

OBSERVATIONS DE M. MOORE

[*Traduction.*]

Tout en m'associant aux conclusions et, dans l'ensemble, à l'argumentation contenue dans l'avis de la Cour, monument du soin extrême avec lequel ont été étudiées toutes thèses et toutes suggestions, je tiens à dire qu'en mon opinion la question première et principale — savoir si, « selon le droit en vigueur », la Commission européenne possède de Galatz à Braïla les mêmes compétences qu'en aval de Galatz — se réduit, à l'analyse, à des dimensions modestes et se révèle comme étant de nature assez simple.

Il n'est pas contesté que le droit actuellement en vigueur soit, en première ligne, le Statut définitif du 23 juillet 1921, traité signé et ratifié par toutes les Parties à la présente espèce ; et, comme il ressort d'une simple lecture, le dessein manifeste de ce traité est d'assurer, à l'aide de deux organismes internationaux, appelés, l'un Commission européenne et l'autre Commission internationale, le contrôle international de la navigation sur tout le cours navigable du Danube, jusques et dans la mer. Alors que, d'une part, l'article 6 du Statut définitif stipule que la compétence de la Commission européenne, laquelle administre le secteur du fleuve se prêtant à la navigation maritime, s'étend jusqu'au point où commence la compétence de la Commission internationale, et que l'article 9 fixe ce point à Braïla, d'autre part, selon l'article 39, sur l'ensemble du fleuve internationalisé, en aval comme en amont de Braïla, les conditions administratives doivent être, dans toute la mesure possible et utile, uniformes et même identiques. Il va sans dire que ces buts ne sauraient jamais être atteints si la continuité physique du contrôle international était interrompue, ou si à l'intérieur de chaque secteur étaient appliqués plusieurs régimes différents. Aucun de ces deux aspects de la situation n'est compatible avec une discontinuité.

Il n'est pas non plus contesté que, dans la mesure où il s'agit de la Commission européenne, le fondement même du Statut définitif est que la Commission conserve sa compétence d'avant la guerre. Le Traité de Versailles, en vertu duquel fut

OBSERVATIONS BY Mr. MOORE.

While concurring in the conclusions and generally in the reasoning of the Court's Opinion, which stands as a monument to the laborious care with which all views and suggestions have been considered, I desire to say that, in my opinion, the first and main question, whether "under the law at present in force" the European Commission has the same powers from Galatz to Braila as it has below Galatz, shrinks on legal analysis into a small compass and is essentially simple.

That the law at present in force is first of all the Definitive Statute of July 23rd, 1921, a treaty signed and ratified by all the Parties to the present controversy, is undisputed; and of this treaty, as the merest reading of it will show, the manifest purpose is to assure, by means of two international bodies, respectively called the European Commission and the River Commission, the international control of the navigation of the entire navigable course of the Danube down to and into the sea. While Article 6 states that the jurisdiction (*compétence*) of the European Commission, which administers the sector navigable for sea-going ships, extends up to the point where the jurisdiction of the River Commission begins, and Article 9 states that this point is Braila, Article 39 stipulates for all practicable uniformity and consistency of administrative conditions over the entire internationalized stream, above Braila as well as below. It goes without saying that these objects never can be attained if the physical continuity of international control is interrupted, or if legal variety is to prevail in each sector. There is no room in either aspect for an "excluded middle".

It is also undisputed that, so far as concerns the European Commission, the very foundation of the Definitive Statute is the retention by the Commission of the powers it had before the war. The Treaty of Versailles, in pursuance of which the

élaboré le Statut, stipule expressément que la Commission européenne «exercera de nouveau les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre». L'article 5 du Statut dispose, en termes identiques, que la Commission exerce les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre, et l'article 6, en désignant la limite amont de la compétence de la Commission, écrit que cette compétence s'étend dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles. Par conséquent, lorsque le Statut stipule que le point jusqu'auquel s'exerce la compétence de la Commission européenne est Braïla, par cela même il fixe sans équivoque ou contestation possible que c'était jusqu'à Braïla que s'étendait avant la guerre la compétence de la Commission. La question de savoir si cette extension était fondée sur une «tolérance» ou bien sur le Traité de Londres de 1883 n'a plus d'importance. Cette extension, quel qu'ait pu en être le fondement avant la guerre, a désormais, grâce au Statut, une base juridique permanente.

Mais l'on a argué que la compétence de la Commission européenne entre Galatz et Braïla ne serait pas la même qu'entre Galatz et la mer, et que, tout en possédant compétence entière en aval de Galatz, elle n'aurait entre Galatz et Braïla qu'une compétence «technique» et non «juridique». C'est en vain, cependant, qu'on chercherait dans le Statut définitif une distinction de cette nature; l'on ne saurait non plus la trouver dans aucun des traités, conventions, actes et arrangements internationaux que le Statut a confirmés. Elle n'est mentionnée dans aucun instrument juridique. On a tenté de l'introduire dans le présent litige en invoquant la disposition de l'article 6 du Statut où il est question du maintien de la compétence dans les limites qui existaient par le passé. Mais cette disposition ne mentionne aucune séparation, même locale, entre compétence juridique et compétence technique — il n'y fait même pas de lointaine allusion; et lorsqu'il s'agit de produire un titre juridique précis pour justifier cette séparation, le seul argument concret que l'on invoque est le soi-disant Protocole interprétatif, document qui ne se range dans aucune catégorie juridique et qui, nonobstant son nom, n'est ni incorporé dans les clauses interprétatives annexées au Statut et ratifiées comme en faisant partie intégrante, ni visé par ces clauses.

