

OPINION INDIVIDUELLE DE M. ANZILOTTI

J'ai le regret de ne pouvoir adhérer ni aux motifs ni au dispositif de l'arrêt qui vient d'être rendu.

Cet arrêt, à mon avis, n'a pas apprécié à sa juste valeur la thèse principale du Gouvernement du Royaume-Uni et n'a pas bien résolu la question de droit que cette thèse posait devant la Cour. En outre, et en conséquence de mon attitude à l'égard du point mentionné ci-dessus, je suis d'avis que la Cour, avant de trancher le fond de l'affaire, aurait dû ordonner un supplément de preuves, comme l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni le lui avait demandé sans opposition de la part de l'agent du Gouvernement belge.

1. — Telle que je la comprends, la thèse principale du Gouvernement du Royaume-Uni se résume de la manière suivante :

En imposant à l'Unatra de réduire à un franc par tonne le fret de ses transports des principaux produits de la colonie du Congo, et en s'engageant envers ladite société à supporter temporairement les pertes résultant de la réduction imposée, le Gouvernement belge mettait sciemment les autres transporteurs dans l'impossibilité commerciale de continuer leur activité, réunissait dans les mains de l'Unatra l'industrie des transports fluviaux et créait ainsi, en faveur de cette société, ce que le Gouvernement du Royaume-Uni appelle un monopole de fait.

Ces mesures, ainsi caractérisées, savoir pour autant qu'elles devaient aboutir et ont effectivement abouti à créer la situation dont il s'agit, seraient contraires aux stipulations de la Convention signée à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919, concernant la liberté de navigation et de commerce, ainsi que l'égalité de traitement dans ces matières.

Le Gouvernement du Royaume-Uni ne prétend pas que les mesures prises par le Gouvernement belge soient en elles-mêmes et dans tous les cas contraires à ladite convention. Il ne conteste ni le droit, pour l'État, de contrôler des compagnies de navigation ou de se faire lui-même entrepreneur de transports, ni le droit de régler les tarifs des transports ou d'accorder des subsides ; son agent a même expressément admis le contraire.

Mais il prétend que, dans le cas de l'espèce, ces mesures devaient créer et ont effectivement créé une situation de privilège pour l'Unatra, en rendant pratiquement impossible aux

SEPARATE OPINION OF M. ANZILOTTI.

[*Translation.*]

I regret that I am unable to concur either in the decision reached in the judgment rendered by the Court or in the grounds on which that decision is based.

In my opinion, this judgment fails to appreciate the true import of the main plea of the Government of the United Kingdom and does not satisfactorily deal with the question of law raised by that plea. Furthermore, and in consequence of my attitude in regard to the point above mentioned, I think that the Court, before deciding the case on the merits, should have ordered the production of further evidence, as the Agent for the Government of the United Kingdom requested it to do without any objection on the part of the Agent for the Belgian Government.

1.—As I understand it, the main plea of the Government of the United Kingdom may be summarized as follows :

By compelling Unatra to reduce to one franc per ton its charge for the carriage of the chief products of the Congo colony, and by giving an undertaking to that Company temporarily to bear the losses resulting from the reduction imposed, the Belgian Government was wittingly rendering it commercially impossible for other transporters to carry on their businesses, was concentrating the transport business in the hands of Unatra and was thus creating in favour of that Company what the Government of the United Kingdom calls a *de facto* monopoly.

These measures, regarded from this point of view, that is to say, in so far as they were bound to bring about and did in fact bring about the situation described, are alleged to be in conflict with the provisions of the Convention signed at Saint-Germain-en-Laye on September 10th, 1919, concerning freedom of navigation and trade, and equality of treatment in connection with these matters.

The Government of the United Kingdom does not contend that the measures adopted by the Belgian Government are in themselves and in all circumstances inconsistent with that Convention. It disputes neither the State's right to control shipping companies or itself to engage in the transport business, nor its right to regulate transport changes or to grant subsidies ; its Agent has even made an express statement to the contrary.

It contends, however, that in this particular case these measures were bound to create and did in fact create a privileged position for Unatra, by making it practically impossible for

autres entreprises l'industrie des transports fluviaux. C'est de ce chef, et de ce chef seulement, que lesdites mesures seraient en opposition avec les obligations découlant de la Convention de Saint-Germain.

