

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

---

*SÉRIE A/B*

ARRÊTS, ORDONNANCES ET AVIS CONSULTATIFS

---

FASCICULE N° 63

AFFAIRE OSCAR CHINN

---

---

ARRÊT DU 12 DÉCEMBRE 1934

XXXIII<sup>me</sup> SESSION

**1934**

XXXIII<sup>rd</sup> SESSION

JUDGMENT OF DECEMBER 12th, 1934

---

---

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

---

*SERIES A./B.*

JUDGMENTS, ORDERS AND ADVISORY OPINIONS

---

FASCICULE No. 63

THE OSCAR CHINN CASE

LEYDE  
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS  
A. W. SIJTHOFF

LEYDEN  
A. W. SIJTHOFF'S  
PUBLISHING COMPANY

## COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1934.  
Le 12 décembre.  
Rôle général  
n° 61.

## TRENTÉ-TROISIÈME SESSION (EXTRAORDINAIRE)

12 décembre 1934.

## AFFAIRE OSCAR CHINN

*Décision ministérielle imposant à une société de transports fluviaux au Congo belge contrôlée par le Gouvernement la réduction de ses tarifs, contre promesse de remboursement — éventuellement temporaire — de ses pertes.*

*Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 portant révision de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte général et de la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890. Principes de la liberté de la navigation, de la liberté du commerce et de l'égalité de traitement.*

*Droit international général : principe du respect des droits acquis.*

*« Monopole de fait » ; situation spéciale accordée à une société contrôlée ; concurrence commerciale. Discrimination fondée sur la nationalité. Intérêts par opposition aux droits acquis.*

## ARRÊT

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

## PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

## THIRTY-THIRD (EXTRAORDINARY) SESSION.

1934.  
December 12th.  
General List:  
No. 61.

December 12th, 1934.

## THE OSCAR CHINN CASE

*Ministerial decision imposing upon a fluvial transport company in the Belgian Congo under governmental supervision a reduction of its rates, in consideration of a promise of repayment—which might be temporary only—of its losses.*

*Convention of Saint-Germain of September 10th, 1919, revising the General Act of Berlin of February 26th, 1885, and the General Act and Declaration of Brussels of July 2nd, 1890. Principles of freedom of navigation, of freedom of trade and of equality of treatment.*

*General international law: the principle of respect for vested rights.*

*A "de facto monopoly"; special situation accorded to a company under government supervision; commercial competition. Discrimination based on nationality. Interests as opposed to vested rights.*

## JUDGMENT.

*Before: M. GUERRERO, Vice-President (officiating President); Baron ROLIN-JAEQUEMYS, Count ROSTWOROWSKI, MM. FROMAGEOT, ALTAMIRA, ANZILOTTI, URRUTIA, Sir CECIL HURST, MM. SCHÜCKING, NEGULESCO, Jhr. VAN EYSINGA, Judges.*

Dans l'affaire relative à la réparation des pertes et dommages qu'aurait subis le sujet britannique Oscar Chinn du fait de certaines mesures prises par le Gouvernement belge,

*Entre* le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. W. E. Beckett, conseiller juridique-adjoint du ministère des Affaires étrangères, comme agent,

*et* le Gouvernement belge, représenté par M. de Ruelle, jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, comme agent,

La Cour,

ainsi composée — le Président de la Cour, étant le ressortissant d'un des pays parties en cause, ayant, conformément à l'article 13 du Règlement de la Cour, cédé au Vice-Président la présidence dans la présente affaire —,

rend l'arrêt suivant :

Par un compromis, signé à Bruxelles le 13 avril 1934, le Gouvernement belge et le Gouvernement du Royaume-Uni se sont mis d'accord pour soumettre à la Cour un différend qui s'était élevé entre eux au sujet d'une réclamation formulée par le Gouvernement du Royaume-Uni et ayant pour objet la réparation des pertes et dommages qu'aurait subis M. Oscar Chinn, sujet britannique, du fait de certaines mesures prises et appliquées, aux mois de juin 1931 et suivants, par le Gouvernement belge, à l'égard de la Société à responsabilité limitée Union nationale des Transports fluviaux (dite « Unatra »), les susdites mesures se rapportant au trafic fluvial sur les voies d'eau du Congo belge.

Selon son article 3, ce compromis, qui est entré en vigueur à la date de la signature, pouvait « être notifié au Greffier de la Cour par l'un ou l'autre des Gouvernements contractants ». La notification eut lieu le 1<sup>er</sup> mai 1934, date à laquelle les représentants diplomatiques à La Haye des deux Gouvernements parties en cause firent parvenir au Greffier des copies certifiées conformes du compromis.

Aux termes de l'article premier du compromis, il incombe à la Cour de rendre jugement sur les points suivants :

« I. Les mesures susvisées dont se plaint le Gouvernement du Royaume-Uni sont-elles, compte tenu de toutes les circonstances du cas, en opposition avec les obligations internationales du Gouvernement belge vis-à-vis du Gouvernement du Royaume-Uni ?

In the case concerning reparation for loss and damage alleged to have been sustained by Mr. Oscar Chinn, a British subject, as the result of certain measures taken by the Belgian Government,

*Between* the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, represented by Mr. W. E. Beckett, Second Legal Adviser to the Foreign Office, as Agent,

*and* the Belgian Government, represented by M. de Ruelle, Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs, as Agent,

The Court,

composed as above—the President of the Court being a national of one of the countries parties to the case, and the functions of President having therefore, in accordance with Article 13 of the Rules of Court, passed in respect of this case to the Vice-President—,

delivers the following judgment :

By a Special Agreement, signed at Brussels on April 13th, 1934, the Belgian Government and the Government of the United Kingdom agreed to submit to the Court a dispute which had arisen between them with regard to a claim made by the Government of the United Kingdom in respect of loss and damage alleged to have been sustained by Mr. Oscar Chinn, a British subject, as the result of certain measures taken and applied in the month of June 1931 and subsequently thereto by the Belgian Government in connection with the limited liability Company "*Union nationale des Transports fluviaux*" (commonly known as "Unatra") in relation to fluvial transport on the waterways of the Belgian Congo.

Under its third Article, this Special Agreement, which came into force on the date of signature, might "be notified to the Registrar of the Court forthwith by either Party". It was actually notified on May 1st, 1934, on which date the diplomatic representatives at The Hague of the two Governments concerned forwarded to the Registrar certified copies of the Special Agreement.

Under Article 1 of the Special Agreement, the Court is called upon to give judgment on the following questions :

"1. Having regard to all the circumstances of the case, were the above-mentioned measures complained of by the Government of the United Kingdom in conflict with the international obligations of the Belgian Government towards the Government of the United Kingdom ?