Statute was made, expressly provides that the European Commission "reassumes the powers it possessed before the war". Article 5 of the Statute declares in identical terms that the Commission retains the powers it had before the war, and Article 6, in designating the upstream limit of the Commission's powers, speaks of its jurisdiction (*compétence*) as remaining in the same conditions as in the past and without any modification of its actual limits. When, therefore, the Statute designates Braila as the point to which the jurisdiction of the European Commission extends, the Statute itself unequivocally and conclusively fixes Braila as the place to which the jurisdiction of the Commission extended before the war. The question whether this extension was based on "tolerance", or on the Treaty of London of 1883, is now immaterial. No matter what the pre-war basis of the extension may have been, the Statute has supplied a basis of legal permanence.

It is now contended, however, that the European Commission's jurisdiction (*compétence*) between Galatz and Braila is not the same as that between Galatz and the sea, and that, while the Commission has full jurisdiction below Galatz, it has, between Galatz and Braila, only technical powers (*compétence technique*) and not juridical powers (*compétence juridique*). But we look in vain in the Definitive Statute for any such distinction; nor is it to be found in any of the treaties, conventions, international acts or arrangements which the Statute confirms. It is not mentioned in any legal instrument. It is indeed sought to be injected into the case under cover of the clause in Article 6 of the Statute, which speaks of the maintenance of past jurisdictional limits. But this clause neither mentions nor even remotely hints at any local severance of juridical from technical powers; and, when a definite legal basis for the distinction is required, the concrete response is the so-called Interpretative Protocol, a legally unclassified paper, which, in spite of its name, is neither incorporated nor referred to in the Interpretative Clauses annexed to the Statute and ratified as a part of it.

Mais même ce « Protocole interprétatif » ne fait pas mention de compétences « techniques » et de compétences « juridiques ». Au contraire, après avoir énoncé que l'article 6 du Statut n'apporte aucune modification aux conditions ni aux limites du régime administratif, il déclare, d'une part, que les pouvoirs de la Commission européenne doivent continuer à s'exercer de la même manière que par le passé, en conformité avec les traités, actes internationaux et règlements auxquels ont adhéré tous les États actuellement représentés à la Commission, et, d'autre part, qu'entre Galatz et Braïla, ladite Commission continuera, comme par le passé, à entretenir le chenal navigable et son service de pilotage. Nulle part ce Protocole ne fait allusion à une soi-disant distinction entre les compétences juridiques et les compétences techniques, et, à l'analyse, tout ce qui reste de cet argument est la prétention suivante : le fait que le pouvoir d'entretenir le chenal navigable et le pilotage a été expressément mentionné, doit être interprété comme si l'exercice de toute compétence juridique avait été exclu.

Cependant, cette prétention se heurte dès l'abord à deux objections fondamentales. La première est qu'elle est absolument en désaccord avec le système d'internationalisation tel qu'il existe, depuis 1815, sur le Rhin et sur d'autres fleuves, et, depuis 1856, sur le Danube. L'adoption de ce système n'a aucun rapport avec un système capitulaire ou extraterritorial, puisqu'aucun système de ce genre n'a jamais été en vigueur à l'égard des États riverains du Rhin. L'organisation, avec l'assentiment et la coopération du souverain territorial, d'un service spécial de caractère international, avec une compétence en même temps juridique et technique, est l'un des éléments fondamentaux du système primitif ; et cela seulement parce que cette organisation avait paru être le moyen approprié d'assurer non seulement la constante amélioration des conditions de navigation, mais encore la liberté de navigation, pour tous les pavillons, sous un régime uniforme et uniformément appliqué. La seconde objection est que, de par les termes mêmes des divers actes internationaux en vertu desquels le Protocole interprétatif déclare que la Commission européenne continuera à exercer ses pouvoirs, la compétence juridique de ladite Commission est intimement liée avec l'entretien du

But even the "Interpretative Protocol" does not speak of "technical" powers and "juridical" powers. On the contrary, while saying that by Article 6 of the Statute no modification is made in the previous conditions or limits of the administrative régime, it declares that the powers of the European Commission must continue to be exercised, in the same manner as in the past, in conformity with the treaties, international acts and the regulations to which the present Parties to the Commission have adhered, and that the Commission shall continue, as in the past, to take care of the navigable channel between Galatz and Braila and its pilotage service. The alleged distinction between juridical powers and technical powers is nowhere mentioned and, when the argument is tested, the entire residuum is the claim that the express mention of the power to take care of the navigable channel and its pilotage service is to be interpreted as excluding the exercise of any juridical powers.

