

OBSERVATIONS DE M. NYHOLM

Tout en acceptant le résultat auquel est arrivé l'avis, il semble possible ou préférable d'envisager autrement quelques parties des motifs et notamment l'interprétation donnée des articles 6 et 9 du Statut de 1921. Cette interprétation, qui a sa répercussion sur les diverses parties des motifs, ne paraît pas de nature à permettre d'arriver à des résultats clairs et précis.

Comme de raison, la question du Conseil pose en première ligne le problème suivant : Quel est le droit en vigueur pour le Danube ? En effet, le fleuve a été soumis à des réglementations successives qui laissent subsister un doute quant au droit définitivement établi à l'heure actuelle.

Au point de vue historique, on constate qu'en 1856, après la guerre de Crimée, fut créée la Commission européenne, qui opérait depuis les embouchures jusqu'à *Isaccea*. Ceci est la première étape.

Ensuite, en 1878, après la guerre turco-russe, la Commission vit, par le Traité de Berlin, son champ d'action étendu jusqu'à *Galatz*.

Cette seconde étape fut suivie d'une troisième, marquée par le Traité de Londres de 1883 (continuation du Traité de Berlin). A Londres, on étendit la compétence territoriale jusqu'à *Braïla*.

La quatrième et, jusqu'à présent, la dernière décision se trouve dans le Traité de Versailles de 1919. Ce Traité n'indiquait aucun point fixe pour la compétence territoriale de la Commission européenne, — ni Galatz ni Braïla. Au contraire, il stipulait que la compétence devait être établie et exercée *comme par le passé*.

En effet, le Traité disposait que les pouvoirs de la Commission européenne devaient être les mêmes qu'auparavant *et* territorialement *et* matériellement. Quant à la compétence *territoriale*, il est dit qu'à partir du point où cesse la compétence de la Commission européenne, le Danube sera placé sous l'administration d'une commission internationale, qui était une nouvelle création du Traité de Versailles. On voit,

OBSERVATIONS BY M. NYHOLM.

[*Translation.*]

While accepting the result arrived at in the Advisory Opinion, it seems possible or preferable to look differently at certain parts of the reasoning and in particular the interpretation given to Articles 6 and 9 of the Statute of 1921. This interpretation, which affects the various points in the reasoning, appears not to be of a character that permits the attainment of clear and definite results.

The Council's question rightly puts in the forefront the following problem: What is the law in force for the Danube? The river has in fact been subject to successive regulations which leave some doubt as to the law definitely established at the present time.

Historically speaking, it is to be noted that in 1856, after the Crimean War, the European Commission was set up, to operate from the mouths to *Isaktcha*. That is the first stage.

Then in 1878, after the Russo-Turkish War, the field of activities of the Commission was, by the Treaty of Berlin, extended to *Galatz*.

This second stage was followed by a third, denoted by the Treaty of London of 1883 (continuation of the Treaty of Berlin). At London the territorial jurisdiction was extended as far as *Braila*.

The fourth and, so far, last decision is found in the Treaty of Versailles of 1919. This Treaty fixed no exact point for the territorial jurisdiction of the European Commission,—neither Galatz nor Braila. On the contrary it provided that the jurisdiction should be established and exercised *as in the past*.

The Treaty in fact provided that the powers of the European Commission should be the same as formerly, from *both* a territorial and material point of view. As regards *territorial* jurisdiction, it is provided that from the point where the jurisdiction of the European Commission ceases, the Danube shall be placed under the administration of an international commission, which was a new creation of the Treaty of Versailles. It is

d'après le texte du Traité, que les deux Commissions se complétaient l'une l'autre, sans intervalle. Pour la compétence *matérielle*, il est établi que « la Commission européenne exercera de nouveau les mêmes pouvoirs qu'elle avait avant la guerre ». Enfin, le Traité prévoyait l'élaboration d'un Statut ; ce dernier, signé le 23 juillet 1921, constitue, jusqu'à présent, le dernier acte qui concerne le Danube.

Des faits susindiqués, il résulte que le droit en vigueur est constitué actuellement par le Traité comme base fondamentale, et par le Statut qui en émane.