2. Si la réponse sur le point 1 est affirmative, et si le sieur Oscar Chinn a souffert un préjudice du chef des manquements du Gouvernement belge aux obligations susdites, quelle est la réparation à payer par le Gouvernement belge au Gouvernement du Royaume-Uni ? »

L'article premier ajoute, toutefois, qu'avant de fixer éventuellement un montant, la Cour est priée d'indiquer les bases d'appréciation de la réparation et de déterminer la procédure à suivre pour établir le montant, à défaut pour les Gouvernements contractants de s'être mis d'accord sur le chiffre dans le délai que la Cour aurait fixé.

L'objet du différend se trouve ainsi indiqué conformément à l'article 40 du Statut de la Cour.

Le compromis a fait l'objet, les 3 et 4 mai 1934, des communications visées par les articles 40 du Statut et 36 du Règlement de la Cour. En outre, le 3 mai 1934, le Greffier a averti, conformément à l'article 63 du Statut et à l'article 60 du Règlement, de l'introduction de l'instance dont il s'agit, les États signataires, avec la Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la Convention du 10 septembre 1919, portant revision de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'Acte général et de la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890 ; en transmettant le texte du compromis à la Cour, le Gouvernement du Royaume-Uni lui avait, en effet, signalé que l'affaire soulèverait des questions relatives à l'interprétation de certains articles de ladite convention.

Par l'article 2 du compromis, les Gouvernements contractants étaient convenus, conformément à l'article 39 du Règlement de la Cour, que la procédure écrite dans l'affaire comporterait la présentation successive d'un Mémoire, d'un Contre-Mémoire et, le cas échéant, d'une Réplique et d'une Duplique, le Mémoire devant être déposé par le Gouvernement du Royaume-Uni, le Contre-Mémoire par le Gouvernement belge, et ainsi de suite. Aux termes du même article, les deux Gouvernements s'étaient en outre trouvés d'accord pour proposer à la Cour la durée des délais à fixer concernant le dépôt des pièces susmentionnées.

Par ordonnance du 2 mai 1934, les délais ont été fixés en conformité de la proposition des Parties. Après une prorogation, accordée par ordonnance du 14 juillet 1934 sur la demande des deux Parties, le délai pour le dépôt de la Duplique du Gouvernement belge est venu à expiration le 24 septembre 1934. Les pièces de la procédure écrite ayant été dûment présentées dans les délais ainsi fixés, c'est à cette date que l'affaire s'est trouvée en état.

Dans son Mémoire, le Gouvernement du Royaume-Uni a conclu en priant la Cour de dire et juger :

2. If the answer to question 1 above is in the affirmative, and if Mr. Oscar Chinn has suffered damage on account of the non-observance by the Belgian Government of the above-mentioned obligations, what is the reparation to be paid by the Belgian Government to the Government of the United Kingdom?"

Article 1, however, adds that the Court is requested, before fixing the amount of any reparation that may be payable, to indicate the principles upon which such reparation shall be calculated and to determine the procedure whereby the said amount shall be ascertained, if within a time-limit to be fixed by the Court the contracting Governments have not reached an agreement on the sum to be paid.

The subject of the dispute is thus indicated in accordance with Article 40 of the Statute of the Court.

The communications provided for in Article 40 of the Statute and Article 36 of the Rules of Court were duly despatched on May 3rd and 4th, 1934. Furthermore, on May 3rd, 1934, the Registrar, pursuant to Article 63 of the Statute and Article 60 of the Rules, gave notice of the institution of these proceedings to the States which, together with Belgium and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, had signed the Convention of September 10th, 1919, revising the General Act of Berlin, of February 26th, 1885, and the General Act and Declaration of Brussels, July 2nd, 1890; when transmitting to the Court the text of the Special Agreement, the Government of the United Kingdom had drawn its attention to the fact that the case would raise questions as to the construction of certain articles of that Convention.

In Article 2 of the Special Agreement, the contracting Governments agreed, in accordance with Article 39 of the Rules of Court, that the written proceedings in the suit should comprise the successive presentation of a Case, Counter-Case, and, if necessary, a Reply and a Rejoinder, the Case to be filed by the Government of the United Kingdom, the Counter-Case by the Belgian Government, and so on. In the same Article the two Governments also agreed in proposing the duration of the time-limits to be fixed by the Court for the filing of the documents above mentioned.

The time-limits were fixed in accordance with the Parties' proposal by an Order made on May 2nd, 1934; after an extension granted at the request of both Parties by an Order dated July 14th, 1934, the time-limit for the filing of the Belgian Government's Rejoinder ultimately expired on September 24th, 1934. The documents of the written proceedings having been duly presented within the periods fixed, the case became ready for hearing on that date.

The Government of the United Kingdom, in its Case, asks the Court to adjudge and declare:

« 1) que les mesures dont se plaint le Gouvernement du Royaume-Uni étaient en opposition : a) avec les obligations incombant au Gouvernement belge à l'égard du Gouvernement du Royaume-Uni en vertu de la Convention de Saint-Germain ; et b) avec les obligations incombant au Gouvernement belge envers le Gouvernement du Royaume-Uni en vertu du droit international général ;

2) que M. Oscar Chinn a souffert un préjudice du chef des manquements du Gouvernement belge à ses obligations internationales envers le Gouvernement du Royaume-Uni et que le Gouvernement belge est, en conséquence, tenu d'accorder réparation au Gouvernement du Royaume-Uni ».

D'autres conclusions sont présentées en ce qui concerne la manière dont la réparation demandée devrait, le cas échéant, être calculée, en ce qui concerne l'établissement du montant de la réparation par un expert, faute d'accord entre les Parties dans un délai déterminé ; enfin, en ce qui concerne la fixation par la Cour, au reçu du rapport de l'expert et après examen des observations des Parties, du montant de la somme à payer par le Gouvernement belge au Gouvernement du Royaume-Uni.

Ces conclusions ont été maintenues telles quelles dans la Réplique écrite du Gouvernement du Royaume-Uni, qui s'est borné à ajouter une demande tendant au rejet des conclusions du Gouvernement belge.

Celles-ci sont formulées comme il suit dans le Contre-Mémoire du Gouvernement belge :

« Plaise à la Cour,

Juger et dire pour droit :

que les mesures reprochées au Gouvernement belge ne sont pas en opposition avec ses obligations internationales, qu'il s'agisse d'obligations qui dérivent de la Convention de Saint-Germain-en-Laye ou de celles qui découlent des principes généraux du droit ; que le Gouvernement belge n'est donc tenu d'aucune réparation ;

très subsidiairement, et pour le cas où la Cour n'adopterait pas la thèse belge quant au caractère des mesures incriminées :

que, la preuve n'ayant pas été apportée à suffisance de droit que les pertes et dommages dont se plaint le sieur Oscar Chinn sont imputables aux mesures reprochées au Gouvernement belge, aucune réparation n'est due par celui-ci ;

plus subsidiairement encore :

que la responsabilité du Gouvernement belge n'a pu en tout cas être que partielle et secondaire, la crise économique, d'une part, et, d'autre part, la décision prise librement par le sieur Chinn de mettre fin à certaines de ses activités qui échappaient aux répercussions des mesures tarifaires prises par l'administration coloniale belge, constituant des facteurs autres et plus importants des pertes dont il est fait état. »



“(1) that the measures complained of by the Government of the United Kingdom were in conflict (a) with the obligations of the Belgian Government towards the Government of the United Kingdom under the Convention of Saint-Germain; and (b) with the obligations of the Belgian Government towards the Government of the United Kingdom under general international law;

(2) that Mr. Oscar Chinn has suffered damage on account of the non-observance by the Belgian Government of its international obligations towards the Government of the United Kingdom, and that the Belgian Government is accordingly liable to make reparation to the Government of the United Kingdom”.

