, les Membres de la Société des Nations.

C'est pour cette raison que, devant les tribunaux de Léopoldville, le gouvernement colonial avait contesté la compétence des tribunaux coloniaux pour connaître du différend soulevé par MM. Chinn et consorts. Le droit de libre navigation étant stipulé en faveur des États, à côté d'autres garanties en matière de commerce et dans d'autres domaines encore, on est fondé à soutenir que la liberté de navigation ne trouve plus, sous le régime de la Convention de Saint-Germain, sa fin en elle-même, mais qu'elle constitue l'un des éléments du régime de liberté économique institué dans le bassin conventionnel du Congo. La liberté de navigation est, si l'on veut, un accessoire de la liberté de commerce ; elle est mise au service de celle-ci comme un moyen de l'assurer, avec cette conséquence que le commerce est toujours l'intérêt dominant.

Tel est bien, semble-t-il, le sens qu'il faut donner à ces mots de l'article 5 de la Convention de Saint-Germain : « La navigation sera entièrement libre, aussi bien pour les navires de commerce que pour le transport des marchandises et des voyageurs. » Il y a en présence non seulement l'intérêt de l'armateur, mais aussi celui du trafiquant, du marchand qui vend, achète, échange des marchandises et est amené à se déplacer dans l'exercice de ce trafic.

En d'autres termes, la liberté de navigation n'existe pas seulement au profit de l'armateur ou de l'affréteur, mais également au profit des intéressés aux marchandises, ainsi que des voyageurs ; la distinction entre les deux principes de la liberté de navigation et de la liberté de commerce ne se trouve pas effacée de ce fait ; l'intéressé aux marchandises jouit de la liberté de commerce lorsqu'il vend, qu'il achète, qu'il importe ou exporte ; il jouit de la liberté de navigation en tant que ces marchandises font l'objet d'un transport, sont chargées ou déchargées, transbordées ou entreposées dans un port. Commerce et navigation sont deux notions différentes, mais qui se complètent.

Pour savoir si le Gouvernement belge a violé la liberté de navigation, il y a lieu de rechercher en quoi consiste juridiquement le fait de navigation.

On sait que la Belgique a toujours pratiqué, en matière de communications, une politique conforme à l'intérêt international ; elle a participé, dans toute la mesure de ses forces, au développement du droit international en cette matière. Contrairement aux vues qui ont récemment été émises par certains États, notamment à la Conférence de Barcelone et au sein d'autres réunions internationales qui se sont occupées du régime des fleuves internationaux, les représentants du Gouvernement belge ont toujours estimé que, dans les dispositions fondamentales des actes de navigation, il fallait interpréter

le mot « navigation », susceptible en lui-même de plusieurs significations, non dans un sens technique plus ou moins étroit, mais dans un sens large, à la fois technique et économique. Ce terme s'applique donc à toutes les activités indispensables, non point donc aux seuls actes matériels consistant à parcourir la voie navigable, mais à la réalisation effective des communications par eau, et notamment à l'utilisation des ports aux fins de chargement, de déchargement, de transbordement sur un autre engin de transport, aux fins de magasinage des marchandises, etc., et cela pendant un délai raisonnable répondant aux nécessités du trafic, et ce tant en faveur des intéressés aux cargaisons et des passagers que des bâtiments eux-mêmes.

Le Gouvernement belge, Messieurs, est en plein accord à cet égard avec les considérants exprimés par la Cour dans son avis consultatif relatif à la compétence de la Commission européenne du Danube. Le Gouvernement du Royaume-Uni voudrait écarter cette référence à l'avis de la Cour, pour la raison que nous ne serions pas fondés à l'invoquer comme une définition directe ou indirecte de l'acte de navigation.

Je répondrai immédiatement : le Gouvernement belge n'a jamais eu l'intention de soutenir le contraire. Il sait que la Cour a pour mission de statuer ou d'exprimer des avis consultatifs sur des cas d'espèce ; mais il est permis à la Cour, à cette occasion, de rappeler ce qui constitue le droit, et c'est ce que la Cour a fait.

Nous n'avons, d'ailleurs, pas entendu dire que la Cour a donné une définition complète de la navigation ; mais, à l'occasion du désaccord qui s'était élevé au sujet du Danube, elle a indiqué exemplativement quelles sont les activités que couvre la notion juridique de l'acte de navigation, acte de navigation qui ne peut être entravé sur les fleuves et rivières soumis à un régime international de liberté et qui, d'autre part, doit pouvoir s'exercer sur un pied d'égalité.

La pensée de la Cour nous paraît donc se dégager suffisamment de son avis donné à l'occasion de la compétence de la Commission européenne du Danube, pour qu'il nous soit permis de dire qu'elle correspond à la doctrine du Gouvernement belge en cette matière.

D'après le Gouvernement belge, l'armement peut invoquer la liberté de navigation dans tout ce qui est raisonnablement requis pour cette exploitation ; ainsi, il serait contraire à cette liberté, non seulement d'interdire l'acte matériel consistant à naviguer, mais d'interdire l'accès des ports d'embarquement ou de débarquement, d'interdire l'usage du matériel de maintenance, d'interdire le raccordement avec d'autres moyens de transport, l'utilisation des magasins ou entrepôts ; serait également contraire à cette liberté un régime de fiscalité incompatible

avec l'idée de liberté, par exemple l'imposition de droits de douane sur les bateaux et leurs accessoires. Ajoutons-y la création d'obstacles matériels, moulins, etc., ou seulement encore l'omission de travaux d'entretien nécessaires à la navigation. Si l'État manque à l'une de ces obligations, l'armateur se trouve entravé dans l'exercice de son droit. Il y aura donc atteinte à la liberté de navigation.

De même, si, dans l'accomplissement de ces obligations, il est fait des distinctions suivant les individus, il y aura violation de la règle de l'égalité de traitement. Mais le domaine de l'égalité est le même que celui de la liberté. Pour que l'on puisse dire qu'il y a atteinte à la règle de l'égalité, il faut qu'il s'agisse de l'accomplissement de ces mêmes obligations dont la violation constitue une atteinte à la liberté. En d'autres termes, il est actuellement admis que l'égalité de traitement est un corollaire de la liberté de navigation. Sans égalité de traitement, la liberté de navigation ne saurait être effective. Mais, en revanche, l'égalité de traitement ne saurait être invoquée au delà des limites du principe de la liberté de navigation, dont l'égalité de traitement découle.

A l'article 13 de l'Acte de Berlin, on a précisé que c'était dans l'exercice de cette navigation libre que l'égalité de traitement pouvait trouver son application. Bien que la rédaction ait été modifiée dans la Convention de Saint-Germain, il n'est pas douteux que l'on n'a pas eu l'intention à Saint-Germain de se départir du principe inscrit dans le Traité de Berlin. Les mots « sous tous les rapports » signifient « quant à chacune des obligations » que nous venons d'essayer d'analyser.

Il convenait, Messieurs, de délimiter le champ d'application de la liberté de la navigation et de son corollaire, l'égalité de traitement. Car s'en tenir, à cet égard, à des notions vagues et imprécises serait dangereux. Semblable imprécision ne pourrait que compromettre le développement du droit international des communications. L'imprécision dans le droit entraîne l'imprécision dans l'application de ce dernier. Au contraire, maintenant que nous savons quelles sont les obligations de l'État riverain en matière de libre exercice de navigation et d'égalité de traitement dans cet exercice, nous pouvons dire que, quand il s'agit de faits étrangers à ce libre exercice, l'article 5 de la Convention de Saint-Germain cesse d'être applicable.

Dans les pièces de la procédure écrite, nous nous sommes servis, pour délimiter le domaine qui est en dehors de celui de l'exercice de la navigation, le domaine dans lequel le droit de l'État riverain reste entier, de cette expression : « la gestion de la navigation nationale de l'État ». Lorsque nous sortons du domaine de l'exercice de la navigation pour entrer dans le domaine de la gestion de l'industrie fluviale nationale, les droits de l'État riverain restent entiers. Le principe de la liberté

et de l'égalité demeure étranger aux relations spéciales qui existent entre l'armateur et l'État dont relève cet armateur en raison soit de son pavillon, soit de l'immatriculation de ses bateaux, soit du siège principal de son entreprise, soit de tout autre élément.

Lorsqu'un État se préoccupe de la ligne de conduite à suivre quant à l'organisation, au soutien et au développement de la flotte nationale, il peut décider d'abandonner complètement à l'initiative privée cette branche d'activité, s'il considère l'initiative privée comme suffisante. Il peut par contre estimer que l'initiative privée doit être soutenue, subsidiée. Il peut enfin se charger totalement ou partiellement de l'exploitation de la flotte nationale. Comme exemple d'exploitation par l'État, nous pouvons, laissant de côté les pays comme la Russie où l'étatisation est complète, rappeler le cas du *Shipping Board* américain pendant et au lendemain de la guerre. Le *Shipping Board* exploitait une flotte considérable, dont souvent nous avons entendu à tort ou à raison la critique de la part des armements particuliers qui se trouvaient concurrencés par cette flotte.

L'État peut enfin adopter un système de gestion mixte, consistant à provoquer la création de sociétés dans lesquelles il prend intérêt. C'est ce que nous voyons principalement sur le Danube où, ainsi que nous l'avons exposé dans notre Contre-Mémoire, l'État hongrois, l'État tchécoslovaque, l'État yougoslave et l'État roumain ont provoqué la constitution de sociétés de navigation dont ils détiennent la quasi-totalité des titres et même, peut-on dire, la totalité.

C'est un peu le cas de l'Unatra, mais à un degré moindre cependant, puisque le gouvernement colonial ne possède qu'une faible majorité qui est en présence non pas d'une minorité quelconque, mais d'une minorité puissante composée surtout des principales sociétés coloniales intéressées au trafic sur le fleuve Congo et ses affluents.

Sur un capital de 121.000.000 de francs, le gouvernement colonial détient un peu plus de la moitié: 64.000.000 de francs. C'est dire que son intervention doit s'exercer discrètement.

Le Gouvernement belge estime que quand il prend, au sujet de sa flotte nationale, — cela est vrai également pour tout autre État riverain intéressé, — les décisions que nous venons de voir, il est, dans le domaine de la gestion de sa flotte, complètement différent de celui de l'exercice de la navigation. Dans ce domaine de la gestion, nombreuses sont les mesures qu'il peut prendre, et qui peuvent avoir pour conséquence d'avantager ou de désavantager l'armement national vis-à-vis de la concurrence étrangère.

L'État riverain peut se montrer plus ou moins sévère dans l'octroi de son pavillon et dans l'octroi des certificats de navigabilité, en exiger ou ne pas en exiger du tout. Sa législation

fiscale peut être plus ou moins onéreuse. Sa législation sociale (assurances, etc.) peut avoir les mêmes tendances que la législation fiscale, et avoir pour résultat de rompre tout à fait les conditions d'égalité de la concurrence. D'autre part, des subventions peuvent être accordées aux chantiers de construction, constituant ainsi un subside indirect à l'armement, ou bien même des subsides, sous diverses formes, peuvent être accordés directement à l'armement, par exemple pour le transport du courrier, pour l'établissement de certains services, etc.

Il n'est pas jusqu'à la législation générale du pays, son organisation économique, qui n'aient des répercussions sur les conditions de la concurrence. Un pays de vie à bon marché l'est aussi bien pour ceux qui s'occupent de navigation que pour ceux qui exercent toutes autres activités. Comment songer un instant à vouloir réaliser l'égalité à cet égard ? Il ne pourrait en être question. Il ne doit pas en être question, puisque sur ce point la souveraineté de l'État n'est pas limitée par la liberté de la navigation qu'il doit garantir. Sur ce terrain, que nous avons appelé à défaut d'autre expression plus adéquate la gestion de l'industrie nationale de l'armement, nous y sommes également lorsque l'État, en temps de crise, en cas de sinistre, d'événements calamiteux ou de guerre, exige de ses ressortissants des prestations ou leur impose des réquisitions. Cela est intéressant à dire, car ce qui fut exigé de l'Unatra par la décision du 20 juin 1931 participe un peu de la nature des prestations et réquisitions. Il ne s'agit certes pas, dans le cas de l'Unatra, d'un subside gratuit donné à la société pour lui permettre de soutenir ou de dominer la concurrence. Il s'agit d'une simple promesse d'avance de fonds récupérables, promesse destinée à compenser la charge résultant de prestations imposées. Et remarquons que l'on ne compense pas toute la perte subie. Il faut que le bilan accuse, tous comptes faits, une perte. La perte du chef de l'opération imposée ne suffit pas, si cette perte a été compensée par une autre opération lucrative.

Mais ce sont là d'ailleurs des considérations que nous invoquons surabondamment, car même le subside pur et simple, octroyé gratuitement, est licite pour la raison juridique que nous avons invoquée, à savoir que la matière des subsides ne rentre pas dans le domaine auquel s'applique la garantie de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement.