En ce qui concerne les traités antérieurs au Traité de Versailles, il ne paraît pas douteux qu'ils ont été abolis. En effet, au moment de l'élaboration du Traité de Versailles, on se trouvait sur un terrain nouveau, déblayé de tout le passé. La grande guerre avait interrompu le travail de la Commission européenne, dont les archives étaient dispersées en d'autres pays, et aucun fonctionnement régulier n'avait eu lieu. Ensuite, la situation des pays riverains avait en grande partie changé. Les nouvelles frontières amenaient une modification des droits riverains. Enfin, le remaniement politique complet assignait de nouvelles bases générales au régime fluvial de l'Europe. De plus, la situation juridique était changée : de nouveaux mandants, savoir toutes les Puissances alliées ou associées, étaient entrés en scène pour régler la question du Danube. Celle-ci, en se rattachant au règlement général du trafic fluvial international de l'Europe, avait revêtu un caractère international plus étendu que par le passé. Les décisions prises antérieurement, de 1856 à 1883, par un cercle plus restreint de Puissances, ne trouvaient plus de place à côté des décisions nouvelles émanant du groupement formé par la presque totalité des nations, et dans lequel se trouvaient du reste englobées en grande partie les Puissances ayant participé aux traités antérieurs. La conséquence à tirer de cette situation est que les Traités de Berlin et de Londres ne comptaient plus, mais que seul le Traité de Versailles pouvait être invoqué. Cependant, il faut remarquer que, si les traités antérieurs — en principe disparus — peuvent retrouver une importance quelconque, c'est seulement par le fait que le Traité de Versailles renvoie à la situation dans le passé.

to be seen from the text of the Treaty that the two Commissions completed one another without any interval. As regards the *nature* of the jurisdiction, it is provided that "the European Commission reassumes the powers it possessed before the war". Finally the Treaty provided for the drawing up of a Statute; this latter, which was signed on July 23rd, 1921, constitutes, up to the present time, the last act relating to the Danube.

From the facts above mentioned it results that the law in force at the present time consists of the Treaty, as fundamental basis, and the Statute which emanates therefrom.

As regards treaties prior to the Treaty of Versailles, there seems to be no doubt that they have been abolished. In fact, at the moment when the Treaty of Versailles was drafted, the position was an entirely new one, all the past having been cleared away. The Great War had interrupted the work of the European Commission, the archives of which had been scattered in different countries, and no regular working of that body had been in existence. Secondly, the situation of the riparian States had to a great extent changed. The new frontiers involved a modification of the rights of riparians. Finally, the complete political alteration gave a new general basis to the fluvial régime of Europe. Further, the legal situation was changed: new mandate-givers, namely, all the Allied or Associated Powers, had come on the scene to settle the question of the Danube. This latter, being connected with the general regulation of international river transport in Europe, had acquired an international character more extensive than in the past. The decisions previously taken, between 1856 and 1883, by a more limited circle of Powers, had no longer any place beside the new decisions emanating from the group formed by almost the totality of nations, amongst whom were included, moreover, to a great extent, the Powers having participated in previous treaties. The consequence of this situation is that the Treaties of Berlin and London no longer counted, and that only the Treaty of Versailles could be invoked. It must however be pointed out that if prior treaties—which in principle have disappeared—can recover any importance, this is only from the fact that the Treaty of Versailles refers to the situation existing in the past. It is

C'est donc *indirectement* que l'on pouvait se référer éventuellement aux stipulations antérieures.

Si l'on regarde spécialement l'article premier du Traité de Londres de 1883, qui étendit la compétence de la Commission européenne jusqu'à Braïla, en donnant ainsi apparemment une solution à la question actuellement en litige, on constate donc que ce Traité n'existe plus par lui-même. La seule base actuelle est le Traité de Versailles.

A côté de ce dernier Traité figure son émanation, le Statut de 1921. Cependant, ce Statut, par rapport au Traité, ne peut être envisagé que comme un règlement par rapport à une loi. Le mandat donné par les Puissances alliées et associées à un nombre restreint de Puissances, réunies en conférence à Paris, ne contient pas une autorisation de s'écarter des principes et règles contenus dans le Traité. Bien que la Conférence eût le pouvoir d'amplifier ces règles, toute décision prise par elle en contradiction avec le Traité constituerait une nullité pouvant être invoquée par chacune des Puissances ayant signé le Traité de Versailles.