Other submissions are presented with regard to the manner in which the reparation claimed should, if necessary, be calculated, with regard to the ascertainment of the amount of reparation by an expert, if the Parties have not reached an agreement within a specified time; and lastly, with regard to the fixing by the Court, on receipt of the expert's report and after considering the observations of the Parties, of the sum to be paid by the Belgian Government to the Government of the United Kingdom.

These submissions are maintained unchanged in the written Reply of the Government of the United Kingdom, which simply adds thereto a request for the rejection of the submissions of the Belgian Government.

As worded in the Counter-Case of the Belgian Government, these submissions are as follows:

“May it please the Court,

To adjudge and declare :

that the measures for which the Belgian Government is blamed are in conflict neither with its international obligations under the Convention of Saint-Germain-en-Laye, nor with those ensuing from general international law; that accordingly the Belgian Government is not called upon to make any reparation;

alternatively, and should the Court not adopt the views of the Belgian Government with regard to the character of the measures complained of :

that, insufficient proof having been produced to establish according to law that the loss and damage complained of by Mr. Oscar Chinn are the outcome of the measures for which the Belgian Government is blamed, no reparation is due by the latter;

alternatively again :

that in any case the responsibility of the Belgian Government was only partial and a secondary factor, the economic crisis and the decision taken of his own account by Mr. Chinn to close down certain branches of his business which were not affected by the tariff measures adopted by the Belgian Colonial Administration being other and more important factors in the losses which are alleged.”

Ces conclusions n'ont pas été modifiées dans la Duplique écrite du Gouvernement belge, qui ajoute toutefois une demande tendant au rejet de « toute conclusion contraire ».

Au cours des audiences publiques tenues du 23 au 26 octobre 1934, la Cour a entendu en leurs observations sur la procédure à suivre, plaidoiries, réplique et duplique :

pour le Gouvernement du Royaume-Uni, M. Beckett, agent, et M. Fachiri, *Barrister-at-law*, conseil de ce Gouvernement ;

pour le Gouvernement belge : M. de Ruelle, agent, et M. Dumont, directeur au ministère belge des Colonies.

Les agents ayant fait savoir à la Cour, conformément à l'article 46 du Règlement de la Cour, qu'ils étaient d'accord pour que la parole fût donnée en premier lieu à l'agent du Gouvernement britannique, c'est M. Beckett qui a ouvert les débats.

Les conclusions formulées de part et d'autre au cours de la procédure écrite n'ont pas subi de modifications pendant la procédure orale.

Au début des plaidoiries, l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni, constatant qu'après la fin de la procédure écrite des divergences importantes subsistaient entre les Parties sur plusieurs points de fait, suggéra à la Cour de rendre, en premier lieu, un arrêt tranchant les questions de droit au sujet desquelles les deux Gouvernements étaient en désaccord ; dans son arrêt, la Cour pourrait ordonner une enquête sur les faits, si la décision en droit était de nature à la rendre nécessaire et si la Cour n'estimait pas les preuves dont elle disposait déjà comme suffisantes pour établir que l'effet des mesures belges dont il s'agit était de créer un « monopole de fait ». L'agent du Gouvernement belge, de son côté, attira l'attention sur le pouvoir conféré à la Cour par l'article 50 du Statut, d'ordonner à tout moment une enquête ; il déclara en outre, sous certaines réserves, qu'il ne voyait aucune objection à ce que la Cour donnât acte aux représentants du Royaume-Uni de leur désir. La proposition de ces représentants n'étant pas de caractère préalable, la Cour réserva sa décision.

En annexe aux pièces de la procédure écrite, un certain nombre de documents justificatifs ont été déposés au nom de chacune des Parties. Avec le consentement de l'agent du Gouvernement belge, l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni en a ajouté quelques-uns au cours des plaidoiries<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir bordereau à l'annexe.

These submissions are not amended in the written Rejoinder of the Belgian Government, but a request is added for the rejection of "all submissions to the contrary".

In the course of public sittings held from October 23rd to October 26th, 1934, the Court heard observations on the procedure to be followed, oral statements and a reply and rejoinder, presented :

on behalf of the Government of the United Kingdom, by Mr. Beckett, Agent, and by Mr. Fachiri, Barrister-at-law, Counsel for that Government ;

on behalf of the Belgian Government, by M. de Ruelle, Agent, and by M. Dumont, Director at the Belgian Ministry for the Colonies.

The Agents informed the Court, in accordance with Article 46 of the Rules of Court, that they were agreed that the Agent for the Government of the United Kingdom should be called upon to speak first ; accordingly, Mr. Beckett opened the case.

The submissions presented on either side in the written proceedings were not amended in the course of the oral proceedings.

At the beginning of the hearing, the Agent for the Government of the United Kingdom observed that, at the conclusion of the written proceedings, there was still a considerable divergence between the Parties in regard to several matters of fact ; he suggested that, in the first place, the Court should decide in a judgment the questions of law in respect of which the two Governments were in dispute ; in its judgment the Court might direct an enquiry to be held into the facts if the nature of the Court's judgment on the questions of law was such as to render it necessary and if the Court did not feel able upon the evidence already before it to hold that the effect of the Belgian measures in question was to create a "*de facto* monopoly". The Agent for the Belgian Government, for his part, pointed to the power possessed by the Court under Article 50 of the Statute to order an enquiry at any time and stated that, subject to certain reservations, he saw no reason why the Court should not take note of the wish of the representatives of the United Kingdom. As the proposal made by the latter did not raise a preliminary issue, the Court reserved its decision.

A certain number of documents in support of their contentions were filed on behalf of each of the Parties as annexes to the documents of the written proceedings. With the consent of the Belgian Agent, the Agent for the United Kingdom submitted some additional documents in the course of the hearings<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> See list in the Annex.

Telles sont les conditions dans lesquelles la Cour est aujourd'hui appelée à se prononcer sur l'instance introduite devant elle par le compromis du 13 avril 1934.