2. — La première question que soulève cette thèse est celle de savoir si les faits sur lesquels elle s'appuie sont prouvés, savoir si l'on peut considérer comme dûment établi que les mesures prises par le Gouvernement belge devaient aboutir et ont effectivement abouti à réunir dans les mains de l'Unatra les transports fluviaux, en les rendant commercialement impossibles aux autres transporteurs.

Je n'hésite pas à répondre négativement.

Sans doute, le Gouvernement du Royaume-Uni a soumis à la Cour un nombre considérable d'informations et de statistiques concernant les transports de marchandises avant et après la mesure du 20 juin 1931, ainsi que la répartition des navires parmi les différentes entreprises; il en ressortirait que, après la mesure en question, l'Unatra avait effectivement acquis une position privilégiée et avait en fait remplacé les autres transporteurs.

Mais le Gouvernement belge, de son côté, a présenté un nombre non moins considérable d'informations et de statistiques, dont il résulterait que l'industrie des transports fluviaux a continué ou s'est même améliorée après la décision de 1931. A l'état actuel de la documentation, il était certainement impossible pour la Cour de dire que les informations et les statistiques soumises par le Gouvernement du Royaume-Uni étaient exactes, et que celles soumises par le Gouvernement belge ne l'étaient pas.

Encore faut-il observer que, pour établir en fait la thèse du Gouvernement du Royaume-Uni, il ne suffit pas de prouver que l'industrie privée des transports fluviaux au Congo a cessé après les mesures prises en 1931; il faut également prouver que cette cessation se relie, comme l'effet à sa cause, auxdites mesures. Puisque la décision du 20 juin 1931 ne vise que le transport de certains produits de la colonie sur quelques parcours déterminés, cela demande un certain nombre d'appréciations techniques, que seuls des experts de la navigation fluviale et des conditions économiques du Congo auraient pu fournir à la Cour.

3. — Dans ces conditions, et au début même de la procédure orale, l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni fit à la

other concerns to engage in the river transport business. It is on this ground, and this ground only, that the Government of the United Kingdom alleges that the measures in question are in conflict with the obligations resulting from the Convention of Saint-Germain.

2.—The first question raised by this plea is whether the facts advanced to support it have been established, that is to say, whether one can regard it as adequately proved that the measures taken by the Belgian Government were bound to result and did in fact result in concentrating the river transport business in the hands of Unatra, by making it commercially impossible for other transporters to engage in that business.

I have no hesitation in answering this question in the negative.

Of course, the Government of the United Kingdom has presented to the Court a considerable quantity of information and statistics regarding the transport of goods before and after the measure of June 20th, 1931, and regarding the distribution of vessels amongst the various concerns; it would appear from this evidence that, after the adoption of the measure in question, Unatra did in fact attain a privileged position and did in fact replace the other transporters.

The Belgian Government, however, for its part, has produced an equally large quantity of information and statistics, from which it would appear that the river transport business was still carried on or even improved after the decision of 1931. With the evidence at present available, it was certainly impossible for the Court to say that the information and statistics produced by the Government of the United Kingdom were correct and that those produced by the Belgian Government were incorrect.

Again, it is to be observed that, in order actually to establish the contention of the Government of the United Kingdom, it will not suffice to prove that private river transport concerns in the Congo ceased to operate after the measures adopted in 1931; it must also be proved that these measures and the cessation of business stand in the relation of cause and effect. Since the decision of June 20th, 1931, only affects the carriage of certain products of the colony between certain points on the river, this necessitates the appraisalment of a number of technical considerations which only experts in fluvial navigation and in the economic conditions of the Congo could adequately present to the Court.

3.—In these circumstances and at the very beginning of the oral proceedings, the Agent for the Government of the

Cour la demande à laquelle je me suis référé dans l'introduction de cette opinion.

Après avoir constaté que des divergences sérieuses subsistaient encore entre les Parties sur des points de fait importants et après avoir rappelé la difficulté d'apporter des preuves complètes, lorsque les faits à prouver se sont passés dans le territoire d'un autre État, l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni suggéra à la Cour d'ordonner une enquête ; ceci, bien entendu, pour le cas où elle estimerait que les preuves déjà fournies n'étaient pas suffisantes pour établir que l'effet des mesures belges avait été de créer un monopole de fait et que ce monopole, s'il était prouvé, serait contraire aux obligations internationales de la Belgique.