C'est donc le Statut — et, en cas de doute, principalement le Traité de Versailles — qui fournit la base, quand il s'agit de répondre à la question litigieuse : la Commission européenne possède-t-elle une compétence sur la section Galatz-Braïla ?

Les règles de compétence se trouvent dans les articles 5 et 6 du Statut. Ces articles paraissent reproduire fidèlement le texte du Traité. Mais l'avis donne à l'article 6 une interprétation qui ne semble pas admissible. Cette interprétation renverse, en effet, tous les principes du Traité en proclamant que l'article 9, combiné avec l'article 6, fixe Braïla comme point terminus, tandis que le Traité, pour la fixation des limites, renvoie au passé sans aucune détermination précise.

Pour l'interprétation du Statut, il est d'une importance considérable, afin d'éviter une confusion, de distinguer nettement entre la compétence *territoriale* (article 6) et la compétence *matérielle* de la Commission (article 5).

La première question posée par le Conseil demande si la Commission européenne possède une compétence dans le secteur Galatz-Braïla. Ce qu'elle exige, c'est donc une fixation de la compétence territoriale (article 6). La seconde question

thus *indirectly* that reference might possibly be made to previous treaty provisions.

If we look in particular to Article 1 of the Treaty of London of 1883, which extended the jurisdiction of the European Commission as far as Braila, and thus apparently solved the question at present in dispute, we note that this Treaty, by itself, no longer exists. The sole basis is now the Treaty of Versailles.

Beside this latter Treaty there is its emanation, the Statute of 1921. This Statute however, in relation to the Treaty, can only be regarded as a regulation compared with a law. The mandate given by the Allied and Associated Powers to a limited number of Powers, assembled in conference at Paris, does not contain an authorization to depart from the principles and rules contained in the Treaty. Although the Conference had the power to amplify these rules, any decision taken by it in contradiction of the Treaty would be null, and might so be regarded by each of the Powers signatory of the Treaty of Versailles.

It is therefore the Statute—and, in case of doubt, principally the Treaty of Versailles—which is the basis when a reply is to be given to the question in dispute, namely, whether the European Commission possesses any jurisdiction on the Galatz-Braila sector.

The rules governing jurisdiction are found in Articles 5 and 6 of the Statute. These articles appear to reproduce faithfully the text of the Treaty. But the Court's Opinion gives to Article 6 an interpretation which does not seem admissible. This interpretation overturns, in fact, all the principles of the Treaty, by declaring that Article 9, combined with Article 6, fixes Braila as terminus, whereas the Treaty, for the fixing of limits, refers to the past without any precise determination.

In interpreting the Statute, in order to avoid confusion, it is particularly important to distinguish clearly between the *territorial* competence (Article 6) and the *nature* of the competence (Article 5) of the Commission.

The first question put by the Council is whether the European Commission has any jurisdiction in the Galatz-Braila sector. What is asked is thus a fixing of the territorial jurisdiction (Article 6). The second question is, what is that

demande quelle est cette compétence; elle vise donc une fixation de la compétence *matérielle* (article 5).

Pour avoir sous les yeux le texte, il convient de citer ces deux articles.

Compétence territoriale: article 6.

« La compétence de la Commission européenne s'étend, dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles, sur le Danube maritime, c'est-à-dire depuis les embouchures du fleuve jusqu'au point où commence la compétence de la Commission internationale. »

Compétence matérielle: article 5.

« La Commission européenne exerce les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre. Il n'est rien changé aux droits, attributions et immunités qu'elle tient des traités, conventions, actes et arrangements internationaux relatifs au Danube et à ses embouchures. »

Pour la compétence territoriale, on constate donc qu'aucune limite n'a été déterminée à l'article 6. Il convient de rappeler qu'il ne s'agissait point de fixer une limite à une borne kilométrique quelconque entre Galatz et Braïla. Il n'a jamais été question d'autres limites que *soit* de Galatz *soit* de Braïla. La disposition de l'article 6 confirme donc seulement que le Traité (et le Statut) n'ont voulu fixer *ni* Galatz *ni* Braïla, mais qu'ils ont laissé la situation telle qu'elle existait en pratique auparavant. Le point où se trouvait la limite de compétence de la Commission européenne *était donc un point inconnu, et il ne pouvait être fixé qu'après qu'il avait été déterminé par des moyens d'instruction portant sur l'exercice effectif de la compétence dans le passé.*

competence; it therefore involves a fixing of the *nature* of the jurisdiction (Article 5).