Nous voudrions ajouter, pour être complets, que notre démonstration n'est pas une démonstration imaginée pour les besoins de la cause ; elle peut se réclamer d'une pratique constante, la matière des subsides n'ayant jamais été confondue avec celle de la liberté de navigation. Nous avons établi en notre Contre-Mémoire qu'elle a été pratiquée et qu'elle continue à l'être sur le Rhin et sur le Danube. Sur le Rhin,

je citerai en exemple le cas de la Compagnie générale pour la navigation du Rhin et celui de la Société de Remorquage à Bâle, qui sont particulièrement intéressants et qui ont été bien mis en lumière par M. Gaston Haelling, directeur du port de Strasbourg, dans son intéressant ouvrage *Le Rhin politique, économique et commercial*. Il y est dit que la Compagnie générale de navigation du Rhin a été l'objet de certaines faveurs gouvernementales, étant entendu que la société devait tendre à réaliser un programme d'action économique de caractère gouvernemental. De même, M. Gaston Haelling, dans le même ouvrage, parlant de la Société de Remorquage de Bâle, nous indique que cette société, grâce à des appuis gouvernementaux, pratique des frets extrêmement bas, à seule fin d'exercer une pression sur les tarifs des chemins de fer. Or, Messieurs, le gouvernement colonial belge peut se réclamer de mobiles d'un ordre bien plus élevé que ceux qui sont invoqués dans le cas des deux sociétés citées. Le Gouvernement belge a agi en période de crise, en période de circonstances extraordinaires, dans l'intérêt général.

Pour ce qui concerne la légalité de l'octroi des subsides au Congo, nous avons rappelé au n° 38 de notre Contre-Mémoire que la volonté des auteurs de l'Acte de Berlin, lorsqu'ils ont fait rayer du projet de texte qui servait de base à leurs délibérations l'interdiction d'accorder « des faveurs spéciales d'aucune sorte », a été de marquer qu'il n'était pas porté atteinte « à la faculté de subventionner des entreprises privées dans un but d'utilité publique ». Cette constatation se trouve reproduite en annexe au Protocole 5 de l'Acte de Berlin.

Nous avons souligné également dans la procédure écrite ce qu'il y aurait d'illogique, en l'absence d'une stipulation formelle que nous ne trouvons ni dans l'Acte de Berlin ni dans l'Acte de Saint-Germain, à contester en matière de navigation fluviale une pratique qui est d'application générale dans la navigation maritime et dont la légalité ne peut être contestée en cette matière.

Je me permettrai de rappeler que le problème des subsides a été posé devant la Deuxième Conférence générale des Communications tenue à Genève en 1923, alors qu'il s'agissait d'élaborer la convention sur le régime international des ports maritimes. Il était notoire, à ce moment, qu'un grand nombre de pays maritimes subsidiaient leur armement. C'est ainsi, si l'on relit les actes de cette Conférence, qu'on constate que ladite Conférence savait que le Gouvernement français, qui a toujours protégé sa flotte, faisait payer aux carburants importés par ses ports des droits égaux pour tous les pavillons, mais grâce auxquels les navires pétroliers français recevaient des subsides importants. Malgré cela, aucune proposition n'a été faite au sein de la Conférence tendant à limiter le droit des

États d'accorder à leur marine marchande tels subsides qu'il leur plaît. Pour montrer à quel point la légitimité des subsides et la nécessité incontestable de ne toucher en rien à la liberté des États à cet égard apparaissait comme allant de soi, il suffit de lire par exemple ce que disait M. Sibille, délégué de la France (doc. C. 29. M. 15. 1924. VIII, p. 18) : « L'armement français subit des charges très lourdes, et la loi doit lui accorder certains avantages : primes à la construction, compensations d'armements, allocations aux armateurs, etc. Il en résulte de lourdes dépenses pour l'État, et l'on ne sait si le Trésor français pourra continuer à les supporter. Une commission a été instituée en vue d'étudier cette question ; comme elle n'a pas encore terminé ses travaux, la délégation française hésite à prendre nettement parti dans la discussion. L'un de ses experts, M. Breton, administrateur des « Chargeurs réunis » et membre de la Commission de la marine marchande, espère néanmoins que les principes de la nouvelle loi française ne seront pas en contradiction avec les dispositions du projet de Statut et que la France pourra, dans un très court délai, adhérer à l'œuvre qu'élabore la Commission. »

L'on voit nettement, par ce passage, que la seule question qui préoccupe la délégation française est celle de savoir si le Gouvernement français peut s'engager à continuer sa politique d'égalité de traitement dans l'exercice de la navigation d'une part et de subsides à l'armement national d'autre part, ou si elle doit réserver à son pays la faculté de rétablir des surtaxes de pavillon.

L'objection peut venir à l'esprit que l'on fait œuvre vaine en concluant une convention destinée à assurer soit dans les ports maritimes, soit sur les voies fluviales — qui ne sont que le prolongement des ports maritimes —, l'égalité de traitement dans l'exercice de la navigation, si l'on n'interdit pas en même temps les subsides. Cette objection a été effectivement formulée par l'un des délégués italiens à la Conférence générale des Communications, M. Bignami. Le protocole de la sixième séance relate ce qui suit : « Il [M. Bignami] présente quelques observations de détail : « On peut se demander si le procédé par lequel un État distribue des subventions à sa propre marine « marchande n'équivaut pas à une restitution des taxes et, « par suite, à un traitement différentiel. » »

Cette objection n'a trouvé aucun écho au sein de la Conférence.

Pour y répondre, on peut rappeler l'expression frappante dont s'est servi le premier délégué britannique à la même Conférence lorsqu'il disait : « Half a loaf is better than no bread. » (Une demi-miche de pain vaut mieux que pas de pain du tout.)

Voici quelle est la pratique ; elle n'exclut pas les subsides et autres encouragements. Et cela est logique. N'arrive-t-il

d'ailleurs pas fréquemment qu'un exploitant particulier navigue à perte, par exemple pour permettre à ses clients de continuer leurs affaires pendant une période de dépression ou même pour écarter un concurrent gênant ? Il pourra agir en ce sens avec l'appui financier d'une banque, d'un groupement d'industriels, etc. Dans l'état actuel de l'organisation économique de certains pays, ne voit-on pas des concentrations dites concentrations horizontales qui comportent des charbonnages, des usines, des hauts-fournaux, et, à côté de cela, un département des transports fluviaux et maritimes ? Ce département transporte des marchandises à un prix au-dessous du prix de revient, faisant ainsi incontestablement aux entreprises similaires une concurrence irrésistible, sans qu'on n'ait jamais contesté la parfaite légalité de ces opérations de transport à des prix inférieurs aux prix de revient.

Donc, Messieurs, ce que l'armateur privé peut faire dans son intérêt particulier, peut-être même dans le but considéré comme légitime de décourager des rivaux ou de briser leur résistance financière, l'État doit pouvoir le faire tout au moins dans l'intérêt national, par exemple en vue de venir en aide à son agriculture ou à son industrie en détresse. L'intérêt national de l'État ne saurait être moins respecté par le droit international que l'intérêt financier d'un armateur privé. L'État devrait-il assister impuissant à la ruine de son territoire, faute de pouvoir prendre des mesures qui, bénéficiant d'une manière égale à tous les chargeurs, sans distinction de nationalité, ont seulement pour conséquence, non voulue d'ailleurs, de rendre plus difficile la concurrence d'armements privés ?

Comment d'ailleurs constater l'application d'une règle qui obligerait les armements d'État à se comporter suivant l'esprit de lucre ? Cette constatation ne saurait se faire, par exemple, en recherchant par des bilans qui seraient publiés si des pertes n'ont pas été subies, car il est manifeste que, en temps de prospérité, l'absence de pertes peut coïncider avec des tarifs entièrement différents de ceux qui seraient pratiqués si l'armement poursuivait exclusivement son avantage financier ; de même d'ailleurs que, en temps de crise, une perte ne signifie pas nécessairement le contraire.

Peut-être nous objectera-t-on que, dans le cas particulier en discussion, il ne s'agit pas de navigation à perte, mais de navigation gratuite.

Mon collègue et ami M. Dumont a remis ce matin dans son exposé les choses au point. Il nous a fait remarquer que, si certains produits étaient transportés en vertu de la décision du 20 juin 1931 à un prix tellement bas qu'il correspondait à la gratuité, il n'en est pas de même de tous les produits. Pour certains articles le dégrèvement est moindre. Pour d'autres il n'y a pas de dégrèvement du tout. D'autre part, il reste —

comme il l'a très bien fait remarquer — le trafic à la montée, qui est un trafic de marchandises payantes qui compense les sacrifices qu'il faut faire d'autre part. Il serait donc inexact de parler de navigation gratuite.

Mais, semble nous dire le Gouvernement du Royaume-Uni, je puis admettre toute cette argumentation, mais ce que je condamne ce sont les mesures de subsides ou autres que l'on ne rapporte pas immédiatement (*stop short*), dès qu'elles se révèlent de nature à gêner sérieusement la concurrence; le monopole de fait apparaît alors, et le monopole de fait est tout aussi illégal que le monopole de droit.

Cette théorie est inadmissible. Elle n'a jamais été suivie, ni par le Gouvernement de Sa Majesté britannique, ni par aucun autre gouvernement.

Se rend-on bien compte de ce que deviendrait le gouvernement d'un État si les divers objets de son programme d'action économique devaient à tout instant, non seulement être révisés et mis au point pour tenir compte des répercussions défavorables à certains intérêts minoritaires, mais même radicalement rayés de ce programme? L'action gouvernementale deviendrait hésitante et changeante au point de compromettre tous les intérêts, non seulement ceux de la minorité, mais encore ceux de la majorité.

La presse nous a récemment rapporté qu'un superbe paquebot, le *Queen Mary*, vient de sortir de chantier. Ce sera, nous dit-on, momentanément la plus belle unité du monde. Elle aura 310 mètres de longueur, 73.000 tonneaux de jauge et 77 mètres de la quille à la pomme du mât, soit 17 mètres de plus que les tours de Notre-Dame à Paris. Ce splendide paquebot a été construit pour le compte d'une société qui résulte de la fusion de la *Cunard* et de la *White Star*.

Une loi votée par le Parlement anglais aurait autorisé le Gouvernement du Royaume-Uni à avancer à la nouvelle entreprise 9.500.000 livres sterling, soit environ 700.000.000 de francs français, ou près d'un milliard de francs belges, l'intérêt étant de 1½ % et le remboursement du capital échelonné jusqu'en 1975.

Le *Temps*, commentant cet événement dans son numéro du 28 septembre dernier, disait: « Le moins que l'on puisse dire de ces avances particulièrement généreuses, qui se superposent d'ailleurs aux subventions postales accordées précédemment, c'est qu'elles assurent à la compagnie anglaise une situation très saine et une position singulièrement privilégiée vis-à-vis des armements concurrents, notamment de la Compagnie générale transatlantique qui, en l'état actuel des conventions, aurait à supporter seule les charges financières du *Normandie* [c'est-à-dire d'un paquebot français qui sera la réplique du *Queen Mary*]. »

Le même journal ajoute : « Ceci n'est pas, d'ailleurs, une des manifestations les moins significatives de l'évolution de la Grande-Bretagne vers le protectionnisme maritime. »

Il y a de la marge, Messieurs, entre le cas des avances faites à l'Unatra et celles faites au *Queen Mary*. Les mobiles qui les inspirent les unes et les autres sont, d'ailleurs, bien différents. Mais la Compagnie générale transatlantique paraît devoir être plus beau joueur que le sieur Chinn. Elle a relevé le gant et espère sortir des chantiers un paquebot plus grand encore que le *Queen Mary*. Si, cependant, ses espérances étaient déçues et si son projet ne pouvait se réaliser suivant ses prévisions, ce qui pourrait entraîner sa ruine, s'imagine-t-on que, pour faire cesser ce dommage, le Gouvernement du Royaume-Uni puisse être contraint de réclamer le remboursement des crédits qui ont permis à la compagnie anglaise concurrente de mener à bien son entreprise ?

Non, Messieurs, cela ne serait pas possible ; la vie des États ne pourrait s'accorder du principe que défend ici le Gouvernement du Royaume-Uni. Les États doivent, quand ils agissent, pouvoir se rendre compte, en se basant sur des règles certaines, de la légalité ou de l'illégalité de leurs actes. Le monopole de fait est une notion tout à fait relative et incertaine. L'assimiler au monopole de droit aboutirait aux pires conséquences et ouvrirait la porte à des réclamations sans fin. Aucun texte ne justifie d'ailleurs cette assimilation.

Dire que le subside, du point de vue de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement en matière de navigation, peut être licite dans certains cas et pas dans d'autres, équivaudrait à dire que le traitement de la navigation peut être plus ou moins égal.

Or, il est de l'essence de l'égalité de traitement d'exclure toute différence. La navigation peut être plus ou moins libre ; son traitement ne saurait être plus ou moins égal. C'est ce que le premier délégué britannique à la Deuxième Conférence générale des Communications a très justement indiqué lorsque, répondant au délégué japonais qui aurait voulu que l'on parlât d'une « parfaite égalité », il a fait observer qu'il ne voyait pas qu'une « parfaite égalité » fût plus parfaite qu'une « égalité ». (Compte rendu, doc. C. 29. M. 15. 1924. VIII, p. 20.)

Dans l'exercice de la navigation, l'égalité doit régner. Dès que l'on abandonne le critérium solide de l'égalité de traitement pour délimiter le champ de cet exercice, on n'en trouve plus aucun autre. Comment, dans la conception opposée, distinguer le subside permis du subside interdit ? Le monopole de fait peut naître, dans certaines circonstances, d'un subside très modéré. Un subside considérable peut ne pas avoir cet effet. L'État qui désapprouve le subside peut intervenir à son

tour et en donner en contre-partie à ses ressortissants. Le monopole de fait n'existera que s'il n'intervient pas. Les raisons qu'il peut avoir de ne pas intervenir sont d'ordre extrajuridique ; elles sont de pure opportunité ou de convenance personnelle. Cela ressort d'ailleurs de la Réplique britannique, sous les nos 47 et 53. Si le Gouvernement de Sa Majesté ne désire pas employer les ressources fiscales qu'il tire de l'impôt à assister ses ressortissants à l'étranger, c'est là une considération devant laquelle je m'incline, mais on doit reconnaître qu'elle s'inspire de convenances personnelles.