\* \* \*

D'après les explications présentées par les Parties, les origines de la contestation, objet de la présente instance, seraient les suivantes :

Avant la guerre de 1914-1918 et plus tard jusqu'en 1925, le Gouvernement belge, sans exclure aucunement les entreprises privées, avait exploité lui-même ou fait exploiter sur le Congo l'industrie des transports. En 1921, il cessa cette exploitation et la transféra à une société, la Société « Sonatra », qu'il créa et qui était soumise à sa direction. En 1925, la Compagnie Sonatra fusionna avec une compagnie privée, nommée « Citas », pour devenir l'*Union nationale des Transports fluviaux*, dite « *Unatra* ». Selon les statuts de cette société, l'État était propriétaire de plus de 70.000 actions sur 120.000 ; il est encore actuellement propriétaire de plus de la moitié des actions (128.987 actions sur 243.000).

Aux termes de la « Convention-Cahier des charges », qui fit l'objet d'un arrêté royal du 12 mars 1925 et à laquelle les statuts étaient annexés, la société est engagée, vis-à-vis de la Colonie, à tenir constamment en service une flottille capable de faire face aux besoins et au développement du trafic et à établir des services réguliers à horaire fixe sur le Congo et sur le Kasai, ainsi que sur les affluents navigables de ces fleuves. Les tarifs de transport doivent être approuvés par le ministre des Colonies ou par le gouverneur général avant leur application. La Colonie a le droit d'exiger le maintien de services déficitaires, à charge pour elle de suppléer les recettes à concurrence des dépenses d'exploitation. La société ne peut accorder des tarifs de faveur sans autorisation spéciale de la Colonie. De son côté, l'État est tenu de confier à la société le transport par eau des fonctionnaires de la Colonie et de ses marchandises. Il garantit en outre l'intérêt à 6 % et l'amortissement des obligations de la société ; ces obligations sont exemptes de tout impôt au delà de 2 % au profit de l'État ou de la Colonie.

En 1928, la société s'adressa, par lettre du 18 octobre, au Gouvernement, en attirant son attention sur les résultats défavorables accusés depuis quelque temps par son exploitation, sur le fléchissement de ses recettes en présence de dépenses restant sensiblement constantes, sur ses obligations d'assurer régulièrement des services, quel que soit le tonnage présenté à

These are the circumstances in which the Court is now called upon to give judgment in the case submitted to it by the Special Agreement of April 13th, 1934.

\* \* \*

According to the statements of the Parties, the dispute forming the subject of these proceedings originated as follows :

Before the war of 1914-1918 and also afterwards until 1925, transport services on the Congo had been operated by, or under the auspices of, the Belgian Government, though not in any way to the exclusion of private enterprises. In 1921 it abandoned this business and transferred it to a Company known as the "Sonatra" Company, which it formed and which was under its management. In 1925, the Sonatra Company combined with a private Company known as "Citas" and became the "*Union nationale des Transports fluviaux*" known as "Unatra". According to the statutes of this Company, the State owned more than 70,000 shares out of 120,000 ; it still at the present time owns more than one-half of the shares (128,987 out of 243,000 shares).

According to the terms of the "*Cahier des charges*" agreement, which was made the subject of a Royal Decree dated March 12th, 1925, and to which the statutes were appended, the Company is under an obligation to the Colony to keep permanently in service a fleet capable of meeting the present needs and future expansion of transport traffic and to establish regular services with fixed time-tables on the Congo and on the Kasai, as well as on the navigable tributaries of those rivers. Transport rates are to be approved by the Minister for the Colonies or by the Governor-General before being put into force. The Colony has the right to insist on the maintenance of services even though they show a deficit, but is bound to make up the receipts to an amount equal to the running expenses. The Company can not grant exceptional rates without the special permission of the Colony. The State, for its part, is bound to entrust the Company with the transport by water of its officials and goods. It also guarantees interest at 6 per cent. on the debentures of the Company and the amortization of these debentures. The debentures are free of all taxes, whether state or colonial, over and above 2 per cent.

On October 18th, 1928, the Company wrote to the Government, drawing its attention to the adverse results shown for some time past by its business, to the falling off in its receipts though expenses remained practically at the same level, to its obligation to provide regular services regardless of the cargoes obtainable, to the expenses arising from its obligation to

l'embarquement, sur les charges résultant de ses obligations d'augmenter son matériel conformément à son cahier des charges, et enfin sur la concurrence des sociétés commerciales, qui, « poursuivant » — disait la société — « une politique mal fondée, pensons-nous, au point de vue économique, veulent assurer elles-mêmes leurs transports par eau et, de plus, mettent à la disposition des tiers leurs surplus de tonnage, quand il est disponible, à des prix bien inférieurs à ceux de notre tarif ». Faisant valoir qu'ainsi une grande partie du trafic lui échappait et que, liée par son cahier des charges et le maintien obligatoire de ses tarifs, elle ne pouvait lutter contre la concurrence, la société demanda que ses tarifs actuels pussent être considérés comme des maxima, lui laissant ainsi la liberté, dont jouissaient ses concurrents, d'accorder des tarifs spéciaux aux clients réguliers et importants, ainsi que la possibilité de conclure avec ses clients des « contrats de fidélité » lui permettant d'accorder une ristourne sur les prix des tarifs à ceux qui consentaient à lui confier tous leurs transports.

Le Gouvernement belge donna satisfaction à la société, par lettre du 24 octobre 1928, en attirant son attention sur la nécessité de traiter tous les chargeurs de même catégorie sur le même pied, et en spécifiant que la moindre réclamation pourrait entraîner, si elle était fondée, le retrait de l'autorisation.

En fait, une série de contrats furent effectivement conclus par la société dès le début de l'année 1929 et au cours des années suivantes. Ces contrats étaient de deux espèces : des contrats de fidélité proprement dits, dont la plupart sont d'ailleurs expirés, et des contrats de reprise ou de désarmement de flotte.

Au début de 1929, M. Chinn, sujet britannique, qui avait travaillé au Congo depuis 1927, vint s'installer à Léopoldville pour s'y livrer à l'exploitation d'une entreprise de transports fluviaux, de construction et de réparation de bateaux. Selon les renseignements fournis par le Gouvernement du Royaume-Uni — qui n'a pas été contredit sur ce point par le Gouvernement belge —, M. Chinn aurait été, à côté de la Société Unatra, le seul entrepreneur de transports fluviaux au Congo belge qui ne fût pas en même temps négociant ou producteur. Les Parties sont d'ailleurs en désaccord sur l'importance de ses activités et sur le montant des bénéfices qu'il en tirait.

Au cours des années 1930 et 1931, la crise commerciale aiguë qui vint à sévir dans le monde entier ne laissa pas de peser durement sur le commerce de la colonie du Congo. Le 11 mai 1931, la Chambre de commerce de Léopoldville aurait fait appel au Gouvernement belge en lui demandant d'intervenir en réduisant de 50 % tous les frais de transport, en accordant des primes à l'exportation aux négociants, et en assurant le contrôle de la production.

increase its fleet as provided in the *cahier des charges*, and, finally, to the competition of trading companies, which,—according to the Company—, “pursuing a policy which seems to us to be economically unsound, prefer to undertake their own transport by water and, furthermore, place their surplus cargo space, when available, at the disposal of others at rates much lower than those of our tariff”. Pointing out that in this way a large proportion of the transport traffic was being diverted into other hands and that, restricted by the *cahier des charges* and by the obligation to maintain fixed rates, it could not compete, the Company asked that its existing rates should be regarded as maximum rates, so that it might enjoy the same freedom as its competitors to grant special rates to regular and important customers, and also be in a position to conclude with its customers fidelity contracts enabling it to grant a rebate on the tariff charges to those agreeing to entrust all their transport business to it.