It may be well to quote these two articles, in order that they may be kept in mind.

Territorial jurisdiction: Article 6.

“La compétence de la Commission européenne s’étend, dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles, sur le Danube maritime, c’est-à-dire depuis les embouchures du fleuve jusqu’au point où commence la compétence de la Commission internationale¹.”

Nature of the jurisdiction: Article 5.

“La Commission européenne exerce les pouvoirs qu’elle avait avant la guerre. Il n’est rien changé aux droits, attributions et immunités qu’elle tient des traités, conventions, actes et arrangements internationaux relatifs au Danube et à ses embouchures².”

As regards territorial jurisdiction, it is therefore to be noted that no limit is fixed in Article 6. It may be recalled that there was no question of fixing a limit at any precise kilometre-stone between Galatz and Braila. There was never any question of other limits than *either Galatz or Braila*. Article 6 therefore merely confirms that the Treaty (and the Statute) did not wish to fix *either Galatz or Braila*, but that they left the situation as it existed in practice theretofore. The limit of the European Commission’s jurisdiction *was therefore an unknown point, and could only be fixed after it had been determined by an enquiry into the effective exercise of jurisdiction in the past.*

¹ [Translation.] “The authority of the European Commission extends, under the same conditions as before, and without any modification of its existing limits, over the maritime Danube, that is to say, from the mouths of the river to the point where the authority of the International Commission commences.”

² [Translation.] “The European Commission retains the powers which it possessed before the war. No alteration is made in the rights, prerogatives and privileges which it possesses in virtue of the treaties, conventions, international acts and agreements relative to the Danube and its mouths.”

Pour comprendre cette situation, qui peut paraître bizarre, il faut se rendre compte du développement historique. En 1856, on fixait comme limite Isaccea, en 1878 Galatz, en 1883 Braïla.

A en juger littéralement, d'après la décision de 1883, la question paraît simple. Mais il faut se rappeler qu'à côté de ces traités entrain en jeu un cycle d'actes de navigation élaborés successivement sur la base des traités pour en assurer l'exécution par des stipulations de détail. Ces règlements vivaient pour ainsi dire leur propre vie, n'étant quelquefois pas d'accord avec le texte des traités.

Ainsi, on peut regarder le Règlement de navigation du 19 mars 1881 comme la suite du Traité de Berlin, qui fixait Galatz pour limite. Néanmoins, le Règlement prévoit dans de nombreux articles et en diverses matières un service de la Commission européenne allant jusqu'à Braïla et comprenant ainsi le secteur. Également, après le Traité de Londres, qui avait étendu la compétence jusqu'à Braïla, les règlements de navigation suivants continuaient à indiquer comme limite Galatz avec un service effectif jusqu'à Braïla. Ceci est encore le cas dans le dernier Règlement de navigation de 1923, postérieur au Traité de Versailles et au Statut.

En se rendant compte de la susdite situation, on pourrait comprendre ce qui s'est passé à la Conférence de la Paix avant la rédaction des articles du Traité de Versailles concernant le Danube, ainsi que la situation à la Conférence de Paris au moment où l'on dut élaborer le paragraphe 6.

La fixation de « Braïla » dans le Traité de Londres en 1883 n'avait produit aucun effet. Tout était resté comme auparavant. Puisque le système appliqué en fait avait bien fonctionné, on a très probablement voulu cristalliser cette situation. On n'a pourtant pas entendu produire un nouveau changement entre Galatz et Braïla en revenant expressément au terme « Galatz », — et c'est pour ce motif qu'on a fini par établir comme limite simplement « le passé ».

L'intention était donc de perpétuer le système qui avait fait ses preuves pendant plus d'un demi-siècle en n'indiquant aucune limite déterminée. Contre cette décision, qui se trouve exprimée d'une manière précise *et* dans le Traité de Versailles *et* dans le Statut, il ne paraît pas possible d'admettre que

In order to understand this situation, which may appear curious, account must be taken of historical development. In 1856, Isaktcha was fixed as limit, in 1878 Galatz, in 1883 Braila.