Nous croyons nous être étendus suffisamment sur la portée des principes qui sont à la base du régime d'internationalisation établi par la Convention de Saint-Germain pour espérer avoir pu ainsi justifier le Gouvernement belge de tout reproche d'avoir enfreint aucun de ces principes au préjudice du sieur Oscar Chinn.

Les actes qui lui sont reprochés sont complexes parce qu'ils mettent en cause, d'une part, une simple société de commerce, d'autre part, l'administration coloniale agissant tantôt dans la sphère de ses intérêts privés, tantôt dans le domaine de ses fonctions étatiques, c'est-à-dire pour promouvoir les intérêts généraux de la colonie, mis en péril par des circonstances extraordinaires.

La société de commerce en cause ne se distingue d'autres sociétés privées que par une particularité qui n'en change pas la nature : par un contrat qui est de droit privé et non pas même de droit public ou administratif, car elle n'avait pas et ne pouvait solliciter une concession sur un fleuve qui est libre, elle a pris vis-à-vis de l'Administration coloniale certains engagements en matière d'organisation de transports et de tarifs ; certaines garanties lui ont été données en contre-partie de ces engagements.

Ces engagements donnent à la Colonie un certain droit d'intervention, limité d'ailleurs aux points stipulés. La Colonie trouve une autre possibilité d'intervenir dans le fait qu'elle est gros actionnaire et détient un peu plus de la moitié des actions. Cette double possibilité d'intervention n'a pas, au surplus, pour conséquence d'enlever à la société sa personnalité et sa responsabilité. Quand, longtemps avant qu'il s'agisse de la mesure du 20 juin 1931, la société a passé des contrats de fidélité qui n'avaient rien des exagérations qu'on leur a prêtées, qui étaient conformes à la pratique dans l'industrie des transports, qui étaient d'ailleurs conclus à très court terme, — généralement un an, exceptionnellement deux ans, — il n'y avait pas à rechercher d'autre auteur responsable que la société, encore que, en vertu des engagements ci-dessus rappelés et de l'article 8 de la convention avec la Colonie, celle-ci ait été amenée à autoriser les réductions de tarifs,

comme elle doit autoriser tous autres changements apportés au barème des prix de transport.

Quant aux dégrèvements massifs, objet de la mesure du 20 juin 1931, l'Administration coloniale se justifie du reproche qui lui est fait en invoquant des considérations dont on ne saurait méconnaître ni la valeur ni la pertinence. Elle les a fait valoir au seuil même du débat. La Convention de Saint-Germain, dit-elle, ne prévoit pas seulement en faveur des individus le droit du libre exercice de la navigation; elle ouvre, sans contestation possible, à l'activité privée de l'État riverain les mêmes possibilités, que l'État ait ses propres bateaux ou que, par des contrats avec des armements privés, il s'intéresse à l'exploitation de ceux dont ces derniers sont propriétaires. Que, dans cette activité, l'État s'inspire de mobiles d'un ordre supérieur, se rattachant à sa mission étatique, c'est possible et même souvent indispensable. Quand le *Shipping Board* américain, pendant la guerre, faisait voyager sur toutes les mers du monde une flotte commerciale dépassant en importance celle des plus puissants armements, il faisait, juridiquement, des opérations commerciales, encore que l'esprit de lucre fût totalement étranger à ses préoccupations. Il poursuivait un programme d'intérêt général, dépassant même l'intérêt du pays. Mais cela n'a pas à être recherché, pas plus que l'on ne peut demander raison à un armateur privé de naviguer à prix réduits ou même à perte. Les particuliers peuvent s'inspirer de mobiles tout autres que la préoccupation de tirer un bénéfice des opérations de transport qu'ils effectuent. Ils peuvent avoir des vues plus lointaines; ils peuvent être au service ou faire partie de groupements industriels, commerçants ou financiers, qui tendent à autre chose qu'à naviguer avec profit. Si cela était interdit à l'État, cela devrait être interdit aux particuliers. Le gouvernement de l'État riverain ne pourrait même le tolérer, en présence de l'article 10 de la Convention de Saint-Germain, qui l'oblige à assurer le respect de la liberté des communications. Or, jamais la Convention de Saint-Germain n'a été ainsi interprétée.

Mais il était superflu de rappeler ces considérations invoquées à sa décharge par l'Administration coloniale. Il suffit de se rappeler le principe qui domine le débat et que j'ai essayé de dégager. Pourquoi ne peut-on, pas plus à l'égard de l'entreprise appartenant à l'État riverain qu'à l'égard de l'armateur particulier, rechercher quelles raisons peuvent amener l'un ou l'autre à naviguer à tarif réduit ou même à perte? C'est que cette question n'a rien de commun avec le libre exercice de la navigation, qui peut rester entier, tout comme l'égalité de traitement, malgré les difficultés de fait que créent les bas tarifs. Et il n'en est pas autrement si ces bas tarifs ne sont

rendus possibles que par des subventions venant de qui que ce soit. En se plaçant sur le terrain strictement juridique de l'application de la Convention de Saint-Germain, il suffit de dire que l'État belge n'a assumé aucune responsabilité vis-à-vis du sieur Oscar Chinn, parce qu'il n'a posé aucun acte qui ait porté atteinte aux droits que possède M. Chinn d'exercer la navigation sur le fleuve Congo et ses embranchements, et que, toujours dans l'exercice de la navigation, M. Chinn n'a pas été traité par lui sur un pied d'inégalité.

Mais, répétons-le pour terminer, le mot « navigation » a sans doute dans le droit international des communications une portée qui dépasse le sens littéral ou technique. Il s'applique à toutes les opérations et activités nécessaires à l'accomplissement des transports. Ce sont ces opérations et activités que l'État riverain ne peut entraver. Mais, lorsque l'on sort de ce domaine de l'exercice de la navigation, la souveraineté de l'État redevient entière, sous réserve, bien entendu, du respect des principes généraux du droit que nous allons examiner d'autre part.

[Séance publique du 25 octobre 1934, matin.]

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour, dans notre séance d'hier après-midi, j'ai essayé de démontrer que juridiquement le Gouvernement belge, en prenant la mesure du 20 juin 1931, n'a commis aucune infraction à l'obligation qu'il a d'assurer la liberté de navigation sur le fleuve Congo et sur ses affluents. Je me suis efforcé de délimiter le domaine dans lequel s'exerce la liberté de navigation, de façon à bien faire apparaître que lorsque, avec l'aide du pavillon national, le Gouvernement prend des mesures telles que celle qu'il a prise, il n'est pas dans le domaine de l'exercice de la navigation, mais dans celui de la gestion de sa flotte. Juridiquement, sa liberté reste entière. Juridiquement, M. Chinn n'a pu être empêché d'exercer la navigation.

Dans la séance d'hier matin, mon collègue et ami M. Dumont avait, dans son brillant exposé, fait ressortir que de même, *en fait*, M. Chinn n'avait pas été mis dans l'impossibilité d'exercer la navigation. Il ressortait en effet de cet exposé que, si M. Chinn n'a pas continué à exercer sa profession de navigateur, ce n'est pas nous qui l'en avons empêché.

Il me reste à aborder maintenant la seconde position prise par le Gouvernement de Sa Majesté britannique dans la présentation de sa demande. Je veux parler des principes généraux du droit.

Les principes généraux du droit, c'est là un domaine, il faut bien le reconnaître, qui a encore été bien peu exploré, non

seulement dans ses coins, mais même dans ses parties essentielles. Quels sont les principes généraux du droit dont parle l'article 38 du Statut de la Cour, en même temps que de la coutume internationale? La Cour, est-il dit, applique, à côté du droit conventionnel, la coutume internationale et les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. Y a-t-il une différence entre l'un et l'autre de ces éléments du droit? Quelles sont les conditions requises pour permettre d'affirmer l'existence d'un principe général de droit par rapport à telle matière? Quels sont les éléments constitutifs de la responsabilité de l'État? Est-ce la faute de l'État? Faut-il, au contraire, s'appuyer sur la notion du risque ou sur toute autre considération? Ce sont là des points de théorie dont certains touchent plutôt à la philosophie du droit et que je crois pouvoir me dispenser d'aborder, parce que la demande anglaise est ici subsidiaire. Je ne crois pas que le Gouvernement anglais, qui ne veut négliger aucun moyen de défendre sa demande, fonde de trop grandes espérances sur ce moyen de droit. Je crois donc que je pourrai rester objectif, prendre la demande telle qu'elle est, voir ce qu'elle contient et tâcher de répondre aussi brièvement que possible.

Le Gouvernement du Royaume-Uni nous dit que, même en admettant que nous n'ayons pas enfreint les principes et les dispositions de la Convention de Saint-Germain-en-Laye, nous avons tout au moins traité un étranger de façon inéquitable, ce qui entraîne une responsabilité de notre part. Quel que soit le traitement que nous ayons réservé, dans le même cas, à nos nationaux, — car en somme le sort de M. Chinn était associé à celui de plusieurs ressortissants belges, — le Gouvernement anglais croit pouvoir dire que ce même traitement appliqué à un ressortissant anglais est inéquitable et appelle réparation. Dans l'exposé de cette thèse, le Gouvernement belge apparaît comme ayant commis un quasi-délit. Ce quasi-délit reposerait sur cette considération que M. Chinn, qui était arrivé au Congo sur la foi des traités, sur la foi d'une législation déterminée, avec la garantie qu'il pourrait exercer son activité, aurait été privé de l'exercice d'un droit. Il y aurait eu violation d'un droit acquis.

Le Gouvernement anglais cite une série de cas pouvant être invoqués à l'appui de sa thèse et relevés au cours d'un siècle, le premier remontant à 1840 et le dernier ayant été résolu il y a quelques années.

La thèse anglaise repose d'autre part en grande partie sur un document assez célèbre dans les annales du droit, sur une consultation donnée par le grand juriste français Clunet, au sujet du monopole des assurances en Italie.

Tels sont, Messieurs, les quelques points que je voudrais examiner assez brièvement. Le premier de ces points, c'est

la garantie aux étrangers d'un équitable traitement, quel que soit celui réservé aux nationaux. C'est là, Messieurs, une idée généreuse qui s'est développée surtout depuis un quart de siècle, en réaction contre une tendance opposée qui n'accordait aucun droit aux étrangers. C'est donc là incontestablement un progrès dans le droit des gens. Peut-être, cependant, a-t-on été un peu loin dans cette voie. Alors, comme il arrive souvent, la réaction est venue, réaction qui a été très forte, au point de compromettre le progrès que l'on pouvait considérer comme acquis.

Je dois rappeler deux événements qui, dans cette voie, ont marqué un temps d'arrêt. Ce sont les deux conférences qui se sont tenues sous l'égide de la Société des Nations, l'une à Paris en 1929, l'autre à La Haye en 1930. La première était la « Conférence internationale sur le traitement des étrangers » ; la seconde était la « Conférence pour la codification du droit international ». L'une des trois questions qui ont été examinées par cette dernière était la détermination des principes qui régissent la responsabilité des États pour dommages causés aux étrangers. Ces deux conférences sont restées sans résultat.

Je le rappelle avec un certain regret, car le Gouvernement belge était parmi ceux qui avaient cru à leur succès. Il est bien connu que le délégué de la Belgique à la deuxième de ces conférences, mon collègue et ami le professeur de Visscher, y a déployé la plus grande activité comme rapporteur. Ce fut sans succès. De même, la Conférence pour l'équitable traitement des étrangers a dû s'ajourner, non pas *sine die*, il est vrai, car on avait fixé une date pour la reprise des travaux, mais ces travaux, jusqu'à présent, n'ont pas été repris. L'un des points qui étaient en discussion était précisément le traitement qu'il faut réserver aux étrangers en matière de réquisitions.

La Conférence de codification du droit international nous a laissé de ses travaux l'énoncé de deux règles au sujet desquelles l'accord me paraît avoir été complet. Ce sont les suivantes :

1° Tout manquement aux obligations internationales d'un État du fait de ses organes, qui cause un dommage à la personne ou aux biens d'un étranger sur le territoire de cet État, entraîne la responsabilité internationale de celui-ci.

2° Les obligations internationales visées par la présente convention sont celles qui, en vertu du droit conventionnel ou coutumier, ainsi que des principes généraux du droit, ont pour objet d'assurer aux personnes et aux biens des étrangers un traitement conforme aux règles admises par la communauté internationale.

Ce sont deux principes que tous les gouvernements ont acceptés sans réserve. Malheureusement, ils ne donnent pas la solution du problème, car il reste à définir les obligations internatio-

nales résultant du droit coutumier, ainsi que des principes généraux du droit. On tourne donc ici dans un cercle vicieux.

Permettez-moi, Messieurs, de faire sur ce point un peu de doctrine, aussi peu que possible. Je voudrais me permettre de citer l'opinion d'un juriste belge bien connu, M. Ernest Nys, qui, écrivant en 1912 (*Le Droit international*, t. II, p. 266), s'exprimait en ces termes : « Quand il s'agit d'États faisant partie de la communauté internationale, un principe domine : un État ne peut obliger un autre État à faire à ses ressortissants une situation plus avantageuse que celle que ce dernier État fait à ses propres sujets. »

Il invoquait ici l'autorité de J. Tchernoff, et il continuait : « Mais, comme le dit Calvo, la responsabilité des gouvernements envers les citoyens d'autres États ne saurait être plus grande que celle que ces gouvernements ont à l'égard de leurs propres sujets. »

Il y a, dans ces deux phrases que je viens de lire, une idée que je me permets de souligner : quand il s'agit d'États faisant sincèrement partie de la communauté internationale, c'est-à-dire entre États qui sont arrivés au même étiage quant à leurs institutions et quant à leur degré de civilisation, les mesures prises par ces gouvernements sont applicables aussi bien aux étrangers qu'aux nationaux, sans que les étrangers aient plus de droits que les nationaux. Cette idée exprimée par M. Nys, je la retrouve dans les ouvrages d'autres juristes. Mon attention a été notamment retenue par une très intéressante étude de M^e Fachiri sur la question de la réforme agraire roumaine devant le Conseil de la Société des Nations. Dans cette étude, dont beaucoup de choses sont à retenir pour notre cas, M^e Fachiri cite Westlake et Hall, qui sont dans le même sens que E. Nys.