The Belgian Government acceded to the Company's request in a letter dated October 24th, 1928, but at the same time pointed out that all shippers of the same category must be treated on the same footing, adding that the slightest complaint might entail, if justified, the withdrawal of this authorization.

A series of contracts were actually concluded by the Company in 1929 and the following years. These contracts were of two kinds: fidelity contracts properly so-called—most of which have, however, expired—and contracts for the taking over or laying up of shipping.

At the beginning of 1929, Mr. Chinn, a British subject, who had worked in the Congo since 1927, came to Leopoldville and established there a river transport and ship-building and repairing business. According to the information furnished by the Agent for the Government of the United Kingdom—which has not been gainsaid in this respect by the Belgian Government—Mr. Chinn was, apart from Unatra, the only fluvial transporter in the Belgian Congo who did not at the same time carry on business as a merchant or as a producer. The Parties, however, disagree as to the volume of his business and the amount of his profits.

In the course of 1930 and 1931, the severe commercial depression which prevailed throughout the whole world seriously affected trade in the Congo colony. On May 11th, 1931, the Chamber of Commerce of Leopoldville is stated to have appealed to the Belgian Government to lend its assistance by effecting a reduction of 50 % in the cost of all transport, by granting export premiums for the benefit of traders and by establishing government control of production.

Le 20 juin 1931, le ministre belge des Colonies fit connaître comme il suit, à diverses sociétés de transports sur les tarifs desquels le Gouvernement avait le pouvoir d'agir, la décision qu'il avait prise pour remédier temporairement à l'état critique du commerce :

« Messieurs,

L'effondrement des prix de réalisation des produits coloniaux sur les marchés d'Europe nécessite un abaissement immédiat des prix de revient des produits congolais ci-après : les bois, le cacao, le café, le caoutchouc, le coton, l'huile de palme, les noix palmistes, le riz indigène, le sésame et autres produits indigènes, à l'exception du copal.

L'examen de la question m'a fait conclure que cet abaissement du prix de revient doit provenir, d'une part, d'une réduction des prix de transport et de manutention, d'autre part, d'une compression des frais généraux des entreprises coloniales productrices.

J'ai décidé, conséquemment, que les tarifs de transport et de manutention actuellement appliqués aux produits susvisés seront réduits comme suit à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1931 :

a) *Manucongo.*

Réduction de 60 % sur le tarif actuellement appliqué au coton brut de provenance indigène; de 33 % sur celui appliqué à l'huile de palme, aux noix palmistes et aux fûts vides servant au logement des huiles.

b) *Régie des Chemins de fer du Mayumbé.*

Réduction à 1 fr. la tonne pour le transport sur tous parcours des huiles de palme et des fûts vides servant au logement des huiles.

Réduction de 75 % des tarifs actuellement appliquées au transport des noix palmistes.

Réduction de 60 % des tarifs actuellement appliqués au transport des bois, café, cacao, sésame, caoutchouc.

c) *Compagnie du Chemin de fer du Congo.*

Réduction de 60 % sur le tarif actuellement appliqué au transport du coton brut de provenance indigène et de 33 % sur les tarifs actuellement appliqués au transport des huiles de palme et des fûts vides servant au logement des huiles, ainsi que sur les prix de traction des citernes vides.

d) *Union nationale des Transports fluviaux et Manutention Léo.*

Réduction à 1 fr. la tonne pour le transport sur tous parcours du café, du caoutchouc, du cacao, du coton, des huiles de palme, du sésame, du riz indigène et des fûts vides servant au logement des huiles de palme.

Réduction de 75 % pour le transport sur tous parcours des noix palmistes.



On June 20th, 1931, the Belgian Minister for the Colonies sent the following communication to various transport concerns whose tariffs the Government was in a position to control, informing them of the decision which he had taken in order temporarily to relieve the critical state of trade:

[*Translation.*]

“Gentlemen,

The collapse of the prices obtained for colonial produce in the European markets necessitates an immediate reduction in the net price of the following Congo products: timber, cocoa, coffee, rubber, cotton, palm-oil, palm nuts, native rice, sesame, and other native produce with the exception of copal.

After consideration of the question, I have come to the conclusion that this reduction in the cost price must be effected, firstly, by a reduction of the expenses of transportation and handling and, secondly, by a diminution of the overhead charges of colonial producers.

Accordingly, I have decided that the rates at present in force for the transport and handling of the above-mentioned products shall be reduced as follows as from July 1st, 1931:

(a) *Manucongo.*

Reduction of 60 % in the rates at present in force for the carriage of raw cotton of native origin; of 33 % in the rates for the carriage of palm-oil, palm nuts, and empty oil-containers.

(b) *Mayumbe Railway Régie.*

Reduction in the rates for the carriage of palm-oil and of empty oil-containers to 1 franc per ton for any distance.

Reduction of 75 % in the rates at present in force for the carriage of palm nuts.

Reduction of 60 % in the rates at present in force for the carriage of timber, coffee, cocoa, sesame and rubber.

(c) *The “Compagnie du Chemin de fer du Congo”.*

Reduction of 60 % in the rates at present in force for the carriage of raw cotton of native origin and of 33 % in the rates at present in force for the carriage of palm-oil and empty oil-containers, and also for the haulage of empty tanks.

(d) *The “Union nationale des Transports fluviaux et Manutention Léo”.*

Reduction of the rates for the carriage of coffee, rubber, cocoa, cotton, palm-oil, sesame, native rice and empty oil-containers to 1 franc per ton for any distance.

Reduction of 75 % in the rates for the carriage of palm nuts for any distance.

Réduction des taxes de manutention actuellement appliquées: de 60 % pour le coton, de 33 % pour les huiles de palme, fûts vides servant au logement des huiles et des noix palmistes.

e) *Chemins de fer vicinaux du Congo.*

Réduction de 60 % des tarifs actuellement appliqués au coton brut de provenance indigène.

f) *Société des Messageries automobiles du Congo.*

Réduction de 60 % des tarifs actuellement appliqués au coton brut de provenance indigène.

Ces réductions seront appliquées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1931, pour une période de trois mois renouvelable.

La Colonie vous invite à ouvrir un compte spécial où seront portées, notamment, la charge et la perte éventuelles résultant pour vous de l'application des mesures précitées. La Colonie, après tous contrôles et vérifications minutieux, vous remboursera la perte éventuelle qui apparaîtrait à ce compte spécial, mais sous la condition expresse que l'ensemble de vos profits et pertes, révélés soit par votre compte annuel, soit par vos balances trimestrielles, se solderont en déficit, ledit compte de profits et pertes ne pouvant, toutefois, porter à son doit que les frais généraux, les amortissements normaux et la charge des intérêts.