Taken literally, under the decision of 1883, the question appears simple. But it must be remembered that beside these treaties there came into play a series of acts of navigation elaborated successively, based on the treaties and intended to ensure their execution by provisions of detail. These regulations, so to speak, lived their own life, being sometimes not in harmony with the text of the treaties.

Thus the Navigation Regulations of March 19th, 1881, may be regarded as a sequel to the Treaty of Berlin, which fixed Galatz as limit. Nevertheless, the Regulations, in numerous articles on various subjects, provide for a service of the European Commission that shall go as far as Braila, thus including that sector. Similarly, after the Treaty of London which had extended jurisdiction as far as Braila, the Navigation Regulations which followed continued to indicate Galatz as limit, with a definite service extending to Braila. The same is again the case in the last Navigation Regulations of 1923, subsequent to the Treaty of Versailles and the Statute.

Having regard to the above situation, it may be possible to understand what happened at the Peace Conference before the drafting of the article of the Versailles Treaty concerning the Danube, and also the situation at the Paris Conference, at the time when paragraph 6 was to be drafted.

The fixing of "Braila" in the Treaty of London in 1883 had produced no effect. All had remained as hitherto. Since the system applied in fact had worked well, it was most probably desired to make that situation permanent. It was not, however, intended to produce a further change between Galatz and Braila, by expressly coming back to the term "Galatz", and for that reason the limit finally adopted was only "the past".

The intention was therefore to perpetuate the system which had given satisfaction for more than half a century, without fixing any definite limit. Against this decision, which is quite clearly expressed *both* in the Treaty of Versailles *and* in the Statute, it does not seem possible to admit that

l'article 9 du Statut a définitivement fixé Braïla comme point terminus. Cette interprétation est basée sur deux faits : 1° que la Commission européenne et la Commission internationale se complètent et que leurs champs d'action se touchent ; 2° que l'article 9 du Statut dispose que « la compétence de la Commission internationale s'étend sur la partie du Danube comprise entre Ulm et Braïla ».

La conclusion qui s'impose à une interprétation hâtive est donc que la Commission internationale finit à Braïla et que, par conséquent, la Commission européenne va jusqu'à Braïla.

Cette interprétation se heurte au texte de l'article 6 et à la base historique de ce texte.

Il est incontestable que cet article ne fixe *ni* Braïla *ni* Galatz, mais renvoie à un passé qui doit être élucidé éventuellement par des moyens d'instruction. L'article 6 introduit un facteur inconnu jusqu'à nouvel ordre, un *x*, et l'article 9, dans le même Statut, *ne* peut donc pas fixer Braïla. Une loi ne saurait, dans un article, établir une règle, et dans le prochain article se raviser et poser une règle contraire. Une interprétation procédant ainsi doit avoir une base fautive. L'article 6 dispose que la compétence doit s'étendre « dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses *limites actuelles* ». Il est possible qu'un examen de la situation antérieure donne comme limite Galatz. Dans ce cas il est impossible que l'article 6 fixe Galatz et l'article 9 Braïla.

En outre, la thèse de l'avis ne semble pas conforme au développement historique qui a conduit au texte de l'article 6. Lors de la conception de cet article, conformément aux prescriptions du Traité de Versailles, le moment était venu de décider si on voulait ou non maintenir la fixation de la limite à Braïla, comme dans le traité précédent. On s'est arrêté à un texte qui était l'expression d'un *état de fait* qu'on voulait prolonger. Le Statut a omis dans l'article 6 de fixer la limite Braïla, et il ne peut donc raisonnablement faire le contraire à l'article 9.

Ensuite, on voit que, si la compétence territoriale était fixée à Braïla par le Statut, il n'y avait plus à s'occuper de la principale question litigieuse. Tout doute avait disparu,

Article 9 of the Statute definitely fixed Braila as terminus. This interpretation is based on two facts: (1) the European Commission and the International Commission complete one another and their spheres of activity touch; (2) Article 9 of the Statute provides that "the authority of the International Commission extends over the Danube between Ulm and Braila".

The conclusion arising from a cursory interpretation is that the International Commission ends at Braila and that therefore the European Commission goes as far as Braila.

This interpretation is in conflict with Article 6 and with the historical basis of that article.