Westlake dit ceci (je traduis) : « La commune civilisation, c'est-à-dire celle des pays arrivés au même degré de culture exposé comme il vient d'être dit, contient le principe que les institutions soit gouvernementales, soit judiciaires, que les habitants d'un pays déterminé estiment convenables pour eux-mêmes doivent *normalement* être acceptées comme suffisantes pour la protection des étrangers vivant parmi eux. Ces étrangers sont soumis aux tribunaux locaux et aux autorités locales, et leurs gouvernements s'abstiendront *normalement* d'intervenir pour leur protection aussi longtemps qu'ils jouiront du même traitement que les nationaux. » (*Collected Papers, Public International Law*, p. 103.)

Et Hall s'exprime en ces termes (je traduis encore de l'anglais) : « En général, toute personne pénétrant en territoire étranger doit se soumettre aux lois de ce pays. Si ces lois sont convenablement appliquées, elles ne peuvent pas, en règle générale, se plaindre des effets que ces lois ont pour

elles-mêmes, quelque sensible que puisse être pratiquement le dommage qui en résulte pour elles. Ce n'est que si ces lois ne sont pas convenablement appliquées ou quand elles ne prévoient pas le redressement des griefs (*they provide no remedy for wrongs*) ou quand elles sont telles qu'il peut arriver dans certains cas exceptionnels qu'elles constituent une grave oppression (*when they are such that they constitute a grievous oppression in themselves*), que les États dont ces individus sont les ressortissants ont le droit d'intervenir en leur faveur. »

M. Chinn a eu au Congo libre et facile accès auprès des tribunaux. Il a plaidé en première instance, il a plaidé en appel devant des juges qui sont recrutés avec les mêmes garanties que lorsqu'il s'agit de la magistrature métropolitaine. M. Chinn avait même la possibilité de recourir à une dernière instance, l'instance en cassation ; il ne l'a pas fait. C'est sans doute qu'il a estimé n'avoir aucun motif pour soumettre son cas à la plus haute juridiction belge.

Peut-il se plaindre d'avoir été victime d'un déni de justice ? Vous avez, Messieurs, sous les yeux le jugement et l'arrêt qui ont été rendus. On n'a certainement pas l'impression, en lisant ces deux documents, que l'on a affaire à une juridiction composée de nègres.

Je voudrais encore lire quelques citations d'un article fort intéressant paru dans l'ouvrage que j'ai mentionné il y a quelques minutes, c'est-à-dire le recueil d'avis intitulé : « La réforme agraire en Roumanie devant la Société des Nations » (Paris, 1927-1928). J'y trouve un article du professeur bien connu Étienne Bartin, dont certaines phrases sont fort intéressantes :

« Je veux marquer, », dit l'éminent professeur, « pour conclure, que cette réforme agraire roumaine, si dure qu'elle ait été pour les propriétaires dépossédés auxquels une compensation certainement insuffisante a été péniblement allouée, en une monnaie dépréciée représentée par des titres plus dépréciés encore, ne saurait être confondue avec le régime bolchéviste de confiscation pure et simple, dont j'ai dit au début de ce travail qu'il impliquait, pour les États tiers, rupture du lien de communauté internationale qui les unissait à l'ancienne Russie et à l'ancienne législation russe. La généralité du problème agraire, qui se posait dans toute l'Europe centrale, la gradation lente et la gradation réfléchie des projets roumains de réforme agraire, auxquels le parti conservateur roumain avait lui-même donné son assentiment par le plan qu'il avait proposé en 1904, l'acceptation impressionnante de la réforme par les plus grands noms de la nation, aussi éloignée de la résignation prolongée de l'autorité russe devant les premiers symptômes de la révolution russe, en 1917, que de la généralité irréfléchie des quelques heures de la nuit du 4 août, —

ce sont là autant de traits qui ramènent la comparaison tendancieuse de la réforme agraire roumaine avec le bolchévisme à une simple comparaison de mots. Les hommes d'État qui ont pris la responsabilité de la réforme agraire n'ont pas cherché à la justifier par la substitution totale et brusque d'une théorie sociale, aux allures de propagande, aux principes sur lesquels reposait et repose encore la législation des pays civilisés. Ils ont dit simplement que la responsabilité qu'ils ne pouvaient assumer, c'était celle, au contraire, d'ajourner une réforme qu'imposait, depuis des années, une force qui emporterait tout.

« Leur reprochera-t-on une dernière fois l'insuffisance reconnue de la compensation offerte aux expropriés ?

« Tous les défenseurs de la thèse hongroise se sont emparés de cette comparaison facile de la réforme agraire roumaine avec l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui ne se conçoit, en effet, que moyennant une juste et préalable indemnité : Comme si l'on pouvait comparer le fonctionnement régulier d'une institution nécessairement exceptionnelle, dans des temps calmes, avec une transformation générale de la propriété foncière, coïncidant avec une commotion politique et militaire sans précédent ! »

M. Alvarez a publié, dans le même volume, un article aussi intéressant à lire et qui est dans la même ligne.

Je puis donc en tirer la conclusion qu'il serait exagéré de conclure qu'il y ait une pratique internationale admise sinon par tous les peuples civilisés, au moins par la majorité de ceux-ci, dans le sens indiqué. En principe, il faut faire crédit à la législation et aux institutions du pays dans lequel l'étranger reçoit l'hospitalité. Il faut qu'il y ait contravention *flagrante* de ces États à leurs obligations à l'égard des étrangers pour qu'il puisse être question de garanties spéciales dues aux étrangers.

Le second point que nous devons examiner est celui-ci : Peut-on — ce qui semble être à la base du raisonnement anglais — considérer que la Belgique a commis ici un quasi-délit ?

Je n'ai pas à rappeler avec quelle prudence il faut introduire dans le droit des gens les principes de notre droit civil, et notamment les règles du quasi-délit. Cependant, je veux bien essayer de suivre dans cette voie un auteur qui est aux antipodes de la doctrine généralement admise en cette matière, le professeur Lauterpacht, qui, dans son ouvrage bien connu : *Private Law Sources and Analogies of International Law* (publié à Vienne), soutient cette thèse assez hardie qu'il faut appliquer à la responsabilité des États étrangers les principes du

droit romain, la vieille loi aquilienne, sauf, dit-il, quand il y a impossibilité de l'appliquer. C'est la thèse la plus défavorable au Gouvernement belge, mais nous ne la redoutons pas.

S'il y a quasi-délit, appliquons les règles du quasi-délit jusqu'au bout. Il faut que le Gouvernement belge ait commis un acte illicite et que cet acte illicite ait été dommageable. Qu'est-ce qui pourrait constituer le caractère illicite de l'acte du Gouvernement belge? Le fait d'avoir lésé un droit. S'il y a eu dommage sans lésion de droit, nous ne sommes pas dans les conditions exigées par les principes en matière de quasi-délit.

D'où vient la confusion que l'on rencontre dans la thèse anglaise? Le Gouvernement anglais confond un intérêt et un droit. Là où un intérêt privé a dû céder le pas devant un intérêt général, il voit une lésion de droit qui, si elle est dommageable, entraîne d'après lui réparation. N'arrive-t-il pas tous les jours, dans chacun de nos pays, dans les pays dont la constitution offre le plus de garanties, qu'un État doit réglementer, par exemple, certaines professions : le débit de l'alcool et des boissons alcooliques dans certains établissements, le commerce des produits stupéfiants, le commerce des armes? Quand un gouvernement prend une mesure dans ce sens, il atteint certains intérêts privés, certains intérêts particuliers; il y a des commerces établis. Lorsqu'en Belgique la loi est venue défendre de débiter des boissons alcooliques dans les restaurants et cafés, on a privé certains commerçants d'une source de bénéfices qu'ils avaient précédemment dans l'exercice de leur commerce, créé sous une législation différente. Mais on ne peut pas dire qu'il y ait eu lésion d'un droit; il y a eu simplement lésion d'intérêt.

Je citais tout à l'heure un auteur belge en matière de droit public international; je voudrais citer un de nos meilleurs civilistes : le professeur Laurent, dont la réputation a d'ailleurs dépassé les limites de la Belgique; cet auteur dit quelque part : « Il faut donc que l'État gère les intérêts sociaux de manière à ne pas léser les droits des individus, et, s'il les lèse, il doit réparer le dommage qu'il cause. L'objection à laquelle nous répondons implique encore une autre erreur : elle suppose que l'intérêt général dont l'État est l'organe doit toujours l'emporter sur le préjudice que peut souffrir un particulier par un acte du gouvernement. Cela est vrai si le particulier n'est lésé que dans son intérêt; cela n'est pas vrai s'il est lésé dans son droit. Tant qu'il y a des intérêts en cause, l'intérêt des individus doit être subordonné à l'intérêt général; il n'y a de société possible qu'à ce prix. » (T. 20, p. 441.)

Il arrive fréquemment que certaines législations interdisent le commerce de marchandises, de produits, d'articles que l'intérêt général commande de réglementer. En matière de commu-

nications, il y a d'autres exemples. Lorsqu'un État concède un service de transports déterminé, le service plus perfectionné, plus rapide, plus commode, plus confortable, entraîne bien vite la suppression des autres moyens de communication qui existaient jusqu'alors. C'est ainsi que la concession d'un service d'automobiles fait évidemment disparaître l'exploitation de ceux qui transportent par des moyens plus primitifs. Les services automobiles, dans presque tous les pays, causent même un préjudice très grand aux chemins de fer. Le moyen plus moderne l'emporte sur l'autre. Je puis citer un autre exemple emprunté à la Belgique et qui est récent. Il existait un petit canal allant de Charleroi à Bruxelles et accessible à des bateaux de 50 tonnes. C'était le seul canal sur lequel il y eût encore des bateaux de ce tonnage. Le Gouvernement a décidé la mise en grande section de ce canal. De ce fait, toute une flotte de ces petits bateaux de 50 tonnes est devenue sans utilité, et les propriétaires ont été fortement atteints dans leur intérêt. L'État devait-il, en présence d'un travail d'utilité publique incontestable, suspendre sa décision pour une considération telle que celle que je viens d'exposer? Personne ne le soutiendra.

Je voudrais citer, pour en terminer avec cette question, une décision de justice puisée dans la jurisprudence du Conseil d'État français: un arrêt du 26 février 1857, rapporté dans le Recueil de Dalloz (1857, 3, p. 81). Par cette décision, le Conseil d'État de France a rejeté l'action que des distillateurs avaient intentée au Gouvernement français à la suite du décret du 26 octobre 1854 portant interdiction de la distillation des céréales. Le Conseil d'État a estimé qu'il s'agissait là d'une simple mesure prise dans l'intérêt de l'alimentation du pays.

* * *

Il reste maintenant à dire un mot de chacun des quatre cas qui sont cités dans les pièces de la procédure, et qui sont invoqués ici comme des précédents condamnant la mesure prise par le Gouvernement belge.

Il s'agit: 1° de la question du monopole du soufre dans le Royaume de Naples et des Deux-Siciles, en 1840; 2° de l'incident relatif au monopole des assurances en Italie, en 1911; 3° parallèlement à cet incident, de celui qui a surgi entre l'Uruguay et certains États — la France, l'Angleterre et d'autres encore — à propos de la même question et la même année; 4° enfin, de la question de la confiscation des biens de congrégations religieuses au Portugal.

Je reprendrai chronologiquement ces quatre cas.

Je ne vois vraiment pas comment on peut invoquer le cas du monopole du soufre en Sicile à l'appui du conflit actuel. Que s'était-il passé? Le Gouvernement du Royaume de Naples

et des Deux-Siciles avait, pour des raisons de caractère économique, décidé de confier le monopole du commerce du soufre à une maison française, la maison de Taix, Aycard et C^{ie}. On a contesté que ce fût là un monopole de droit, parce que les exploitants avaient encore théoriquement la possibilité d'exporter sans passer par l'intermédiaire de cette maison, mais cette dernière avait un titre légal, et si l'on ne voulait pas passer par son entremise, en vertu même de la loi, l'on devait lui payer une redevance, de façon qu'elle ne soit pas privée du bénéfice que lui assurait son privilège. C'était véritablement un monopole de droit.

Lorsque l'incident a surgi, plusieurs exploitants anglais se sont trouvés atteints. Le Gouvernement anglais s'est élevé en termes véhéments — dans « les termes les plus vigoureux », porte le Mémoire anglais — contre la mesure. Le Gouvernement français intervint comme médiateur dans cet incident. A la suite de cette médiation — et non pas à la suite d'une décision arbitrale dont nous pourrions nous inspirer dans le présent cas —, le Gouvernement de Naples et des Deux-Siciles s'est incliné et a admis qu'une commission mixte composée d'un ressortissant sicilien, d'un ressortissant anglais et d'un président français examinerait, non pas au point de vue du droit, mais au point de vue du fait, les réclamations des exploitants anglais. Il y a donc eu tout d'abord une médiation du Gouvernement français et, à la suite de cette médiation, accord des deux Gouvernements pour soumettre le cas à une commission qualifiée de commission mixte. Celle-ci était chargée d'examiner les demandes, réparties en trois catégories. Elle avait à examiner des points de fait ; elle n'a pas eu à s'occuper du point de droit.