L'agent du Gouvernement belge ne fit pas d'opposition : tout en observant que les faits établis — et qui d'ailleurs étaient tout autres que les faits auxquels se référerait l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni — étaient à son avis suffisants pour trancher le différend, il déclara s'en remettre à la Cour, qui tenait de l'article 50 de son Statut tous les pouvoirs nécessaires.

Dans cette situation et dans une affaire qui dépend surtout de l'appréciation des faits, comme le compromis le rappelle expressément dans le texte même de la question à résoudre, la Cour ne pouvait, à mon avis, hésiter. Placée dans la situation, soit de rejeter la thèse principale du Gouvernement du Royaume-Uni faute de preuves, soit de faire usage des pouvoirs que lui confère le Statut et ordonner les preuves nécessaires, c'est cette dernière solution qu'elle devait adopter.

Ceci, toutefois, n'était guère possible sans établir tout d'abord la pertinence des preuves à ordonner. Comme les faits qu'il s'agissait de prouver avaient trait à la création du monopole de fait en faveur de l'Unatra, il était nécessaire d'établir qu'un tel monopole, s'il était prouvé, serait en opposition avec les obligations imposées à la Belgique par la Convention de Saint-Germain.

C'est à ce point de vue que la question de droit soulevée par la thèse principale du Gouvernement du Royaume-Uni se posait devant la Cour au seuil même de ses délibérations. Je crois pouvoir la formuler de la manière suivante :

A supposer comme dûment prouvés les faits allégués par le Gouvernement du Royaume-Uni et tendant à établir que la décision du 20 juin 1931 et son application devaient aboutir et ont, en effet, abouti à réunir dans les mains de l'Unatra les transports fluviaux, en les rendant commercialement impossibles

United Kingdom made the request to the Court to which I have referred at the outset of this opinion.

After remarking that serious discrepancies still existed between the Parties in regard to important matters of fact, and after pointing out the difficulty of producing complete proofs, when the facts to be established had transpired in the territory of another State, the Agent for the Government of the United Kingdom suggested that the Court should order an enquiry, but only, of course, if it considered that the evidence already produced was insufficient to establish that the effect of the Belgian Government's measures had been to create a *de facto* monopoly, and that such a monopoly, if proved to exist, would be inconsistent with Belgium's international obligations.

The Agent for the Belgian Government raised no objection: whilst observing that the facts established—which however were quite other than the facts to which the Agent for the Government of the United Kingdom referred—sufficed in his view for the settlement of the dispute, he said that he left the matter to the Court, which possessed all the requisite powers under Article 50 of its Statute.

This being the position and seeing that the case depended mainly on the appraisal of the facts, as the Special Agreement expressly says in the very terms of the question to be answered, the Court, in my opinion, ought not to have hesitated. Being confronted with the alternative of rejecting the main plea of the Government of the United Kingdom, for lack of evidence, or of exercising the powers conferred on it by the Statute and ordering the production of the necessary evidence, it should have taken the latter course.

To do so however would have hardly been possible without first of all establishing that the evidence to be called for was material to the issue. As the facts to be established related to the creation of a *de facto* monopoly in favour of Unatra, it was necessary to prove that such a monopoly, if its existence was established, would be inconsistent with the obligations laid on Belgium by the Convention of Saint-Germain.

It was from this aspect that the question of law raised by the main plea of the Government of the United Kingdom should have been considered by the Court at the very outset of its deliberation. I think that I may formulate the problem as follows:

Assuming to have been duly established the facts alleged by the Government of the United Kingdom and tending to prove that the decision of June 20th, 1931, and the application of that decision were bound to result and did in fact result in concentrating the river transport business in the hands

aux autres transporteurs, ces mesures sont-elles en opposition avec les obligations internationales de la Belgique découlant de la Convention de Saint-Germain ?

4. — Au moment d'aborder cette question, sans aucun doute la plus importante et la plus délicate parmi les questions de droit soulevées par la présente affaire, il n'est pas inutile d'en préciser les éléments essentiels.

Il est, tout d'abord, certain que la situation privilégiée de l'Unatra ne repose sur aucune interdiction légale adressée aux autres entreprises de transports fluviaux. Ces entreprises sont légalement libres de faire naviguer leurs navires et de transporter des marchandises ou des voyageurs, après comme avant la décision du 20 juin 1931 ; c'est une simple impossibilité commerciale qui s'y oppose, savoir, l'impossibilité de trouver des clients, à moins d'adopter les tarifs de l'Unatra, et, par conséquent, de supporter des pertes très considérables.