It is beyond dispute that that article fixes neither Braila nor Galatz, but refers to a past which must be elucidated by an enquiry. Article 6 introduces a factor so far unknown, an x , and Article 9 of the same Statute cannot therefore fix Braila. A law cannot set up a rule in one article and, changing its mind, a contrary rule in the next article. Any such interpretation must be ill-founded. Article 6 provides that the jurisdiction shall extend "under the same conditions as before and without any modification of its *existing limits*". It is possible that a consideration of the previous situation may indicate Galatz as limit. In such a case it is impossible that Article 6 should fix Galatz and Article 9 Braila.

Further, the point of view developed in the Court's Opinion does not seem to be in conformity with the historical development leading up to the text of Article 6. When that article was framed, in accordance with the Treaty of Versailles, the moment had come to decide whether or not it was desired to maintain the fixing of the limit at Braila, as in the previous Treaty. A text was adopted which was the expression of a *de facto situation* which it was desired to prolong. The Statute, in Article 6, omitted to fix Braila as limit, and it cannot therefore reasonably do the contrary in Article 9.

Further, it is to be seen that, if the territorial jurisdiction was fixed at Braila by the Statute, there was no further need to deal with the main question in dispute. All doubt had

mais on voit tout de même que la question reste ouverte, ce dont témoigne le dossier toujours croissant.

Enfin, tout essai d'éliminer les mots « dans les mêmes conditions que par le passé et sans aucune modification à ses limites actuelles » reste stérile. L'avis paraît vouloir les comprendre comme indiquant divers degrés de compétence, mais il entre par là dans l'autre matière, savoir la compétence matérielle (article 5). L'article 6 s'occupe de la compétence territoriale et stipule qu'aucune modification ne sera apportée aux limites actuelles. Une limite doit être nettement fixée, et les thèses que paraît soutenir l'avis concernant des compétences *partielles* se rapportent à la compétence *matérielle*; elles n'ont donc rien à faire avec la question des limites. Restent à expliquer les mots « à Braïla » de l'article 9, base de l'interprétation de l'avis, qui dit que la compétence de la Commission internationale va d'Ulm à *Braïla*. A ce sujet, il est à remarquer que l'article 9 se trouve dans un titre (III) intitulé « Danube fluvial » et n'a trait qu'à ce titre, tandis que l'article 6 a sa place dans le titre II intitulé « Danube maritime ». Il est dit dans le Statut que les deux Commissions se touchent, mais il n'est dit nulle part que la compétence de la Commission internationale ne peut pas aller au delà de Braïla vers l'embouchure. La thèse de l'avis que Braïla se trouve d'ores et déjà fixé comme limite, conduit à des résultats peu acceptables.

Le passé de l'article 6 doit à un certain moment être élucidé. Si par exemple une instruction conduisait à constater que la compétence de la Commission européenne s'arrêtait effectivement dans le passé à Galatz, on se trouverait en présence d'une lacune entre Galatz et Braïla. En effet, la nouveauté constituée par la création de la Commission internationale a pour résultat que dans le cas indiqué la compétence de cette dernière Commission s'étendrait *automatiquement* à Galatz en ajoutant à sa compétence sur le Danube fluvial (titre III) une compétence partielle sur le Danube maritime (titre II).

On remarque aussi que l'article 9 ne parle pas d'une compétence *jusqu'à Braïla*, mais il dit simplement que la compé-

disappeared; but it is seen that none the less the question remains unsolved, as is shown by the ever growing mass of documents.

Finally, any attempt to eliminate the words "under the same conditions as before, and without any modification of its existing limits" remains fruitless. The Court's Opinion appears to understand them as indicating different degrees of jurisdiction; but it thereby enters into the other subject, namely, the nature of the jurisdiction (Article 5). Article 6 relates to territorial jurisdiction, and provides that no modification shall be made in the existing limits. A limit must be definitely fixed, and the contention which the Opinion appears to uphold as regards *partial* jurisdiction relates to the *nature* of the jurisdiction; it therefore has nothing to do with the question of limits. There remain to be explained the words "and Braila" in Article 9, which form the basis of the interpretation in the Court's Opinion, which says that the jurisdiction of the International Commission extends between Ulm and *Braila*. In this connection, it is to be noted that Article 9 is placed under Heading III, entitled "Fluvial Danube", and only relates to that Heading, whereas Article 6 is under Heading II, "Maritime Danube". It is said in the Statute that the two Commissions touch one another, but it is nowhere said that the jurisdiction of the International Commission cannot go beyond Braila towards the mouth. The argument of the Opinion that Braila is henceforth definitely fixed as limit leads to results which are hardly acceptable.