Le second incident est beaucoup plus récent, puisqu'il remonte à 1911. Le Gouvernement italien avait décidé de modifier le régime des assurances et de confier à un institut national les opérations d'assurance sur la vie. Cela correspondait en somme à l'attribution à cet institut de tous les contrats d'assurance conclus par des compagnies italiennes, françaises, anglaises, autrichiennes ou autres. Il s'agissait donc d'une véritable expropriation au profit d'un tiers.

Là encore, il n'est pas intervenu de décision arbitrale dont nous pourrions nous inspirer dans l'examen de l'affaire Chinn. Le Gouvernement italien a tout d'abord apporté quelques modifications au projet de loi. Puis, tout s'est arrangé à l'amiable. Il y a eu des conversations entre les sociétés intéressées et l'administration italienne.

Le même conflit a surgi, la même année, entre le Gouvernement de la République de l'Uruguay, d'une part, et les Gouvernements anglais, français, etc., d'autre part. Le cas était absolument identique. Les tendances étaient les mêmes.

De part et d'autre, c'était une satisfaction qu'on donnait aux partis d'extrême-gauche pour s'assurer leur collaboration. C'était une mesure qui, non seulement à l'étranger, mais dans le pays même, rencontrait une très forte opposition, à raison notamment de la tendance politique que la réforme marquait. En Uruguay comme en Italie, à la suite de démarches qui ont été faites, il y a eu des conversations et il y a eu des arrangements entre les compagnies étrangères intéressées et le Gouvernement de la République de l'Uruguay. Il n'est pas intervenu de sentence arbitrale. Il n'y a donc rien à retenir pour l'affaire Chinn.

J'en viens maintenant au cas de l'expropriation des biens appartenant aux congrégations religieuses du Portugal. Quant à la nature des faits, je ne vois vraiment aucun rapprochement à établir entre la confiscation des biens des congrégations religieuses au Portugal et la mesure prise par le gouvernement colonial belge décidant que l'on transporterait à prix réduits des marchandises sur le fleuve Congo. L'affaire des biens des congrégations s'est terminée par un arbitrage, ou plutôt par une série d'arbitrages qui n'ont pas porté sur la question de principe de savoir si le Gouvernement portugais pouvait porter atteinte aux droits des religieux étrangers propriétaires d'immeubles au Portugal, car le Gouvernement portugais a spontanément admis qu'il devait réparation aux étrangers lésés par cette mesure de confiscation. Les cas ont été rangés en catégories ; chacune d'elles a été examinée par une commission arbitrale, dont la tâche n'était pas de déterminer les principes de droit public applicables, — le Gouvernement portugais ne les contestait pas, — mais uniquement de se prononcer sur les titres de ceux qui réclamaient une indemnité, sur le point de savoir si leur nationalité, leurs liens de parenté, etc., étaient bien ce qu'ils affirmaient, et s'ils pouvaient réclamer la propriété des biens litigieux. Ces commissions ont donc opéré sur le terrain du droit privé et peut-être du droit international privé, mais non pas sur le terrain du droit international public. Je ne vois donc vraiment rien à retenir dans ce cas pour l'instruction du dossier de M. Chinn.

Messieurs, il me reste un dernier point à aborder ; c'est peut-être le plus délicat. J'éviterai d'ailleurs d'émettre aucune appréciation à ce sujet. Je me bornerai plutôt à constater les tendances qui existent. Je veux parler de la question du respect des droits acquis, qui est en somme le point essentiel de la remarquable consultation fournie en 1911 par M. Clunet et complétée par l'avis d'autres juristes non moins autorisés. La question du respect des droits acquis est, en somme, l'un des principaux principes constituant le droit international général, ainsi que la Cour a eu l'occasion de le rappeler plusieurs fois.

M. Clunet s'était exprimé dans les termes suivants : « Mais ce droit intangible de légiférer à sa guise ne va pas pour une nation jusqu'à lui permettre d'atteindre ou de supprimer des droits qui avaient été acquis, suivant l'expression consacrée, sur la foi des traités ou de la législation existante par les autres membres de la communauté civilisée ou leurs ressortissants. »

Pour bien comprendre le travail de M. Clunet, il faut se rappeler qu'il est intervenu dans des circonstances particulières. Les esprits étaient surexcités par l'annonce d'une réforme impopulaire. Les termes mêmes du projet étaient excessifs. N'allaient-ils pas jusqu'à faire défense aux tribunaux d'examiner aucun recours qui leur serait soumis ! Un avis fut donné par M. Clunet sur ce cas déterminé. Il n'y a pas eu de sentence ; une sentence eût dû serrer de plus près le cas ; elle eût employé des formules moins générales. La consultation de M. Clunet, appliquée au cas des sociétés d'assurance en Italie, était l'expression de la vérité juridique ; il y avait là une véritable expropriation, en effet. On prenait un bien à quelqu'un pour le donner à un autre. Sur ce point-là nous sommes d'accord.

Le respect des droits acquis, c'est un très vieux principe qui remonte à la première Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, qui a été affirmé, après 1789, dans plusieurs autres déclarations et constitutions. Mais ce principe était plus absolu dans son expression que dans sa réalité. Quelque temps après la Révolution française, le Code civil français, le Code Napoléon, prévoyait déjà en son article 554 des restrictions ; il prévoyait la possibilité de limiter réglementairement l'exercice du droit de propriété.

Vous connaissez tous, Messieurs, un travail remarquable et tout récent qui a été consacré à cette question. Il est reproduit dans l'Annuaire de l'Institut international de Droit public, volume de 1930. Il s'agit d'un rapport établi par le doyen de la Faculté de droit de Madrid, M. José Gascón y Marín. Que fait le doyen de la Faculté de droit de Madrid ? Il remonte à la Déclaration des Droits de l'Homme. Il en constate les tendances. L'Assemblée constituante avait cru devoir affirmer le caractère nettement individualiste de la propriété, en réaction contre les idées antérieures, contre ce qui restait du régime absolu, et même du régime féodal. Mais cette notion reçoit bientôt des tempéraments de plus en plus nombreux. C'est le droit administratif principalement qui, en se développant, apporte à l'usage de la propriété le plus de restrictions pour des considérations d'intérêt social, des considérations tirées des nécessités du bien-être, de l'hygiène, etc. Depuis quelques années, d'autres nécessités ont provoqué d'autres restrictions. C'est ainsi que, petit à petit, le caractère nettement individualiste de la propriété a dû céder devant des préoccupa-

tions inspirées de la solidarité humaine. Et le savant rapporteur à l'Institut de Droit international public termine en ces termes : « Il ne faut pas se rapporter à la notion collectiviste de la propriété, ni même à celle que le parti socialiste soutient, pour pouvoir affirmer, sans tomber dans l'erreur, la fonction sociale de la propriété.... Le droit de propriété individuelle est protégé précisément en raison de son utilité sociale.... »

La session de l'Institut de Droit international public au cours de laquelle ce travail fut présenté se tenait à Paris sous la présidence de l'éminent professeur de droit public M. Jèze.

L'idée qui inspire le rapport de M. José Gascón y Marín paraît à première vue un peu osée. Cependant, quel est l'état de nos législations à cet égard ? Qu'il s'agisse de pays ayant conservé une ancienne constitution, ou bien de pays ayant une constitution plus moderne, que voyons-nous sous l'empire de l'une ou de l'autre ? Une série de lois qui, précisément en s'inspirant de préoccupations de solidarité humaine, apportent au droit de propriété des restrictions de plus en plus considérables.

Depuis la guerre, dans presque tous les pays, on voit des législations intervenir en matière de baux de maisons d'habitation, de maisons de commerce ou de propriétés rurales. Ces lois apportent des tempéraments au droit du propriétaire de fixer comme il l'entend le taux des loyers, de fixer la durée du bail ; on voit des baux prolongés, on voit des limites apportées au prix du bail ; ailleurs un véritable moratoire est donné au locataire, sinon remise complète de sa dette. En matière de crédit hypothécaire, nous voyons également des lois stipuler termes et délais en faveur des débiteurs. Les droits du créancier sont limités. On s'inspire d'un besoin plus grand de justice et de solidarité humaine.

Je pourrais citer de nombreuses lois édictées dans cet ordre d'idées en Belgique depuis la guerre. Une mention spéciale est à faire de l'une d'elles : la loi belge du 25 juin 1930, qui a limité le droit pour les sociétés de commerce de faire des opérations d'assurance sur la vie. Jusqu'alors, toute société pouvait, sans aucune autorisation gouvernementale, faire des opérations d'assurance sur la vie. Désormais il faut une autorisation gouvernementale, et de plus un contrôle est exercé sur l'activité des sociétés ainsi autorisées. Cette loi a eu application rétroactive.

Mais il n'y a évidemment pas qu'en Belgique que l'on constate cette tendance du législateur. J'ai été amené à rechercher ce qu'on fait dans d'autres pays. Pour la France, par exemple, on peut citer les lois suivantes, en se limitant aux deux dernières années :

Loi du 12 juillet 1933, ayant pour objet de permettre aux commerçants, industriels et artisans, d'introduire une action

en revision du prix de leur loyer, en vue d'obtenir une réduction pour les baux antérieurs au 1^{er} juillet 1932.

Loi du 5 juillet 1933, complétée par la loi du 26 février 1934, portant dérogation aux articles 157 et 187 du Code de commerce en ce qui concerne le règlement des billets de fonds de commerce.

Loi du 8 avril 1933 autorisant, au profit du fermier, la réduction du prix des baux à ferme.

Loi du 10 mars 1932 maintenant provisoirement dans les lieux les locataires commerçants menacés d'expulsion.

Ailleurs, aux États-Unis, je trouve l'acte suivant :

Résolution du 5 juin 1933 annulant la clause « or » pour le paiement des obligations. Avant cette date, on jouissait, pour le principal et les intérêts, du droit d'être payé en or, dont le poids et le titre étaient fixés par l'Acte du 14 mars 1900 notamment. La clause or est déclarée contraire à l'ordre public. On peut se libérer dollar pour dollar. Le prix de l'or a passé de 84 shillings l'once à 140 shillings approximativement. La perte que subit le créancier est dans la proportion de cette différence considérable.

J'ai demandé au conseil de l'ambassade de Belgique à Londres, sir Moncaster Hilbery, de me donner quelques renseignements sur l'état de la législation anglaise à cet égard. Il m'a signalé, texte à l'appui, une série de lois dont voici les principales :

Increase of rent and mortgage interest (Restriction) Act 1920. En vertu de cette loi, le propriétaire d'un immeuble se voit privé du droit de fixer comme il l'entend le loyer ou d'augmenter ce loyer. De même, le créancier hypothécaire est dépouillé du droit qu'il avait antérieurement d'exiger le paiement au terme fixé, de contraindre le débiteur par les voies ordinaires.

Un acte est intervenu en 1923 pour apporter quelques modifications au précédent et le proroger. Un autre est intervenu en 1925 pour prolonger les effets des deux précédents.

Sir Moncaster Hilbery cite ensuite l'acte de 1927 (*Landlord and Tenant Act*) : « C'est », dit sir Moncaster Hilbery, « l'exemple le plus frappant de la tendance actuellement accusée par la législation anglaise de priver dans certains cas le propriétaire d'user de son droit de propriété comme antérieurement. Il peut se trouver contraint de renouveler un bail ou de payer une compensation à l'occupant pour l'achalandage d'une affaire (*goodwill*) qui, en somme, n'est pas sienne et concerne uniquement l'occupant. »

Sir Moncaster Hilbery ajoute : « I suggest that to compel a man to pay for the goodwill of another man's business out of which he has never received a penny of the profits involves a principle which goes far beyond ordinary expropriation. »

Sir Moncaster Hilbery cite ensuite l'Acte de 1930 (*Housing Act*), dont le but est l'assainissement des quartiers insalubres et l'amélioration générale des conditions de logement des classes laborieuses. Quoique, *prima facie*, cette loi apparaisse comme tout à fait raisonnable, son application a parfois pour résultat de priver un propriétaire de ses droits, à raison surtout du fait que l'autorité locale peut délimiter la zone d'assainissement et décider qu'elle sera une zone à débarrasser de toute construction. Le propriétaire qui aura acquis, quelque temps auparavant, un bâtiment encore en excellent état, pourra devoir l'abandonner contre le prix du terrain, c'est-à-dire peut-être pour un dixième de sa valeur.

Sur la même liste, je trouve encore, en 1928, le *Currency and Banknotes Act*, aux termes duquel la Banque d'Angleterre peut, en tout temps, prendre tout l'or détenu ou déposé dans le Royaume-Uni par une personne quelconque au delà de 10.000 livres, et cela au prix de 85 shillings l'once. Or, le prix de l'or est aux environs de 140 shillings. Cette loi est appliquée aux étrangers comme aux nationaux sans autre compensation que le prix ci-dessus. La perte est constituée par la différence, soit 55 shillings l'once.

Enfin, citons encore le *Petroleum Act* de 1934, aux termes duquel l'État anglais s'approprie sans indemnité le droit que tout propriétaire foncier en Angleterre, anglais ou étranger, possédait sur les huiles minérales du sous-sol. La prospection même comporte l'octroi d'une licence gouvernementale.

Je ne formule aucune appréciation. Je constate certaines tendances de la législation, ce qui démontre bien que le respect des droits acquis, principe dont il ne faut pas méconnaître l'importance fondamentale, comporte cependant, dans son application, certains tempéraments.