D'autre part, la situation privilégiée de l'Unatra n'est pas la conséquence du jeu naturel des lois économiques et notamment de la concurrence. L'Unatra n'est pas entrée en concurrence avec les autres entreprises de transport comme aurait pu le faire tout autre entrepreneur : c'est seulement grâce à l'aide financière du Gouvernement qu'elle a pu baisser ses tarifs de manière à exclure du marché les autres transporteurs. Son monopole, si monopole il y a, est la conséquence de la décision du 20 juin 1931, c'est-à-dire d'un acte du Gouvernement.

Il n'est pas douteux que, si cette décision avait pris la forme d'une défense de transporter certaines marchandises pour les réserver à l'Unatra, la décision aurait été contraire à la convention.

Il n'est pas non plus douteux que, si l'impossibilité de continuer à exercer l'industrie des transports avait été l'effet du jeu naturel des lois économiques, par exemple d'une réduction des tarifs faite par une des entreprises de transports fluviaux ou par l'Unatra elle-même, en dehors de toute intervention de l'autorité gouvernementale, ladite impossibilité n'aurait aucune importance à l'égard des obligations découlant de la convention.

Quid iuris, s'il s'agit d'une impossibilité de fait et qui laisse subsister le droit, pour les tiers, d'exercer l'industrie dont il s'agit, mais qui, toutefois, est la conséquence nécessaire et directe d'un acte du Gouvernement ?

Telle est, à mon avis, la véritable question de droit soulevée par la thèse principale du Gouvernement du Royaume-Uni.

5. — Pour répondre à cette question, je ne crois pas nécessaire de rechercher dans quelles limites la liberté de commerce, si largement stipulée dans l'article premier de l'Acte de Berlin

of Unatra by making it commercially impossible for other transporters to engage in that business, are these measures in conflict with the international obligations incumbent on Belgium under the Convention of Saint-Germain?

4.—Before taking up this question, which is undoubtedly the most important and the most delicate of the questions of law raised by the present case, it will not be out of place to define its essential features.

In the first place, it is certain that Unatra's privileged position is not the result of any legal prohibition applied to other river transport concerns. The latter are in law free to navigate their vessels and to carry passengers and cargo, just as before the decision of June 20th, 1931; what prevents them doing so is simply a commercial obstacle, namely the impossibility of obtaining customers unless they adopt Unatra's rates and, as a result, face very considerable losses.

On the other hand, Unatra's privileged position is not the result of the natural operation of economic laws, and in particular of competition. Unatra did not enter into competition with other transport concerns in the way that any other transporter might have done: it was solely owing to the financial assistance of the Government that it was able to lower its rates to such an extent as to drive other transporters out of the market. Its monopoly—if it is a monopoly—is the result of the decision of June 20th, 1931, that is to say of an act of the Government.

There is no doubt that, if this decision had taken the form of a prohibition to transport certain goods and to reserve their carriage to Unatra, it would have been contrary to the Convention.

Nor is there any doubt that, if the fact that it became impossible to carry on the transport business had been the result of the natural operation of economic laws, for instance a reduction in rates made by one of the river transport concerns or by Unatra itself, without any intervention on the part of the Government, that fact would have been of no importance as regards the obligations arising out of the Convention.

What is the law when it is in fact impossible, though a legal right remains, for others to engage in the business in question, and this impossibility is the necessary and direct consequence of an act of the Government?

This, in my view, is the real question of law raised by the main plea of the Government of the United Kingdom.

5.—In order to answer this question, I do not think it necessary to ascertain how far the principle of freedom of trade which is so fully stipulated for in Article 1 of the Act of

du 26 février 1885, a été reconnue par la Convention de Saint-Germain. Il me suffira de me référer à l'article 5 de cette convention, qui est la véritable *sedes materiae*.

L'article est ainsi conçu :

« La navigation du Niger, de ses embranchements et issues, et de tous les fleuves, de leurs embranchements et issues coulant sur les territoires visés à l'article premier, ainsi que la navigation des lacs situés sur ces territoires, sera, sous réserve des dispositions du présent chapitre, entièrement libre aussi bien pour les navires de commerce que pour le transport des marchandises et des voyageurs.