D'autre part, il est expressément entendu que les sacrifices que la Colonie serait ainsi amenée à consentir seront récupérables lorsque la situation économique permettra un relèvement des tarifs de transport.

Je vous serais obligé de vouloir bien, en ce qui concerne votre entreprise, me donner votre accord et transmettre à votre administration d'Afrique les instructions nécessaires pour la mise en vigueur du régime nouveau à partir du 1<sup>er</sup> juillet prochain.

Veuillez recevoir, etc.

Le Ministre :  
(Signé) PAUL CROKAERT.

Lettre adressée à :

Manucongo — Régie des Chemins de fer du  
Mayumbé — Compagnie de Chemin de fer  
du Congo — Union nationale des Transports  
fluviaux et Manutention Léo — Chemins de  
fer vicinaux du Congo — Société des Messa-  
geries automobiles du Congo. »

Comme on le voit, la décision, en visant le transport des principaux produits destinés à l'exportation, avait sur le fleuve son application au trafic à la descente, et en visant le transport des fûts à huile vides y avait son application principalement à la montée. Dans les deux cas, le fret, réduit à un franc par tonne, était pour ainsi dire purement nominal.

En contre-partie de la réduction des tarifs, la Colonie s'engageait à rembourser aux sociétés susvisées leurs pertes éventuelles, à la condition expresse que l'ensemble des profits et pertes de

Reduction of the handling charges at present in force : by 60 % for cotton, 33 % for palm-oil and empty oil-containers and palm nuts.

(e) *Congo Local Railways.*

Reduction of 60 % in the rates at present in force for the carriage of raw cotton of native origin.

(f) *The "Société des Messageries automobiles du Congo".*

Reduction of 60 % in the rates at present in force for the carriage of raw cotton of native origin.

The above reductions will come into force as from July 1st, 1931, for a period of three months, renewable on expiry.

The Colonial Administration requests you to open a special account, showing in particular any costs or losses arising out of the application of the above-mentioned measures. After carefully checking and auditing the figures, the Colonial Administration will reimburse you for any loss appearing in this special account, subject however to the express condition that the whole of your profits and losses, as shown in your annual statement of accounts or in your quarterly balance-sheets, show a deficit ; only overhead expenses, normal amortization and interest charges may however appear on the debit side of the said profit and loss account.

Furthermore, it is clearly understood that the charge which the Colony thus agrees to bear shall be recoverable, whenever the economic position allows of the transport tariffs being again raised.

I will be glad if you will inform me that you are in agreement with the above conditions, and if you will send the necessary instructions to your African office to enable the new regulations to come into force as from July 1st next.

I have, etc.

(Signed) PAUL CROKAERT,  
Minister.

Letter sent to :

*Manucongo—Régie des Chemins de fer du Mayumbé—Compagnie de Chemin de fer du Congo—Union nationale des Transports fluviaux et Manutention Léo—Chemins de fer vicinaux du Congo—Société des Messageries automobiles du Congo."*

As will be seen, the decision, in so far as it applied to the transport of the main products of the colony intended for export, affected downstream traffic ; and in so far as the decision applied to the transport of empty containers, it affected mainly upstream traffic. In both cases the charge, reduced to one franc per ton, was, practically speaking, a purely nominal one.

In consequence of the reduction in rates, the Colony undertook to refund to the companies referred to above any losses incurred by them, provided that the profit and loss account

chaque entreprise se soldât en déficit. D'autre part, il était entendu que ces remboursements éventuels seraient récupérables, lorsque la situation économique permettrait un relèvement des tarifs de transport. En conséquence, l'État belge a payé à l'Unatra 2.072.000 fr. en 1931, — 12.107.000 fr. en 1932 — et 7.456.000 fr. en 1933.

La mesure ainsi prise, qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1931 et avoir une durée de trois mois renouvelable, ne laissa pas de provoquer du mécontentement dans certains milieux de la colonie.

Par une lettre du 26 juin 1931, la Société commerciale du Centre africain, dite « Socca », demanda au ministre des Colonies à quelles conditions elle devait se soumettre pour être indemnisée des pertes qu'elle disait devoir subir par suite de la décision; il ne lui paraissait pas, ajoutait-elle, que le Gouvernement eût pu « songer à créer — en faveur d'une société — un régime préférentiel aboutissant à un monopole de fait ».

De son côté, la Chambre de commerce de Léopoldville, par lettre de son président adressée au gouverneur général de la colonie, en date du 27 juin 1931, réclama que, « concurremment avec l'assistance que la Colonie donne au commerce par l'entremise de l'Unatra, une intervention d'égale importance soit prévue pour ceux qui préfèrent confier leurs transports à d'autres entreprises ou qui restent leur propre transporteur ».

S'adressant à la Société Socca par lettre en date du 28 juillet 1931, le ministre des Colonies exprima comme il suit ses regrets de ne pouvoir donner suite à la demande de cette société :

« Messieurs,

J'ai eu l'honneur de recevoir votre lettre du 26 juin 1931, relative aux dégrèvements consentis sur les tarifs de l'Unatra, et sur laquelle vous me demandez de pouvoir bénéficier, dans les mêmes conditions, de l'intervention gouvernementale.

Il est à remarquer que la mesure prise en matière de dégrèvement des tarifs de transport présente un caractère d'intérêt général que les conditions de réalisation des produits congolais sur les marchés européens ont nécessité. Ces dégrèvements sont provisoires. Ils ne sont valables que pour des périodes de trois mois, à l'expiration desquelles elles seront renouvelées s'il y a lieu.

Les compensations qui seront accordées par la Colonie aux organismes de transport ne le seront que dans la proportion des charges et pertes éventuelles résultant de l'application de la mesure précitée, et sous la condition expresse que l'ensemble des profits et pertes de l'entreprise se soldera en déficit, ledit compte de profits et pertes ne pouvant porter à son DORT que les frais généraux, les amortissements normaux et la charge des intérêts.

D'autre part, le Gouvernement de la Colonie se réserve le droit de récupérer au moment opportun, par des majorations de tarifs,

of each concern as a whole showed a deficit. On the other hand, it was understood that any such refunds would be recoverable when the economic situation made it possible to raise transport rates. Under the arrangement, the Belgian State paid to Unatra 2,072,000 fr. in 1931, 12,107,000 fr. in 1932 and 7,456,000 fr. in 1933.

This measure, which was to take effect on July 1st, 1931, and to remain in force for three months subject to renewal, gave rise to discontent in certain circles in the colony.

In a letter dated June 26th, 1931, the "*Société commerciale du Centre africain*", known as "Socca", asked the Minister for the Colonies to state what conditions it must accept in order to obtain compensation for the losses which, it averred, it was bound to suffer as a result of this decision; Socca added that it did not imagine that the Government could have "intended to create—in favour of one company—a preferential régime amounting in fact to a monopoly".