Je m'excuse, Messieurs, d'avoir retenu aussi longtemps votre attention. L'affaire que vous avez à juger est, en soi, une petite affaire. Un très modeste armateur a subi, affirme-t-il, un préjudice. C'est donc une question d'argent. Mais, au delà de cela, il y a une question de principe qui est d'une gravité exceptionnelle, particulièrement dans les temps que nous traversons.

Le Gouvernement belge comprend, certes, que le Gouvernement anglais soit intervenu en faveur d'un de ses ressortissants, qu'il croyait victime d'une injustice, avec d'autant plus d'empressement qu'il s'agissait d'un petit. Nous avons loyalement examiné le cas de M. Chinn. Quelle que soit la bonne volonté que nous ayons mise dans cet examen, il faut reconnaître que le Gouvernement belge n'a manqué à aucune de ses obligations.

D'autre part, je regrette que, dans l'exposé du cas de ce petit armateur, — si modeste qu'on hésite même à lui donner ce titre, quand on considère l'importance minimale du tonnage dont il disposait, — je regrette, dis-je, qu'on ait affirmé des choses contraires à la vérité. M. Chinn a voulu abuser de la bonne foi non seulement du Gouvernement belge, mais du Gouvernement anglais ; il a cessé d'être intéressant, en admettant qu'un concours fortuit de circonstances l'ait rendu digne d'intérêt.

Dans le jugement que vous allez rendre, il apparaîtra certainement que l'on ne peut reprocher au Gouvernement belge aucun des mobiles qui ont été affirmés dans les pièces de procédure anglaises. J'ai notamment regretté de trouver dans cette procédure des expressions bien surprenantes, telles que le reproche adressé au gouvernement de la colonie d'avoir voulu mettre de l'argent dans sa poche, ou encore d'avoir voulu nuire à une entreprise étrangère. De tels reproches sont sévères, adressés à un ministre dont tout le monde connaît l'idéal élevé, un homme avec lequel on peut ne pas être d'accord, mais dont jamais les ennemis mêmes n'ont suspecté la droiture et la pureté des intentions. Comment d'ailleurs les quelques petits bateaux de M. Chinn eussent-ils pu constituer une concurrence gênante pour Unatra et les intérêts que le gouvernement colonial possédait dans cette société ? C'était une bien petite affaire. Nous aurions voulu qu'elle pût vivre. Mais M. Chinn avait cessé de s'y intéresser avant même qu'on ait pu sentir les répercussions de la mesure du 20 juin 1931, qui était destinée à sauvegarder l'avenir aussi bien pour lui que pour les autres. Il n'a donc qu'à s'en prendre à lui-même de sa décision de cesser son activité. Le Gouvernement belge n'en est pas responsable.

6. — QUESTION POSÉE PAR SIR CECIL HURST ET RÉPONSE DE M. DE RUELLE

(AGENT DU GOUVERNEMENT BELGE)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 26 OCTOBRE 1934 (MATIN).

Sir CECIL HURST.—It is particularly to the Agent of the Belgian Government that I desire to mention a point. There is an argument in paragraph 45 of the British Case, which has been mentioned also by the British Counsel in his argument, which has not been touched upon by the Belgian Agent in his argument on the question of law. Perhaps it would be convenient to the Belgian Agent if he could address to the Court any remarks he wishes to make on that subject in his reply.

This point was referred to by Mr. Fachiri in his statement ; you will find the record on page 245 of the report of the hearing of October 23rd.

M. DE RUELLE. — Monsieur le Président, je crois pouvoir répondre immédiatement à la question.

Si j'ai bonne mémoire, M^e Fachiri avait constaté que le Gouvernement belge, dans son Contre-Mémoire, n'avait pas répondu au reproche qui lui était fait d'avoir, par l'application des mesures du 20 juin 1931, fait une discrimination entre navigateurs belges et navigateurs étrangers.

C'est bien la question à laquelle il est fait allusion maintenant ?

SIR CECIL HURST. — Parfaitement.

M. DE RUELLE. — La position que prend le Gouvernement belge à cet égard est la suivante : Tout ce qui concerne la matière des subsides rentre dans un domaine entièrement différent du domaine dans lequel se meut l'exercice de la navigation. On ne peut donc lui reprocher aucun manquement.

En d'autres termes, nous distinguons en cette matière deux domaines. L'un de ces domaines est celui de l'exercice de la navigation. Nous avons dit en quoi consiste pour nous l'exercice de la navigation ; il est défendu aux États riverains d'un fleuve libre d'y porter atteinte. Le droit de libre navigation, c'est le droit non seulement de naviguer matériellement sur les voies d'eau, mais d'user des ports d'embarquement, de débarquer, de se servir du matériel de manutention et des moyens de raccordement entre le bateau et le rail ; c'est aussi le droit de parcourir une voie navigable débarrassée de tout obstacle, sur laquelle on se sera abstenu de faire des installations ou d'effectuer des travaux d'art qui pourraient contrarier la navigation. Tel est le domaine dans lequel se meut l'exercice du droit de libre navigation.

Mais, à côté, il y a un domaine où la souveraineté des États riverains reste entière. C'est ce que, à défaut d'expression plus propre, nous avons qualifié de domaine de la gestion du pavillon national.

À l'égard du pavillon national, le gouvernement d'un État riverain prend telle décision qu'il estime la plus appropriée ; il peut, par exemple, laisser à l'initiative privée le soin d'organiser les transports. Il peut aussi intervenir lui-même, par exemple en s'intéressant dans les lignes constituées par l'initiative privée ; c'est ce que nous voyons en Roumanie, en Tchécoslovaquie, en Autriche, en Hongrie, en Yougoslavie, c'est-à-dire dans tous les États danubiens. L'État peut aussi avoir sa flotte. Dans ce domaine de la gestion de la navigation, sa liberté n'est pas limitée ; il peut aller jusqu'à accorder des subsides.

Cependant, avons-nous ajouté, dans le cas de l'Unatra, le Gouvernement belge n'a même pas accordé un subside ; il a simplement promis à une société, sur laquelle il a un certain contrôle à raison de contrats existant entre elle et lui, et à raison du fait qu'il possède la majorité des actions de cette société, de lui rembourser à titre de simple avance la perte qu'accuserait son bilan en raison de certains transports effectués à des conditions exceptionnelles de dégrèvement. Il ne s'agissait même pas de la perte résultant de l'opération elle-même du transport à prix réduit, mais de la perte qui devait apparaître dans le bilan, compte tenu des opérations favorables, et principalement des opérations vers l'amont qui sont restées très rémunératrices.

Au surplus, un subside proprement dit serait encore chose licite ; on n'a jamais contesté aux États le droit d'accorder des subsides à leur pavillon là où il y a liberté de la navigation.

Je crois me rappeler que M. Fachiri a spécialement, dans sa plaidoirie, fait grief au Gouvernement belge d'avoir donné à la Société Unatra un appui considéré comme illégal du fait que certaines émissions d'obligations comprises dans le capital de la société n'étaient pas soumises entièrement aux impôts auxquels sont en général soumis les titres d'obligations. Il y aurait un plafond de 2 %, au-dessus duquel ce serait la franchise.

M. BECKETT. — Parfaitement.

M. DE RUELLE. — Je répondrai qu'il y a un grand nombre de titres qui bénéficient de dégrèvements. Si l'on veut y voir un avantage, cet avantage aurait la nature d'un subside et ne serait pas illicite, pour les considérations que je viens d'invoquer ; aucun reproche ne pourrait être fait au Gouvernement belge sur la base de la Convention de Saint-Germain, car il n'y aurait pas là une discrimination en matière de navigation.

Mais je ne vois même pas que l'avantage soit ici pour la société. L'avantage est bien plutôt pour le porteur de titres, et les porteurs de titres peuvent être non seulement des Belges, mais des ressortissants britanniques, des ressortissants français ou de toute autre nationalité, qui s'intéressent à ce genre d'affaires.

7.—REPLY BY Mr. BECKETT

(AGENT FOR THE BRITISH GOVERNMENT)

AT THE PUBLIC SITTING OF OCTOBER 26th, 1934 (MORNING).

Mr. President, Gentlemen,

I trust that the relative brevity of my reply will not be thought to be due to any lack of appreciation of the full and admirably expressed dissertation on the legal questions involved presented to the Court by my friend, the Belgian Agent; nor to the extremely lucid presentation of the facts by his colleague, M. Dumont; nor, on the other hand, to any unwillingness on my part to do all that I can to assist the Court in coming to a decision on the questions before it. On the contrary, the relative shortness of my remarks is due entirely to the conviction that nothing whatever is to be gained by repeating several times the same arguments in different words.

To begin with, I should like to record what is really the question of law which the Court has before it. The Government of the United Kingdom has never contended that the running of a State-owned or State-controlled transport undertaking is in itself contrary to the Convention of Saint-Germain or to general international law. It has never been contended that the mere granting of subsidies or other assistance to such a State-controlled transport undertaking is contrary to the Convention or to international law. Consequently, a large portion of the arguments of my friend, M. de Ruelle,—which were directed to proving the legitimacy of both these two things—are directed to a point which is not in issue. Therefore, it is not necessary for me to say anything about the matter of the new liner *Queen Mary*, or the Act of the United Kingdom entitled *The North Atlantic Shipping Act, 1934*, to which he referred. No doubt this Act does provide for a subsidy from the United Kingdom to a British steamship company engaged in the transatlantic service, but British ship-owners would be very surprised to learn that the effect of this subsidy would be to give them a *de facto* monopoly in the shipping trade of the world, or, indeed, on any part of the high seas; and unfortunately the *Queen Mary*, whose dimensions have been recited by M. de Ruelle, is too large to proceed up the Congo and to compete with Unatra and come within the scope of the Saint-Germain Convention.

What the Government of the United Kingdom do contend in this case is this: It is contrary to the Convention of Saint-Germain, interpreted as it must be in case of doubt in the light of the general principles of international law, for the Administration of the Belgian Congo, by a governmental and

administrative measure, to render it commercially impossible for an established business in shipping and ship-building, possessed by a British subject, to be continued to be carried on and to create a *de facto* monopoly in favour of a Belgian State-controlled shipping company. This proposition involves a certain number of subsidiary questions, and with these I will endeavour to deal. The first is obviously the legal nature of the decision of June 1931, whether it is or is not to be considered to be an act performed by the Administration in its administrative or governmental character. On this point the Court are aware that the Belgian Government maintain that the act is one taken in its capacity as a State trader only, but as they have also heard the observations presented on Tuesday by my learned friend, Mr. Fachiri, on this point I do not think it necessary to repeat them. The particular observations of Mr. Fachiri to which I wish to call attention are those on pages 243 and 244 of the verbatim report. But there is one other question with regard to the character of this decision on which I feel that I must say a few more words. This decision is justified to the Court as being one taken to meet a crisis and as being the only appropriate decision to meet that crisis. It is supported, so to speak, on a sort of doctrine of necessity.

The Court has heard M. Dumont explain the reasons which led the Belgian Government to adopt the measure of June 1931. It is, of course, no part of our case to deny that there was a commercial crisis in that year, or that it was necessary or desirable that the Belgian Government should take some steps to meet it in the Congo. On the contrary, action to restore prosperity to a colony is naturally action which commands the full sympathy of the Government of the United Kingdom. Further, as regards the question whether the crisis should have been met by export premiums or by a reduction of costs by the lowering of freights, we have no desire to maintain that the Belgian Government had no right to adopt the latter course as they did, or to argue whether in all the circumstances it was or was not the better course for them to adopt. A reduction of freights benefits the distant regions more greatly than those which are nearer to the sea, whereas export premiums apply to the goods of all districts alike. We do not presume to dictate to the Belgian Government its policy in this respect, though it is odd, in view of M. Dumont's explanations, to see from Annex 5 to the Counter-Case that the reductions on the Mayumbé Railway are so much larger than those on the other railways when Mayumbé was particularly selected as an accessible region by M. Dumont and therefore not requiring so much help. The Court will see the greater reductions on the Mayumbé Railway in Annex 5 to

the Belgian Counter-Case. But in granting these premises we do criticize the particular measure which was adopted, and we do contend that the explanations given as to why it was necessary to adopt this particular measure are unconvincing. Let me say frankly that, if we had felt able to be convinced that this particular measure, in its actual detailed form, was chosen solely in the single-hearted desire to benefit trade, and that no other measure could have reasonably been adopted, I doubt if these proceedings would have been brought. The Court has heard the reason given by the Belgian Government for the policy adopted in 1931 of making only moderate reductions in all the other transport costs (viz. railway charges, and the costs of handling, of loading and unloading), while creating virtually free transport by waterway on the ships of the Unatra Company. The reason given is that the advances made to Unatra would be more readily recoverable than those made to the railway companies (the Court will find this reason given in M. Dumont's speech, pp. 251-253 of the verbatim report) because of the amount of money invested in the capital works of the railway companies. It would not appear that this reason, even if it were otherwise maintainable, would apply to the Manuongo Company, that is to say, the Company which performs the services of loading and unloading goods, nor to the *Société des Messageries automobiles du Congo*, that is to say, the Motor Transport Company. The capital expenditure of these Companies must be proportionately much less than that of the Water Transport Company. It is even more difficult, however, to reconcile this explanation with the action in 1934. In that year the reductions made by the railways are actually increased, and at the same time an end is put to free transport by Unatra. After 1934, Unatra carries freights at rates whose proportionate reduction from the normal is actually less than that of the railways. Thus, whereas prior to March 1st, 1934 (Annex 5 to the Counter-Case), the reduction of rates on palm-oil on the railways was 30 % and for Unatra it was down to one franc a ton, after March 1934 the reduction on the railways increased to 49 % of the normal, and the reduction of Unatra is reduced from something over 90 % to 49 %, the same as the railways.