Les bateaux de toute nature appartenant aux ressortissants des Puissances signataires et des États Membres de la Société des Nations, qui adhéreront à la présente convention, seront traités, sous tous les rapports, sur le pied d'une parfaite égalité. »

Il est clair, tout d'abord, que cet article stipule que la navigation doit être libre aussi bien pour ce qui a trait au mouvement des navires, ou navigation au sens strict du mot, que pour ce qui a trait au transport des marchandises et des voyageurs. C'est d'ailleurs dans ce sens que la liberté de navigation fluviale a été constamment comprise dans les traités internationaux relatifs à cette matière.

Il s'ensuit qu'une atteinte à la liberté de transporter des marchandises tombe sous le coup de cet article, au même titre et de la même manière que s'il s'agissait d'une atteinte à la liberté de mouvement des navires. A ce point de vue, partant, il est certainement possible que les mesures prises par le Gouvernement belge soient contraires à l'article 5, bien qu'elles ne touchent que les transports de marchandises et n'affectent en rien la liberté de mouvement des navires.

Le point le plus délicat de la question est cependant celui de savoir si la stipulation de l'article 5 impose aux Puissances signataires seulement le devoir de s'abstenir de toute disposition qui limiterait, soit la liberté de mouvement des navires, soit la liberté de transporter des marchandises ou des voyageurs et qui, bien entendu, ne trouverait pas sa base dans les autres articles de la convention touchant la navigation, ou bien si elle leur impose également le devoir de s'abstenir de toute mesure qui, tout en laissant libres le mouvement des navires et les transports, serait de nature à rendre cette liberté économiquement stérile.

La question revient à se demander ce que l'article 5 entend protéger : l'article est en effet conçu dans des termes si larges et si généraux que toute atteinte à l'objet de sa protection y est certainement comprise ; rien, dans le texte, n'autorise à penser que seules les interdictions légales de naviguer ou de transporter y seraient visées.

Berlin of February 26th, 1885, has been accepted by the Convention of Saint-Germain. It will suffice for my purposes to refer to Article 5 of that Convention, which is the real *sedes materiæ*.

The Article is worded as follows :

“Subject to the provisions of the present Chapter, the navigation of the Niger, of its branches and outlets, and of all the rivers, and of their branches and outlets, within the territories specified in Article 1, as well as of the lakes situated within those territories, shall be entirely free for merchant vessels and for the transport of goods and passengers.

Craft of every kind belonging to the nationals of the signatory Powers and of States, Members of the League of Nations, which may adhere to the present Convention shall be treated in all respects on a footing of perfect equality.”

It is clear, to begin with, that this Article lays down that navigation is to be free, both as regards movements of shipping, or navigation in the strict sense of the word, and as regards the carriage of passengers and cargo. It is, indeed, in that sense that freedom of fluvial navigation has always been understood in international treaties concerned with the question.

It follows that an encroachment on the freedom to carry goods is a contravention of this Article, for the same reason and in the same way that an encroachment on the freedom of movement of shipping would contravene it. It is therefore quite possible, from this standpoint, for the Belgian Government's measures to be in conflict with Article 5, although they only affect the carriage of goods and in no way restrict the passage of vessels.

The most delicate point of the problem is, however, the question whether the provisions of Article 5 merely require the signatory Powers to refrain from any measure restricting either the free movement of shipping, or the freedom to carry passengers and cargo—provided of course that such measure is not legally justified by some other article relating to navigation in the Convention—or whether the Article goes further and requires the signatory Powers to refrain from any measure which, though not interfering with the free movement of shipping or cargoes, is of such a nature as to render this freedom economically valueless.

The question amounts to this: what is it that Article 5 sets out to protect? The Article is, indeed, drawn in such wide and general terms that any injury done to that which it seeks to protect is undoubtedly covered by its terms; there is nothing in the text to justify a belief that it is only aimed at legal prohibitions of navigating or of carrying cargoes.

A mon avis, il n'est pas douteux que, dans la Convention de Saint-Germain, comme dans toutes les autres conventions relatives à cette matière et dont la nôtre n'est que la continuation, la navigation est considérée et protégée en tant que branche de l'activité économique, en tant qu'industrie. Le but de l'article 5 a été d'ouvrir à tous les hommes l'exploitation commerciale des voies d'eau du bassin du Congo, afin que n'importe qui puisse réaliser les avantages économiques dont cette exploitation est susceptible.