This claim, however, at once encounters two fundamental objections. The first is, that the claim is completely at variance with the plan of internationalization as it has existed on the Rhine and other rivers since 1815 and on the Danube since 1856. The adoption of this plan had no connection whatever with any capitulatory or extraterritorial system, no such system having existed among the States on the Rhine. The organization, with the assent and co-operation of the territorial sovereign, of a special service, international in character, with combined juridical and technical powers, constituted a fundamental part of the original plan, solely because it was conceived to be the appropriate means of assuring not only consistently improved conditions of navigation, but also freedom of navigation for all flags under a uniform law uniformly administered. The second objection is that, by the very terms of the various international instruments under which the Interpretative Protocol states that the European Commission is to continue to exercise its powers, the Commission's juridical powers are directly associated with the care of the navigable channel and the pilotage service, no less than with its other activities. Nothing can be plainer than this upon the face of all the international

chenal navigable et du service de pilotage, ainsi qu'avec ses autres tâches. Cette conclusion résulte avec une clarté parfaite, même d'un examen rapide, de tous les arrangements internationaux relatifs au Danube, y compris l'Acte public de Galatz de 1865, l'Acte additionnel de 1881 et tous les règlements de navigation et de police publiés jusqu'aujourd'hui. Par conséquent, afin d'établir le bien-fondé de la prétendue distinction entre la situation juridique qui s'exerce de Galatz à Braïla et celle qui s'exerce dans le secteur de Galatz à la mer, il serait nécessaire de démontrer qu'il y a eu renonciation ou abandon, soit expressément, soit tacitement, des pouvoirs juridiques qui, en propres termes, ont été conférés à la Commission par des arrangements internationaux indiscutablement valides. Aucune preuve à cet effet n'a été fournie ; et maintenir, dans son absence, qu'actuellement la Commission européenne est démunie de pouvoirs juridiques en amont de Galatz, reviendrait à prétendre que les dispositions expresses du Statut définitif et des actes internationaux confirmés par lui ont été implicitement révoquées par une stipulation que précisément le Protocole interprétatif a omis d'énoncer.

Le droit actuellement en vigueur est, à mon avis, exactement indiqué dans les brèves déclarations qui précèdent. On ne saurait guère discuter juridiquement la théorie qui interprète, à l'article 6 du Statut définitif, l'expression « limites actuelles » comme signifiant que la force, l'effet et même la survivance de toutes les autres dispositions — y compris celles qui énoncent l'objet essentiel de ce Statut et celles qui se trouvent dans les accords internationaux antérieurs, confirmés sans réserve par l'article 5 — doivent à l'avenir dépendre d'une preuve positive (notamment l'existence de sentences pénales) démontrant que chaque pouvoir en particulier conféré à la Commission a non seulement été effectivement exercé par elle, mais encore a été exercé en ce sens ou en tel autre. D'après cette théorie, l'annulation d'une règle de droit résulterait de son observance même, ou plutôt de l'absence de preuve qu'elle ait été violée. Si l'on se place au point de vue des principes de l'interprétation juridique, il n'est guère concevable que les Parties contractantes aient pu introduire dans le Statut, consciemment ou inconsciemment, un élément de désintégration aussi subtil et extraordinaire.

(Signé) J. B. MOORE.

agreements relating to the Danube, including the Public Act of Galatz of 1865, the Additional Act of 1881, and all the Regulations of Navigation and Police down to the present time. In order, therefore, to establish the suggested distinction in the legal situation between Galatz and Braila and the sector between Galatz and the sea, it would be necessary to show that the juridical powers in terms conferred upon the Commission by international agreements of undisputed validity have been renounced or abandoned, either expressly or by implication. No such proof has been adduced, and to argue that, in its absence, the European Commission now possesses above Galatz no juridical powers, is in effect to maintain that the specific provisions of the Definitive Statute, and of the previous international acts which it confirms, have been impliedly revoked by what the Interpretative Protocol failed to say.

The law at present in force is, in my judgment, precisely set forth in the brief statement just made. The theory that the words "actual limits", in Article 6 of the Definitive Statute, may be held to mean that the force, the effect, and even the survival of all other provisions, including those that declare its fundamental purpose, and those of the prior international agreements which Article 5 unreservedly confirms, must in future be contingent on affirmative proof, especially in the form of penal sentences, that each particular power conferred on the Commission not only was actually exercised, but was exercised in this, that, or the other sense, is hardly susceptible of legal discussion. On this theory, obedience to the law, or indeed the absence of proofs of its violation, would have the effect of annulling it. The supposition that the contracting Parties implanted in the Statute, consciously or unconsciously, a disintegrant so subtle and extraordinary, is, from the point of view of legal interpretation, hardly conceivable.

(Signed) J. B. MOORE.