The Chamber of Commerce of Leopoldville also urged in a letter from its President to the Governor-General of the colony dated June 27th, 1931, that, "side by side with the assistance given to trade by the Colony through Unatra, equivalent assistance should be provided for those who prefer to entrust their transport business to other concerns or who transport their own produce".

In the following letter to Socca, dated July 28th, 1931, the Minister for the Colonies expressed his regret that he could not comply with its request:

[*Translation.*]

"Gentlemen,

I have the honour to acknowledge your letter of June 26th, 1931, regarding the reductions granted in respect of the tariffs of Unatra, and in which you ask that governmental aid should be extended to you under the same conditions.

I would observe that the measure with regard to the reduction of transport rates is a measure taken in the general interest and necessitated by the prices prevailing in the European markets for produce of the Congo. These reductions are temporary. They are only valid for periods of three months, at the expiration of which they will be renewed if necessary.

The compensation to be accorded by the Colony to transport undertakings will only be granted in so far as any expenses and losses are incurred resulting from the application of this measure and subject to the express condition that the profit and loss account of an undertaking as a whole shows a deficit, it being understood that on the debit side of this account may only be placed general expenses, normal amortization and interest charges.

The Government of the Colony moreover reserves the right, when a favourable opportunity occurs, to recover by means of increases

toutes sommes qui à raison de ces dégrèvements auront dû être avancées.

Il s'ensuit que l'intervention du Gouvernement doit se limiter aux entreprises de transport chez lesquelles il a un droit de contrôle sur les tarifs. Je regrette, dans ces conditions, de ne pouvoir donner suite à la demande que vous m'avez soumise.

« Veuillez recevoir, etc. »

D'après le Gouvernement du Royaume-Uni, la décision du 20 juin 1931 aurait eu pour effet de ruiner M. Chinn, en le contraignant à cesser toute activité tant comme entrepreneur de transports que comme constructeur et réparateur de bateaux. D'après le Gouvernement belge, au contraire, il n'en aurait pas été ainsi et le dernier transport effectué par M. Chinn remonterait au 13 mai 1931, date après laquelle il n'aurait plus effectué aucun transport sur le fleuve, ni à la montée, ni à la descente. Il n'est pas contesté du reste que, le 1<sup>er</sup> juillet 1931, les bateaux de M. Chinn étaient à la chaîne.

Quoi qu'il en ait été à cet égard, six entreprises intéressées aux transports fluviaux, et parmi elles celle de M. Chinn, décidèrent de s'adresser aux tribunaux. Par exploit du 18 mars 1932, elles introduisirent contre l'administration de la Colonie, devant le Tribunal de première instance de Léopoldville, sur la base de la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 approuvée par la loi belge du 5 juillet 1920, une action en réparation du préjudice, provisoirement estimé à environ douze millions de francs, qu'elles auraient subi du fait que la Colonie « a conclu avec la Société nationale de Transports fluviaux, dite Unatra, sans les admettre au bénéfice d'un traitement analogue, un arrangement en exécution duquel — moyennant remboursement de leur montant — ladite société a pratiqué, sur ses tarifs normaux d'évacuation des produits, des dégrèvements progressifs atteignant jusqu'à la gratuité et ainsi établi à son profit un véritable monopole d'exploitation dans le sens le plus important de la navigation fluviale ».

Déboutés de leur demande par jugement du 21 septembre 1932, les réclamants interjetèrent appel, devant la Cour d'appel de Léopoldville, laquelle, par arrêt du 13 décembre 1932, confirma la décision des premiers juges.

Entre temps, la crise économique ne s'atténuant pas et la mesure du 20 juin 1931 n'ayant été prise que pour trois mois, le Gouvernement belge en prorogea successivement l'échéance, après avoir essayé, sans résultat, de reviser pour certains produits la réduction qu'il avait apportée aux tarifs de la Société Unatra.

Au mois d'octobre 1932 et à la suite d'une visite du ministre des Colonies au Congo, une nouvelle décision intervint, publiée

in the transport rates any sums which may have had to be advanced as a result of these reductions.

It follows that governmental assistance must be confined to transport undertakings over whose rates the Government has a right of supervision. I regret that, in these circumstances, I am unable to comply with your request.

I have, etc."

According to the Government of the United Kingdom, the effect of the decision of June 20th, 1931, was to ruin Mr. Chinn by forcing him entirely to suspend both his transport business and his ship-building and repairing business. According to the Belgian Government, on the contrary, this was not so and Mr. Chinn's last cargo was carried on May 13th, 1931, after which date he carried no further cargo on the river, either upstream or downstream. It is not disputed, moreover, that, on July 1st, 1931, Mr. Chinn's vessels were laid up.

Whatever the facts may be in regard to this point, six concerns interested in river transport, amongst them that of Mr. Chinn, decided to have recourse to the courts. On March 18th, 1932, they brought an action against the Colony before the Court of First Instance at Leopoldville, claiming on the basis of the Convention of Saint-Germain of September 10th, 1919, as approved by the Belgian law of July 5th, 1920, reparation of the damage—provisionally estimated at about twelve million francs—alleged to have been suffered by them as a result of the fact that the Colony "has concluded with the *Société nationale de Transports fluviaux*, known as Unatra, without admitting them to the benefit of similar treatment, an arrangement under which that Company—in consideration of the refund of the amounts involved—has made in its normal rates for the shipment of produce progressive reductions down to a purely nominal figure, and has thus established in favour of Unatra a virtual monopoly of the river transport business in the most important direction".

Their suit having been dismissed by a judgment given on September 21st, 1932, the claimants lodged an appeal with the Court of Appeal at Leopoldville; the latter, in a judgment given on December 13th, 1932, upheld the decision of the Court below.

Meantime, as the acuteness of the depression did not diminish and as the measure of June 20th, 1931, had only been instituted for three months, the Belgian Government prolonged it for successive periods, after attempting, without result, to revise in respect of certain products the reduction which it had made in Unatra's rates.

In October, 1932, after a visit paid to the Congo by the Minister for the Colonies, a further decision was taken and

par le gouverneur général le 3 octobre 1932, sous la forme suivante :

« AVIS AU PUBLIC.

Le ministre des Colonies a décidé d'accorder à partir du 1<sup>er</sup> août 1932 à tous les transporteurs privés qui en feront la demande, à titre d'avance et sous réserve d'offrir les garanties voulues, le remboursement des pertes subies par suite du transport des produits dégrevés à la descente.

Cette perte sera calculée par tonne-kilomètre sur la base de la perte subie par l'Unatra au 31 décembre 1932.

Les transporteurs privés auront à fournir — au déchargement — le manifesté et éventuellement, en communication, la copie de connaissements justifiant ce manifesté.