La liberté de navigation que l'article 5 veut protéger n'est pas une liberté abstraite et formelle, mais une liberté concrète, effective : la liberté d'exercer une industrie pour réaliser des bénéfices. Le but de cet article serait donc entièrement frustré si l'État était libre de mettre l'industrie de la navigation dans l'impossibilité de réaliser des bénéfices, pourvu que tout le monde fût libre de l'exercer : tout autre est l'idée de liberté de navigation qui est à la base de l'article 5.

Sans doute, il serait absurde de penser que l'État soit tenu de rendre possible l'industrie de la navigation en assurant à ceux qui l'exercent des clients et des bénéfices : liberté de navigation ne peut signifier que liberté d'exercer l'industrie de la navigation sans entraves et avec les risques qu'elle comporte.

Mais la situation est bien différente si c'est l'État lui-même qui prend des mesures qui empêchent de trouver des clients et de réaliser des bénéfices : dans ce cas, il entrave précisément cette liberté qu'il était tenu de respecter ; des mesures de ce genre sont aussi contraires à l'article 5 de la Convention de Saint-Germain qu'une loi qui interdirait de naviguer ou de transporter des marchandises ou des voyageurs. Il m'est impossible de penser que cet article défendait au Gouvernement belge de réserver légalement à l'Unatra les transports visés dans la décision du 20 juin 1931, mais qu'il le laissait libre d'adopter des mesures, ensuite desquelles seule l'Unatra pouvait les effectuer sans s'exposer à une perte grave et certaine.

6. — Si, en supposant comme dûment établis les faits allégués par le Gouvernement du Royaume-Uni, les mesures prises par le Gouvernement belge étaient contraires à la Convention de Saint-Germain, la circonstance que ces mesures aient été prises pour faire face aux dangers de la crise économique ne peut entrer en ligne de compte. Il est évident que le droit international ne serait plus qu'un vain nom s'il suffisait à un État d'invoquer l'intérêt public pour se soustraire au devoir d'accomplir les obligations contractées.

Je m'empresse d'ajouter, pour éviter tout malentendu, qu'il est par contre fort possible que, sur le terrain des faits, la

In my view, it is beyond doubt that, in the Convention of Saint-Germain—as in all the other conventions relating to this subject, to which the present Convention is merely a sequel—navigation is regarded, and is protected, as a branch of economic activity, as a business. The purpose of Article 5 is to open the commercial exploitation of the waterways of the Congo Basin to everybody, so that everyone may reap the financial profits to be derived from it.

The freedom of navigation which Article 5 seeks to protect is not an abstract and academic freedom, but a tangible and effective freedom: the freedom to engage in a business in order to reap its profits. The purpose of this Article would be entirely stultified if the State were entitled to make it impossible for the shipping business to earn any profits, so long as every one was left free to engage in it: the idea of freedom of navigation which underlies Article 5 is something altogether different.

It would, of course, be absurd to maintain that the State was bound to make it possible for the shipping business to be carried on by guaranteeing custom and profits to those who engage in it; freedom of navigation can only signify freedom to engage in the shipping business, without hindrance, and subject to the risks to which that business is liable.

But the position is quite different if the State itself takes measures which render it impossible to obtain custom or to earn profits: in that case it is restricting that very freedom which it was bound to respect; measures of that kind are just as repugnant to Article 5 of the Convention of Saint-Germain as would be a law prohibiting navigation or the carriage of passengers and cargo. I find it impossible to believe that this Article prohibits the Belgian Government from reserving to the Unatra Company by legal enactment the carriage of goods referred to in the decision of June 20th, 1931, and yet left that Government free to adopt measures as a consequence of which no one else but Unatra could carry such goods without the certainty of incurring heavy losses.

6.—If, assuming the facts alleged by the Government of the United Kingdom to have been duly established, the measures adopted by the Belgian Government were contrary to the Convention of Saint-Germain, the circumstance that these measures were taken to meet the dangers of the economic depression cannot be admitted to consideration. It is clear that international law would be merely an empty phrase if it sufficed for a State to invoke the public interest in order to evade the fulfilment of its engagements.