I submit that the explanation given seems entirely inconsistent with the action taken by the Belgian Government in 1934. I contend, therefore, that the choice of the particular measure adopted in 1931 in contradistinction to that which had been previously adopted in 1913 and in 1930, and again in 1934, of singling out Unatra and imposing on that Company virtually free transport, does remain open to another explanation. The policy adopted in 1931 was one which, on the face of it, would appear likely to create a transport monopoly for Unatra vis-à-

vis the private transporters whose competition, we have been told by M. Dumont himself, and as is shown by documents in the written pleadings, Unatra had found so embarrassing. Further, that this would be its probable results was the opinion of the Chamber of Commerce at Leopoldville, expressed directly the measure was adopted.

Mr. Chinn's opinion that it would be hopeless for him to continue in the future his transport business, which, as you have heard from M. Dumont, he came to immediately the measure was issued, is borne out by the evidence which you have before you of the experiences of the Socca, whose letters complaining that this was the obvious result of the adoption of the measure are contained in the written pleadings. The purported extension in 1932 of the measure of 1931 to other private transporters is, I submit, only to be explained by the conviction of M. Tschoffen that there was real substance in the complaints which had been addressed by the private transporters. I do not wish to lay too much stress upon the exact words which M. Tschoffen is reported to have used at the interview described in paragraph 28 of our Case. This paragraph is taken directly from a despatch written at the time to the Foreign Office by the British Consul who was present at this interview. It is unlikely that the Consul entirely misunderstood M. Tschoffen's remarks which, after all, are only consistent with the action which M. Tschoffen himself immediately afterwards took. The forebodings as to the effect of the measure on the private transporters are only too eloquently borne out by the fact that, in the next two or three years, four of the biggest of them found it necessary to abandon their transport business and sell their ships to Unatra. M. Dumont said that we have not proved that their abandonment of their fleets was due to the decision of June 1931. He mentions the difference between *post hoc propter hoc*, and he infers that their decision was merely due to the effect on their business of the general crisis.

It is perhaps rather remarkable that it was only the transport side of their business which they abandoned, and not the trading part of their business, which one would expect to be more hit by the crisis than the transport business.

Surely all these facts indicate that the opinion immediately formed by Mr. Chinn in July 1931 has been proved to be fully justified in the light of subsequent events. Moreover, even if it were for some reason thought desirable to make the biggest reduction in the freights of water transport, we have heard no adequate reason as to why this policy could not have been adopted in a manner which treated all the water transporters equally from the beginning.

I submit, therefore, that there was a second motive for the adoption of this particular method of reducing the cost price of Congo exports, namely, that it would benefit the Unatra Company at the expense of its competitors, and would put an end to the competition on the part of the private transporters, of which the Unatra Company appears so often to complain, and that therefore that aspect of the decision of which we complain cannot be justified on the grounds put forward.

Assuming that the measure of June 1931 has the character of an administrative or governmental measure, the next question is whether, if it did create a *de facto* monopoly, as we state, it is a breach of the Convention to oust the established business of a British subject by the creation of a *de facto* monopoly. This is perhaps the main question of law in the whole case. If Article 1 of the Saint-Germain Convention provides for complete freedom of trade, and Article 5 provides that navigation on the Congo shall be entirely free for merchant vessels and for the transport of goods and passengers, does this merely mean, as the Belgian Agent contends, that there shall be no law prohibiting the carrying on of a business or navigation, or does it mean, as we say, that the government of a territory must not take measures rendering it impossible from the practical point of view for navigation or a private shipping or ship-building business to be carried on? This question is obviously a most important one. In these days when the activities of governments extend to so wide a sphere, it is obvious that there may be many ways by which the local government can render it commercially impossible for businesses to be carried on, even though it enacts no law making it an offence to do so, and does not impose it by the use of police force.

No more eloquent indication of the truth of what I have just said can be found than in the words of M. de Ruelle himself. I refer to pages 272-274 of the verbatim record. M. de Ruelle begins by saying that the rights of the State with regard to the "gestions de la navigation nationale" are unaffected by the Convention. He goes on to say (the translations is my own): in this domain of "gestions" there are many measures which the State can take and which may have the consequence of benefiting national shipping vis-à-vis its foreign competitors. The riparian State may be more or less severe in the conditions attached to the right to fly its flag in the grant of certificates of navigability or even not require any such certificates at all. Its fiscal legislation may be made less onerous for national shipping, and its social legislation in the matter of assurances, etc., may have the same tendencies in this respect as the fiscal legislation, and have the result of breaking altogether the conditions of equality of competition. That is to say, creating a *de facto* monopoly.

It is by this argument that, as the Court have heard from M. de Ruelle this morning in reply to a question put to him from the Bench, it is this argument with which M. de Ruelle attempts to meet paragraph 45 of our Case. The argument put forward in paragraph 45 arises particularly in this way. One of the defences of the Belgian Government for this measure is that it hit not merely Mr. Chinn, but other private transporters who were Belgian nationals. It certainly did hit them, but there is one fact which distinguishes Mr. Chinn from all the other private transporters. They were all traders as well as transporters. He was not a trader. He and the Unatra Company were the only people carrying on business in the Congo who had a transport business without being traders. Therefore, in that respect there are only two people to compare—Unatra gets the benefit and Mr. Chinn does not.

Now, did the Parties to the Convention of Saint-Germain really mean only to provide against legal prohibitions, or did they mean to secure that trade and shipping in the Convention areas should in fact be opened to their nationals? I submit that their intention was to cover the substance of the matter and not to be content merely with the legal form.

My friend, M. de Ruelle, objects that a *de facto* monopoly or commercial impossibility is an uncertain criterion, and is therefore an impossible one to adopt, because governments would never know what they could and could not do. It may be true that the application of this criterion to certain conditions of fact may render it difficult to decide upon which side of the line a case falls, but is not this also true of half the legal principles of which one can think?

To take only one most obvious example, the principle of reasonableness: an action is permissible in many circumstances if it is reasonably necessary to achieve this or that end or to prevent this or that danger, but unlawful if it goes beyond what is reasonable for this purpose. This criterion of reasonableness plays a very large part in English municipal law, but is in no way peculiar to that law. It is to be found described by one term or another, I believe, in almost every system of municipal law, and there are many cases where it applies in international law. Like the conception of *de facto* monopoly, the criterion of reasonableness is a perfectly clear principle, but there are many sets of facts where it may be difficult to say whether the action actually taken was or was not reasonable.

Another most important legal question is whether the phrase "the trade of all nations shall enjoy complete freedom" at the heading of Article 1 of the General Act of Berlin, which is reproduced in the Annex to Article 1 of the Convention of Saint-Germain, has substantive force as a provision of the

Convention of Saint-Germain. M. de Ruelle contends that it has not. He contends that the only part of Article 1 of the Berlin Act which is retained with substantive force in the Convention of Saint-Germain is the definition of the territories forming the Conventional Basin of the Congo, and that in the Convention of Saint-Germain the general vague principle of freedom of trade is abandoned, its place being taken by the more precise provisions of Article 2 about freedom of access for goods, etc., and of Article 3 with regard to the protection of property and the exercise of professions. I submit that M. de Ruelle's contention is not well founded.

If the framers of the Convention of Saint-Germain really only meant to retain the geographic definition of Article 1 of the Berlin Act, it was perfectly possible and natural for them only to insert this definition and not to cause confusion by reproducing the words about freedom of trade. It is almost inconceivable that they would have been so careless as to do so. Moreover, if one looks at Article 13, this Article begins: "Except in so far as the stipulations contained in Article 1 of the present Convention are concerned, the General Act of Berlin is abrogated....", but if one cuts out the words about "the trade of all nations shall enjoy complete freedom" and leaves only a geographical definition, there are no stipulations left in the passage reproduced from the Act of Berlin. A geographical definition is not a stipulation; it does not in itself provide that anything should or should not be done. Further, these very words "freedom of trade" appear again in Article 10, where the Powers recognize the obligation to maintain authority and police forces sufficient to ensure protection of persons and of property and, if necessary, freedom of trade and of transit. Surely these words could not be used in Article 10 if the words "freedom of trade" in the quotation from the Berlin Act were not meant to be retained with substantive force, and if the framers of the Convention of Saint-Germain had resolved to adopt the general principles of freedom of trade and to confine themselves to more precise provisions in Articles 2 and 3. I submit that it is clear that this provision has been maintained as a general principle, and that the additional more detailed and precise provisions of Articles 2 and 3 are not in substitution for it, but were put in as corollaries to it. The general principle of freedom of trade is wider in scope than Articles 2 and 3. It covers matters not mentioned in these Articles.

Then there is the question whether the word "commerce" includes the carrying on of a shipping and ship-building business. M. de Ruelle contends that it does not, and gives in support of his contention certain quotations from the preparatory work of the Berlin Conference. M. Fachiri had pointed

out that the text of the Berlin Act itself afforded far stronger evidence of the meaning of the word and in a sense contrary to that contended for by M. de Ruelle, for the Berlin Act is divided into chapters, each containing what is described as a separate declaration. There is indeed a separate chapter exclusively devoted to navigation, namely Chapter 4, but there is also a chapter devoted to and entitled "Freedom of Commerce". But Article 2, which forms part of the declaration on freedom of commerce, actually contains provisions about navigation, and Mr. Fachiri very pertinently pointed out that this showed that the framers of the Berlin Act must have regarded navigation as being included under the general head of commerce and had not this clear-cut distinction between navigation and commerce for which M. de Ruelle contends. I think my friend the Belgian Agent felt that Article 2, standing in the place where it did, was rather difficult for his argument and he suggested that Article 2 had been put in the wrong place. On this point, too, M. de Ruelle's argument seems to me to be a case of saying that the draftsmen did their work badly and did not say what they meant, when the text of the instrument which we have before us does not square with his thesis. But I submit that though, as draftsmen of conventions, we all know we sometimes make mistakes, the proper principle of interpretation of international conventions is to take the signed text as it stands and not to assume that the draftsmen made mistakes, unless no other interpretation giving effect to the words as they stand can possibly be found.

I shall not detain the Court long in replying to the observations of the Belgian Agent on the question of general international law, although I cannot refrain from admiring his learned and philosophic treatment of the matter. He began by referring to two international conferences, the first of which was the Conference on the Treatment of Foreigners, held at Paris in 1929. I had the fortune, or misfortune, to spend many weeks at that unsuccessful Conference, and I think, without looking right through the complete and numerous records, I am perfectly justified in saying that there is nothing there which touches on the question of the principles of international law with regard to respect for acquired rights. M. de Ruelle also referred to the Hague Conference for the Codification of International Law of 1930, which, in relation to this subject, did not succeed in producing any results. In the circumstances, I do not think there is really anything in those deliberations which offers any assistance on the one side or on the other. It is well known that one of the difficulties at that Conference was that delegates had to some extent a different idea of their task: to what extent it was purely a question of codifying and expressing in principles the principles of

existing law, and to what extent they were legislating and might change the existing law. That was one of the confusing factors at that Conference.

We base our case in the matter of general international law on the existence of the principle of respect for acquired rights as a principle of international law. Two subsidiary questions seem to arise here: firstly, whether this principle is a principle of international law, and, secondly, what is its exact extent and meaning. Let me say a very few words upon the first point. M. de Ruelle has stated that the existence of this principle in international law is not universally accepted by all learned authors, and that there are some authors who support a contrary principle, namely, that a more favourable treatment can never be demanded in favour of foreigners than that accorded to nationals, and M. de Ruelle mentioned in this connection Nys and Calvo. It is true that there are a minority of authors who take this view. Hall and Westlake, however, are not among them. The quotations made by M. de Ruelle (p. 285 of the verbatim report) show that their statements are qualified by the word "normally" and similar qualifications. I think the same applies to the longer quotation from M. Bartin, which appears on page 286 of the verbatim report. If one were to proceed upon the basis of counting heads, which I do not propose to do, I think it would be found that these authors are in a very small minority. M. de Ruelle admitted that the view of this minority was in conflict with the opinions of the ten most eminent international lawyers of their age, who took part in the famous "Consultation" of M. Clunet, which has been quoted in our Case. I will only draw the Court's attention to two further authorities, which I will refrain from quoting in full; I will give the references, and I request the Court, if it is in doubt upon this point, to refer to these works. The first of these is the lectures given by M. Verdross before the Academy of International Law, which are to be found in the fifth Volume of the *Recueil* for 1929; I refer particularly to pages 440-444. It will be seen that M. Verdross says there that ordinarily the national treatment merely constitutes the maximum which can be demanded for foreigners, but, on the other hand, there is a minimum of rights which must be accorded to foreigners in all cases, even if the treatment of nationals falls below this minimum, and he goes on to say that this principle which is recognized by modern international practice—and he cites several authorities in favour of that view—has now the support of the Pan-American Convention of February 1928, and he goes on a little later to mention the principle of respect for acquired rights as being one of the matters covered by this minimum. The only other authority which I wish to mention is Eagleton, *The Responsi-*

bility of States in International Law, in particular pages 84-87. I shall not quote Mr. Eagleton's words, but I only wish to mention that he cites in favour of the same view a series of arbitral decisions as well as the works of authors. But it is really unnecessary to labour this point, because the Court itself has recognized this principle as a principle of international law in its judgment in the matter of German interests in Polish Upper Silesia, Series A., No. 7, in particular pages 32 and 42.