The past history of Article 6 must at a certain moment be elucidated. If, for instance, investigations led to the conclusion that the European Commission's jurisdiction definitely stopped in the past at Galatz, there would be a gap between Galatz and Braila. The new situation involved by the setting up of the International Commission has for result that, in the case indicated, the jurisdiction of that latter Commission would *automatically* extend to Galatz, and a partial jurisdiction over the maritime Danube (Heading II) would be added to its jurisdiction over the fluvial Danube (Heading III).

It is also to be noted that Article 9 does not speak of jurisdiction *as far as Braila*, but merely says that the juris-

tence s'étend sur la partie du Danube comprise entre Ulm et Braïla. Effectivement, l'explication de cette phrase se trouve dans le fait que, dans le titre III traitant du Danube fluvial exclusivement, on tenait à indiquer la limite amont vers l'ouest qu'on a fixée à Ulm.

Finalement, il y a lieu de remarquer que, contre ladite interprétation de l'article 6, on ne peut invoquer l'article 3 du Statut : ce dernier dispose que les Commissions européenne et internationale s'étendent respectivement au Danube maritime et au Danube fluvial, qui selon le langage admis se touchent à Braïla. En pareil cas, l'article serait contraire au Traité de Versailles, mais du reste il y a lieu d'observer que dans l'article se trouve la réserve expresse : la compétence « telle qu'elle est déterminée » aux chapitres II et III. Le texte de l'article 6 et son fondement historique démontrent donc qu'il a été conçu dans l'espoir d'établir une règle permettant de continuer la pratique du passé paisiblement écoulé, mais cet espoir a été déçu. Sur la base de deux incidents insignifiants, la question des limites a été soulevée, et le moment est arrivé où — sans recours possible — il est devenu nécessaire de faire cesser l'état de coopération amiable maintenu jusqu'ici ; mais le désir d'une seule des Parties d'avoir une solution exige une fixation. Cette fixation ne peut être faite que par des moyens d'instruction. En effet, c'est cette circonstance qui entre autres a conduit à la constitution du Comité spécial et qui a caractérisé le travail de ce Comité. Les recherches du Comité ainsi qu'en général le contenu du dossier ont démontré qu'effectivement dans le passé l'activité de la Commission européenne s'est étendue jusqu'à Braïla ; la réponse à la première question est donc que territorialement la Commission européenne déployait une activité aussi dans le secteur.

Quant au contenu de cette activité (deuxième partie de la question principale du Conseil : la compétence matérielle, article 5), les recherches du Comité ont permis aussi d'arriver à un résultat. *Grosso modo*, l'activité de la Commission européenne s'exerçait en aval de Galatz dans quatre branches : 1) maintien du chenal navigable, 2) pilotage, 3) service pour régler la navigation, 4) exercice d'une juridiction.

diction extends *over the Danube between Ulm and Braila*. The explanation of that clause is in reality to be found in the fact that, under Heading III, which relates solely to the fluvial Danube, it was desired to indicate the *western, upstream limit*, which was fixed at *Ulm*.

Finally, it is to be remarked that against the above interpretation of Article 6 it is not possible to refer to Article 3 of the Statute: this latter article provides that the European Commission and International Commission shall extend respectively over the maritime and fluvial Danubes, which, according to the admitted expression, touch at Braila. In such a case the article would be contrary to the Treaty of Versailles; but it should moreover be observed that in the article is found the express reservation: jurisdiction "as defined" in Chapters II and III. The text of Article 6 and its historical basis show therefore that it was conceived in the hope of establishing a rule enabling the practice which had been peacefully followed in the past to be continued, but that hope was doomed to disappointment. Two insignificant incidents led to the raising of the question of limits, and the time arrived when, inevitably, it became necessary to bring to an end the situation of friendly cooperation which had hitherto obtained. But the desire of a single one of the Parties made it imperative that a solution should be arrived at. This could only be done by holding an enquiry. This reason amongst others led to the appointment of the Special Committee and characterized the work of that Committee. The investigations of the Committee and in general contents of the dossier have shown that in the past the activities of the European Commission did in fact extend as far as Braila; the reply to the first question therefore is that—as concerns the territorial extent of the powers—the European Commission also exercised its functions in that sector.