I hasten to add, to prevent any misunderstanding, that it is quite possible, on the other hand, when one comes to examine

crise économique fût une circonstance importante, voire même décisive, à l'effet d'expliquer les mesures belges de manière à ébranler les allégations du Gouvernement du Royaume-Uni. Ceci, cependant, sur le terrain des faits. C'est pourquoi la Cour, à moins de rejeter la thèse de ce Gouvernement faute de preuves, ne pouvait entrer dans cette voie qu'ensuite d'une enquête qui aurait éclairci toutes les circonstances de fait, aussi bien celles invoquées par le Gouvernement belge, dont, en toute première ligne, la crise économique, que celles invoquées par le Gouvernement du Royaume-Uni et qui ont trait à la création, moyennant les mesures en question, d'un monopole de fait en faveur de l'Unatra.

La position de l'Unatra en tant que société contrôlée par le Gouvernement dès sa constitution, en 1925, et chargée de certains services publics, n'entre pas non plus en ligne de compte : cette position n'excluait en rien l'activité concurrente d'autres entreprises. S'il est vrai que c'est grâce au contrôle que le Gouvernement belge exerçait sur l'Unatra, comme sur les autres entreprises de transports visées dans la décision du 20 juin 1931, qu'il put prendre les mesures incriminées, il n'est pas moins vrai qu'il ne devait pas les prendre si elles allaient à l'encontre de ses obligations internationales. La situation dans laquelle se trouvaient respectivement les sociétés contrôlées par l'État, d'une part, et les entreprises non contrôlées, de l'autre, n'a donc aucune importance pour la question que la Cour devait résoudre.

7. — La situation serait tout autre dans le cas où le Gouvernement belge se serait trouvé en état de nécessité, car la nécessité peut excuser l'inobservance des obligations internationales.

La question de savoir si le Gouvernement belge s'était trouvé dans ce qu'on appelle l'état de nécessité est une question de fait qui aurait dû, le cas échéant, être soulevée et prouvée par le Gouvernement belge : je ne crois pas que ce Gouvernement ait entendu invoquer l'excuse de la nécessité pour le cas où la Cour aurait jugé que les mesures prises étaient illégitimes ; il s'est borné à faire valoir que les mesures avaient été prises pour une grave raison d'intérêt public, afin de sauver la colonie des conséquences désastreuses de l'effondrement des prix.

On peut d'ailleurs observer qu'il y a des faits certains et qui semblent être inconciliables avec l'excuse de la nécessité.

Tout d'abord, le fait que la décision du 20 juin 1931 fut prise par le Gouvernement belge en choisissant entre plusieurs mesures possibles — et, d'ailleurs, contrairement à l'opinion de la Chambre de commerce de Léopoldville — celle qu'il jugeait

the facts, that the economic depression was an important or even a decisive factor, accounting for the Belgian Government's measures in a manner calculated to refute the allegations of the Government of the United Kingdom. That is—however, a question of fact. And it is for that reason that the Court, unless it rejected the submissions of the last-named Government for lack of proof, could not adopt that course except as the result of an enquiry which would elucidate all the questions of fact, both those relied on by the Belgian Government—including therefore, and primarily, the economic depression—and those relied on by the Government of the United Kingdom, which relate to the creation of a monopoly in favour of Unatra by the measures referred to.

Again, the position of Unatra, as a Company which has been under governmental control from the time of its foundation in 1925, and which is responsible for certain public services, has no bearing on the issue: that position in no way precluded competition by other enterprises. It is true that it was owing to the control which the Belgian Government exercised over Unatra—as over the other transport enterprises covered by the decision of June 20th, 1931—that that Government was able to take the impugned measures; but it is equally true that the Belgian Government should have abstained from taking those measures if they had been inconsistent with its international obligations. The situation occupied by the State-controlled companies, on the one hand, and by the uncontrolled companies, on the other hand, is therefore entirely immaterial to the issue which the Court had to decide.

7.—The situation would have been entirely different if the Belgian Government had been acting under the law of necessity, since necessity may excuse the non-observance of international obligations.

The question whether the Belgian Government was acting, as the saying is, under the law of necessity is an issue of fact which would have had to be raised, if need be, and proved by the Belgian Government. I do not believe that that Government meant to raise the plea of necessity, if the Court had found that the measures were unlawful; it merely represented that the measures were taken for grave reasons of public interest in order to save the colony from the disastrous consequences of the collapse in prices.

It may, be observed, moreover, that there are certain undisputed facts which appear inconsistent with a plea of necessity.