Assuming, therefore, the existence of this principle, the second question relates to its scope and effect, and here M. de Ruelle draws a distinction between respect for acquired rights, which, as I understand it, he is disposed to confine to rights in corporeal property and respect for acquired interests. He mentioned Laurent (p. 288 of the verbatim report). The general tenor of his argument was to show that only rights of corporeal property were protected by this principle. I would call attention in this connection to the fact that three of the four cases which have been referred to in full in our written pleadings fall into the category of interest, and not into the category of corporeal property. In the Sicilian Sulphur case, and the Uruguayan and Italian Assurance cases, the main ground of complaint throughout was the injuries suffered by persons who were no longer able to carry on a business which they had built up. Loss of goodwill was in the forefront in all three cases, and M. Clunet, in the passage of his opinion which is quoted on page 51 of our Case, argues that goodwill is a species of property. He uses the words "*patrimoine commercial*". I would like to correct a small error on the part of my friend M. de Ruelle with regard to the Sulphur Monopoly case. With all respect to him, this was not a case of a legal monopoly, but merely a case of a *de facto* monopoly. The Government of the Two Sicilies expressly repudiated any intention of creating a monopoly. I need, however, only refer to paragraph 51 of our Case, and to the full documents published in State Papers which are there referred to.

M. de Ruelle cited a whole series of Belgian, French, United States and United Kingdom Statutes with regard to housing, rent restriction, currency, liquor control and so forth. He pointed out—and, if I may say so, entirely justifiably—that these laws involved or might involve some injury to the interests of certain classes of persons who would be adversely affected by them, and he pointed out—and again I am in entire agreement with him—that this enormous mass of legislation in so many different countries showed that the international principle of respect for acquired rights could not cover every type of case where an individual's interests might be adversely affected by legislative measures. This is very

true, and it is by no means easy to lay down some general criterion applicable to all types of cases which shows exactly where the line should be drawn. I doubt myself whether it is possible to find any single criterion applicable to all possible types of cases. In some cases, such as the laws with regard to slum property, the interests of the landlord are treated rather severely, because he is regarded as being somewhat on the same footing as a person who sells to the public harmful food. On the other hand, in the legislation with regard to leases and rent restriction, the interests of the landlord, though not untouched, are not so seriously prejudiced. There is nothing equivalent here to making it impossible for a man to carry on an established business. This matter of the principle of acquired rights seems to me to be precisely one of the spheres in which the development of international law can best and perhaps can only take place by a series of judicial decisions upon the facts of concrete cases. The point which I wish to make here, however, is that, assuming we are right on our facts and on other legal contentions (viz. the administrative nature of the decision of 1931), we have here a case which comes extremely close to the existing international precedents to which we have referred in our Case.

I have very little to add now as regards the facts. It is a question of fact whether or not the decision complained of in this case would create a *de facto* monopoly. I wish to make now only one observation on this. The Belgian Government produced figures compiled from official sources tending to show that the private transporters at all material times continued to carry on a substantial transport trade. My friend, M. de Ruelle, suggested in his very first remarks to the Court that these, being official figures, must be accepted unless we were virtually going to accuse the Belgian Government of deliberately falsifying their statistics. I should like to say with all the emphasis that I can command that we make no such disgraceful charge against the Belgian Government, but that, nevertheless, we are not satisfied that these figures are correct. In a matter such as this, a full investigation may show that figures presented in perfectly good faith are completely erroneous and misleading for one reason or another. What the complete explanation is I am not now in a position to suggest. I am completely puzzled by it. To take only one point, we took particular trouble to ascertain what was the exact number and tonnage of private transports' ships running on the Congo last August, and our information was, as the Court knows, that there are only sixteen ships falling into this category, and that these ships are of very small tonnage. It would seem quite impossible that sixteen such small ships could

carry anything like the tonnage shown in the penultimate column of the table on page 183 of the Belgian Rejoinder, and we think that some ships which are not private transporters' ships must have been inadvertently included in the Belgian figures. Another puzzling feature about these figures is that, whereas M. Dumont has pointed out that there were no freight reductions in force for upstream traffic, and that therefore the private transporters might be expected to retain their full share of upstream traffic even if they lost the downstream traffic, these figures show the private transporters as carrying more downstream than upstream. I would also state that M. Dumont's statement that private transporters worked principally on the main line (the black line in Annex 4 to our Case) and left the tributaries to Unatra is directly contrary to our own information. Our information is that the private transporters worked to a very great extent on the tributaries and that, in general, this traffic was the more profitable of the two. Here I would like to add one further explanation of the plan which forms Annex 4 to our Case. The Court will see that the different points are marked with figures, Leopoldville being No. 1. The meaning of the choice of those particular figures is that a journey from, say, Leopoldville to the next point, which is Kwamouth, would have as transport rate three units. The transport rate from Leopoldville right up to Stanleyville is 19 units. The same figures indicate the units for the transport rates on the tributaries, and the point I wish to mention here is how very high relatively those rates are upon the tributaries. For instance, for the whole course of the main line from Leopoldville to Stanleyville, the freight is only based on 19 units. A journey which is merely up a tributary may, although the mileage is far less, go up to 35 units and other high figures.

Moreover, where the tributary is, for some reason or other, particularly difficult of navigation, it is not the case that Unatra would work it, in spite of the statements made on the other side as to the legal obligations of Unatra in this respect. The Court will find evidence of this in a letter from Governor-General Postiaux to the Socca Company, which appears on page 74 of our Case. The main object of this letter is to explain to Socca the meaning of the offer to extend the régime to the private transporters. If the Court will look at the third paragraph on page 75 of our Case, it will see at the close of the paragraph the words: "En conséquence, si une rivière n'est pas desservie par l'Unatra, le transporteur privé qui transporte sur cette rivière n'est pas fondé à demander l'intervention sur ce parcours." It is by no means to all the tributaries that the Unatra services extended.

But there is another and, I think, more important observation to be made. M. Dumont criticized us because we had only given the figures of downstream traffic, and he stated that upstream traffic paid better than downstream traffic, and therefore it was perfectly possible for the private transporters to continue a profitable business merely on the basis of the upstream traffic. M. Dumont's observations on this point are to be found on pages 253 and 254 of the verbatim report. It is true that upstream traffic paid better than downstream traffic, although I am not sure that we would accept the exact figures which we are given as to the difference. But it is emphatically not true that any transporter could make a profit on upstream traffic only. The fact is that, if one assumes the takings on an upstream voyage as, say, 100,000 francs, and those on a downstream voyage as, say, 25,000 francs, the net profit to the ship-owner would be about 12,000 francs, and that would be turned into a loss if the 25,000 francs for the downstream voyage were eliminated; and, if I may say so, I think we have on this point the very best evidence of the fact that upstream traffic alone did not pay, because Unatra, which had been making a profit on its business up till the decision of June 1931, proceeded at once to make a loss after that decision, and had to call upon the government of the colony to make advances. M. Dumont told us how much these advances were. His figures are on page 253 of the verbatim report: 2,000,000 francs one year, 12,000,000 francs the next year, and 7,000,000 francs the year after that. What more eloquent proof could there be that upstream traffic would not pay?

There is one observation which I must also make in reply to M. Dumont on the question of the tonnage actually carried by Mr. Chinn's ships. M. Dumont said that the Belgian Government had produced its evidence, but it was for the Government of the United Kingdom to prove its case, and so far we had had nothing on the United Kingdom's side except mere affirmation. M. Dumont is quite right; it is for us to produce our evidence, but if there is some implied criticism in his words, I submit that it is entirely unjustified. In most cases brought before this Court it is customary for the Parties in their written pleadings first of all to set out in the form of affirmations the facts as they see them, and then, when the other side has also dealt with the facts in a similar manner, it is possible to ascertain what facts are in dispute and therefore what evidence is necessary, and this is what we have done. Now we know these facts are in dispute, we shall be ready to produce our evidence if and when an enquiry is ordered. I do not think this honourable Court or M. Dumont

himself would have been pleased if we had produced at this hearing several large trunk-loads of Mr. Chinn's books and commercial papers and endeavoured to take a week or two going through them in this chamber.

At the conclusion of his address to the Court yesterday, M. de Ruelle referred in rather depreciatory terms to the smallness of the financial interests involved, and also stated that Mr. Chinn had been guilty of untruthful statements about the facts of the case. In both these respects, M. de Ruelle is assuming that the facts, as he states them, have been proved and found correct; but this is not the case. As I stated to the Court on the first day of the hearing, it is probable that the complete truth with regard to many of the facts in dispute can only be ascertained from an exhaustive enquiry, and we have asked for that enquiry in the event, of course, of the Court's opinion of the law not being such as to render such an enquiry perfectly useless. The immediate essential, therefore, is that the Court's decision on the questions of law involved should be obtained, and having concluded my arguments I leave my case in the hands of the Court, with full confidence in the Court's wisdom and learning. I wish to express my appreciation of the patient hearing which we have received from the Court, and also of the manner in which the Belgian Agent and his colleague have collaborated in presenting the case to the Court, and in avoiding all waste of time and temper in discussions over immaterial matters, and have acted fully in accordance with the friendly spirit of the Special Agreement under which the matter was brought before the Court.

8. — DUPLIQUE DE M. DE RUELLE

(AGENT DU GOUVERNEMENT BELGE)

A LA SÉANCE PUBLIQUE DU 26 OCTOBRE 1934 (MATIN).

Monsieur le Président, Messieurs de la Cour,

Je commence par faire miennes les paroles que mon ami M. Beckett prononçait en commençant sa plaidoirie de ce matin. Je vous demanderai de ne pas prendre pour du mépris à l'égard des arguments d'un adversaire hautement estimé le fait que je n'ai pas l'intention de reprendre ces arguments dans leurs détails une nouvelle fois. J'ai suivi avec beaucoup d'attention la réplique qu'il vous a présentée. Je rends hommage à la façon claire avec laquelle il a exposé la thèse du Gouvernement du Royaume-Uni. Je crois qu'il a fait pour ce pauvre M. Chinn tout

ce qu'il était possible de faire. Mais M. Beckett serait fort étonné si je lui disais qu'il a emporté ma conviction et que je retire tous les arguments que je me suis permis de faire valoir au cours de ce procès. Au contraire, dans l'état où l'affaire se trouve actuellement, je crois que tous les arguments présentés par le Gouvernement belge continuent à être pertinents. Je n'ai donc pas l'intention de revenir sur aucun de ces points, sauf un, sur lequel je me suis déjà expliqué et sur lequel je voudrais encore insister. C'est la question de l'assimilation du monopole de fait à un monopole de droit. Autant je trouverais juste une réclamation fondée sur un monopole de droit, — encore que la Convention de Saint-Germain ne s'explique pas au sujet des monopoles, alors que le Traité de Berlin le faisait, — autant il me serait impossible d'admettre l'assimilation du monopole de fait au monopole de droit. En effet, qu'est-ce qu'un monopole de fait? Comment le reconnaît-on? Comment affirmer qu'il existe? Ce sont là autant de questions auxquelles on ne pourra généralement répondre. On pourra voir un monopole de fait dans les conséquences que pourra avoir la réalisation d'une mesure économique quelconque pour certains intérêts minoritaires.

Adopter le point de vue anglais, ce serait obliger les États à rendre compte internationalement, le cas échéant devant un juge, de tout programme économique qu'ils adopteraient, quand ledit programme contrarierait un étranger établi sur le territoire. Or, tout programme économique a des avantages et des inconvénients. Quand on prend une mesure économique quelconque, on fait généralement une expérience qu'on se réserve de mettre au point par la suite sur la base des résultats acquis.

Il serait extrêmement regrettable de compromettre le grand et important progrès réalisé depuis quelques années dans la voie du règlement des conflits internationaux par la soumission des États à la juridiction de la Cour, en obligeant ces États à venir s'expliquer à cette barre sur des faits dégagés de tout lien avec le droit.

Cette question a une importance qu'il est impossible de méconnaître.

Je voudrais ajouter encore un mot, qui m'est suggéré par une des réflexions de l'éloquente réplique de mon collègue et ami M. Beckett. Je constate qu'il n'a pas renoncé à défendre cette idée qu'il y aurait dans la conduite du Gouvernement belge quelque intention de nuire. On a cité des noms de ministres belges dont les avis seraient divergents; je me suis abstenu d'en nommer. J'ai simplement dit que celui qui a apposé sa signature au bas de la circulaire constituant la mesure incriminée est un homme dont on peut peut-être discuter les idées, mais dont jamais personne n'a mis en doute la parfaite bonne foi. On oppose ses conceptions en la matière à celles de son

successeur. On attribue à ce dernier certaines paroles prononcées à titre privé. Je vous dirai que quand je l'ai rencontré, avant de me rendre à cette session de la Cour, je me suis abstenu de lui demander s'il avait ou non prononcé les paroles en question. Je n'avais pas à le faire, étant donné que cela n'avait aucune pertinence. Il n'y a du reste rien à retenir de ces paroles, puisque le ministre visé aurait simplement condamné les monopoles de droit, et qu'il ne s'agit pas ici d'un monopole de droit. A côté de cela, qu'il ait ajouté qu'il n'était pas partisan d'un monopole de fait, comme l'a rapporté un périodique, c'est là une opinion dont, à mon avis, il n'y a rien à retenir. Ce que je puis assurer, c'est qu'en prenant la mesure du 20 juin 1931, en un moment où de toutes parts tant de dispositions purement protectionnistes sont édictées en faveur du commerce national et contre le commerce international, le Gouvernement belge n'a pas agi dans une pensée protectionniste, mais dans la pensée de sauvegarder les intérêts généraux de la colonie, dans laquelle sont intéressées toutes les nations du monde.