As regards the *nature* of its activities (second part of the Council's principal question: nature of the powers, Article 5), the investigations of the Committee have also made it possible to reach the general conclusion that the European Commission exercised powers below Galatz which may be divided into four categories: (1) maintenance of the navigable channel, (2) pilotage, (3) regulation of navigation, (4) jurisdictional powers.

Que sur le secteur Galatz-Braïla la Commission européenne ait exercé dans les trois premières branches, cela résulte à suffisance de droit du dossier. Quant à la quatrième activité, le Comité a établi d'une manière satisfaisante qu'effectivement la Commission européenne a exercé des actes de juridiction dans le secteur. A ce sujet, pour les enquêtes mentionnées par le Comité, il n'y a à retenir que celles qui ont été effectuées par le Comité lui-même. D'autre part, la conclusion du Comité quant aux dossiers qui lui ont été soumis peut être acceptée comme preuve de l'exercice de *juridiction* de la part de la Commission européenne. Il en résulte que, dans le secteur litigieux, la Commission européenne exerçait dans toute son étendue les mêmes pouvoirs qu'en aval de Galatz ; l'examen matériel des faits du passé, entrepris par le Comité et imposé nécessairement comme conséquence des articles 6 et 5, a donc mené au résultat que le point terminus entre les deux Commissions est Braïla.

La Roumanie ne saurait voir dans ce résultat une diminution de sa souveraineté, car la base de ce résultat n'est pas, par rapport à la Commission européenne, une espèce de prescription acquisitive, si même une prescription de cet ordre était acceptée dans le droit international. Au contraire, les stipulations du Traité de Versailles (et du Statut) qui comportent la fixation de la limite par la constatation des faits du passé, ne sont que le résultat de l'adhésion volontaire de la Roumanie au Traité de Versailles avec toutes les autres Puissances alliées et associées. Et encore l'intérêt de souveraineté que la Roumanie pourrait avoir dans le secteur, au cas où la Commission européenne s'arrêterait à Galatz, n'est plus celui qu'on paraît avoir eu en vue au début du litige. En effet, la création de la Commission internationale a eu pour effet qu'éventuellement le secteur ne serait pas tombé sous une souveraineté roumaine pleine, mais cette souveraineté serait restreinte par la compétence de la Commission internationale, qui pratiquement n'est pas loin d'égaliser celle de la Commission européenne.

(Signé) D. G. NYHOLM.

That the European Commission exercised in the Galatz-Braila sector the first three categories of powers is sufficiently proved by the documents before the Court. As regards the fourth category, the Committee has satisfactorily established that in fact the European Commission did exercise jurisdiction in some cases in the sector. In regard to this point, of the enquiries mentioned by the Committee the only ones which could be taken into account are those carried out by the Committee itself. Again, the conclusion of the Committee upon the decisions submitted to it may be accepted as proof of the exercise of *jurisdiction* by the European Commission. It follows that, throughout the disputed sector, the European Commission exercised the same powers as below Galatz; the investigation of the records of the past undertaken by the Committee and rendered necessary by Articles 6 and 5 therefore leads to the conclusion that the point where the jurisdictions of the two Commissions meet is Braila.

Roumania cannot regard this conclusion as a diminution of her sovereign rights; for the basis of this conclusion is not a kind of acquisitive prescription in favour of the European Commission, even supposing that prescription of such a kind were recognized by international law. On the contrary, the provisions of the Treaty of Versailles (and of the Statute) which make it necessary to fix the limit by ascertaining the facts of the past, are simply the outcome of the voluntary adherence of Roumania, together with all the other Allied and Associated Powers, to the Treaty of Versailles. And again, the interest which Roumania would have to maintain its sovereign powers in the sector, if the European Commission's authority stopped at Galatz, is no longer the same as would appear to have been imagined at the beginning of the dispute. For, in consequence of the creation of the International Commission, the sector would not come under the full exercise of Roumanian sovereignty; that sovereignty would be limited by the authority of the International Commission, which practically speaking is not far short of that of the European Commission.

(Signed) D. G. NYHOLM.