To begin with, there is the fact that, when the Belgian Government took the decision of June 20th, 1931, it chose, from among several possible measures—and, it may be added, in a manner contrary to the views of the Leopoldville Chamber of

la plus appropriée dans les circonstances. Personne ne peut contester et ne conteste qu'il appartenait au Gouvernement belge de dire quelles étaient les mesures les plus appropriées pour faire front à la crise. Ceci, cependant, à la condition que les mesures choisies ne fussent pas en opposition avec ses obligations internationales : la liberté de choisir était incontestablement limitée par le devoir de respecter lesdites obligations. En revanche, cette liberté exclut l'excuse de la nécessité, qui, par définition, suppose l'impossibilité d'agir de toute autre manière que celle qui est contraire au droit.

Un autre fait certain, et qui semble être inconciliable avec l'excuse de la nécessité, est l'offre faite, le 3 octobre 1932, par le Gouvernement aux transporteurs autres que l'Unatra. Quelle qu'en fût la valeur pratique, cette offre démontre qu'il était possible d'accorder à toutes les entreprises des avantages analogues à ceux accordés à l'Unatra, et partant d'éviter ce monopole de fait qui, au dire du Gouvernement du Royaume-Uni, était la conséquence nécessaire de la décision du 20 juin 1931.

8. — Par ces motifs, je suis arrivé à la conclusion que les faits allégués par le Gouvernement du Royaume-Uni ne sont pas suffisamment prouvés, mais que, s'ils étaient prouvés, savoir s'il était établi que la décision du 20 juin 1931 et son application devaient aboutir et ont en effet abouti à réunir dans les mains de l'Unatra les transports fluviaux en les rendant commercialement impossibles aux autres transporteurs, ces mesures seraient en opposition avec les obligations internationales de la Belgique envers le Royaume-Uni résultant de la Convention de Saint-Germain.

La pertinence des preuves étant ainsi établie, la Cour, vu les termes du compromis et l'attitude des deux Parties, aurait dû, selon moi, suspendre la décision du fond de l'affaire et, conformément aux articles 48 et 50 de son Statut, ordonner les preuves nécessaires pour établir la vérité objective des faits contestés et pour se procurer les connaissances techniques indispensables à leur juste appréciation.

Ce n'est que sur la base du résultat de ces preuves que la Cour aurait pu remplir la mission qui lui avait été confiée par le compromis, et qui était de juger « compte tenu de toutes les circonstances du cas ».

(Signé) D. ANZILOTTI.

Commerce—that which it regarded as the most appropriate in the circumstances. No one can, or does, dispute that it rested with the Belgian Government to say what were the measures best adapted to overcome the crisis: provided always that the measures selected were not inconsistent with its international obligations, for the Government's freedom of choice was indisputably limited by the duty of observing those obligations. On the other hand, the existence of that freedom is incompatible with the plea of necessity which, by definition, implies the impossibility of proceeding by any other method than the one contrary to law.

Another undisputed fact which seems irreconcilable with the plea of necessity is the offer made by the Government to transporters other than Unatra on October 3rd, 1932. Whatever its practical value, that offer showed that it was possible to concede advantages to all enterprises, similar to those granted to Unatra, and hence to avoid creating that *de facto* monopoly which, in the submission of the Government of the United Kingdom, was the necessary consequence of the decision of June 20th, 1931.

8.—For the foregoing reasons, I have reached the conclusion that the facts alleged by the Government of the United Kingdom are not sufficiently established; but that if they were proved, that is to say, if it were established that the decision of June 20th, 1931, and the application of that decision, were bound to result and did in fact result in concentrating all fluvial transport business in the hands of Unatra by rendering it commercially impossible for other transporters to engage in that business, those measures would be in conflict with Belgium's international obligations under the Convention of Saint-Germain towards the United Kingdom.

Seeing then that further evidence was material to the issue, it was the duty of the Court, in my opinion, having regard to the terms of the Special Agreement and to the attitude of the Parties, to suspend its decision on the merits and to proceed, under Articles 48 and 50 of the Statute, to order the necessary enquiries; to establish the truth impartially in regard to the disputed facts, and to obtain the requisite technical information to enable it correctly to appraise them.

It is only with the result of these enquiries before it that the Court could fulfil the mission confided to it by the Special Agreement which was to deliver judgment "having regard to all the circumstances of the case".

(Signed) D. ANZILOTTI.