La garantie devra être fournie sous forme de caution d'une banque ou d'autre organisme solvable, ou bien sous forme d'hypothèque sur immeubles. »

A la suite de l'arrêt de la Cour d'appel de Léopoldville, les cinq entreprises qui, avec M. Chinn, avaient intenté une action contre l'Administration de la Colonie, ne paraissent pas avoir insisté. Seul ce dernier ne se résigna pas. Dès avant le prononcé de cet arrêt, M. Chinn fit appel à la protection de son Gouvernement, qui avait pris en mains sa réclamation.

Des négociations s'ensuivirent entre le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement belge, en vue d'un règlement amiable. Ces négociations ayant échoué, les deux Gouvernements tombèrent d'accord pour soumettre l'affaire à la Cour permanente de Justice internationale ; et c'est dans ces conditions qu'intervint le compromis du 13 avril 1934, à la suite duquel la Cour est appelée à statuer.

\* \* \*

La Cour ayant été saisie par compromis, il importe de fixer, d'après les termes de celui-ci, quelle est la position respective des Parties en cause.

A cet égard, il résulte de l'ordre alterné de la présentation des pièces de la procédure écrite, tel qu'il a été proposé par le compromis, de l'ordre adopté d'un commun accord par les agents pour leurs plaidoiries respectives, et de l'attitude qu'ils y ont prise, que, de l'avis des Parties, le Gouvernement britannique occupe en fait, dans la présente affaire, la position de demandeur et le Gouvernement belge celle de défendeur.



was promulgated by the Governor-General on October 3rd, 1932. This decision was as follows :

“NOTICE TO THE PUBLIC.

The Minister for the Colonies has decided, as from August 1st, 1932, to grant, as an advance, to all private transporters making application and offering the requisite guarantees, the refund of losses suffered as a result of transporting products the down-stream rates for which have been reduced.

This loss will be calculated per ton kilometre on the basis of the loss suffered by Unatra up to December 31st, 1932.

Private transporters must produce the manifest on unloading, and if necessary they must send copies of the bills of lading to support the manifest.

The guarantee must take the form of a guarantee by a bank or other solvent institution or of a mortgage on immovable property.”

After the Court of Appeal of Leopoldville had given judgment, the five enterprises which had associated with Mr. Chinn in starting legal proceedings against the Administration of the Colony do not appear to have carried the matter further. Only the latter did not abandon his claim. Before the delivery of the Court of Appeal's judgment, he had already appealed to his Government for protection, and the latter had taken up his claim.

Negotiations ensued between the Government of the United Kingdom and the Belgian Government with a view to a friendly settlement. These negotiations proved fruitless and the two Governments then agreed to submit the case to the Permanent Court of International Justice. The Special Agreement of April 13th, 1934, by virtue of which the Court is called upon to give judgment, was thereupon concluded.

\* \* \*

As the case has been brought before the Court by Special Agreement, it is necessary to be clear as to the positions occupied by the respective Parties, according to the terms of that instrument.

Having regard to the order in which the documents of the written proceedings were alternately filed, in conformity with the method proposed in the Special Agreement, and having regard also to the order in which the Agents were agreed that they should address the Court, and to their attitude during the pleadings, it is evident that, in the opinion of the Parties in the present suit, the British Government is, in fact, in the position of plaintiff, and the Belgian Government in that of defendant.

Aux termes du compromis, la première question sur laquelle la Cour doit statuer est celle de savoir si, « compte tenu de toutes les circonstances du cas », certaines mesures, prises et appliquées aux mois de juin 1931 et suivants par le Gouvernement belge à l'égard de l'Unatra et se rapportant au trafic fluvial sur les voies d'eau du Congo belge, se trouvent en opposition avec les obligations internationales de ce Gouvernement vis-à-vis du Gouvernement du Royaume-Uni.

Il convient donc de préciser en premier lieu le caractère des mesures dont se plaint le Gouvernement du Royaume-Uni — les « circonstances du cas », c'est-à-dire les circonstances particulières à la présente affaire —, et les obligations internationales avec lesquelles, d'après le Gouvernement du Royaume-Uni, ces mesures se trouveraient en opposition.

I. — Il résulte de l'exposé historique de l'affaire que les mesures prises et appliquées aux mois de juin 1931 et suivants à l'égard de la Société Unatra, et se rapportant au trafic fluvial sur les voies d'eau du Congo belge, sont avant tout la décision du ministre des Colonies datée du 20 juin 1931, suivie du refus du Gouvernement belge, jusqu'au 3 octobre 1932, d'en étendre l'application aux entreprises de transports fluviaux autres que l'Unatra ; ce sont également les paiements effectués par le Trésor de la Colonie au profit de cette société. Il est clair que c'est le caractère licite ou illicite, au point de vue du droit international, des mesures de 1931 qui est à la base du présent litige.

Tel qu'il se présente, l'acte du ministre est un acte gouvernemental, adressé à plusieurs compagnies s'occupant des transports et notamment à la Société Unatra, acte constituant — en ce qui concerne cette dernière — une sorte d'avenant au cahier des charges de celle-ci et s'expliquant par le contrôle réservé au Gouvernement sur cette société ; acte gouvernemental aussi à raison des promesses faites, pour le compte du Trésor de la Colonie, concernant le remboursement éventuellement temporaire des pertes. Aussi bien, il se dégage du compromis même que les Parties sont d'accord pour considérer la mesure prise comme un acte gouvernemental, et c'est en cette qualité qu'elle est critiquée par le Gouvernement du Royaume-Uni.

Au point de vue de sa portée, l'acte du Gouvernement belge envisage, comme on l'a vu, l'abaissement considérable des tarifs de transport de certains produits indigènes ; il n'a pas le caractère d'une mesure particulière à la Société Unatra, car il vise également certaines entreprises de transport par terre qui sont contrôlées par l'État. En revanche, et pour contre-

According to the terms of the Special Agreement, the first question on which the Court has to decide is whether, "having regard to all the circumstances of the case", certain measures taken and applied in the month of June, 1931, and subsequently thereto by the Belgian Government, in connection with the Unatra Company and in relation to fluvial transport on the waterways of the Belgian Congo, are in conflict with the international obligations of that Government towards the Government of the United Kingdom.

It is first necessary to determine the nature of the measures of which the Government of the United Kingdom complains, the "circumstances of the case", that is to say the circumstances which are peculiar to the present suit, and, lastly, the international obligations with which—in the submission of the Government of the United Kingdom—these measures were in conflict.

1.—It is apparent from the history of the case that the measures taken and applied in the month of June 1931, and subsequently thereto, in connection with the Unatra Company and in relation to fluvial transport on the waterways of the Belgian Congo, are primarily the decision of the Minister of the Colonies, dated June 20th, 1931, and the refusal of the Belgian Government, which ensued and which was maintained until October 3rd, 1932, to extend the benefit of these measures to fluvial transport enterprises other than Unatra; the measures also include the payments made by the Exchequer of the Colony to that Company. It is evident that the fundamental issue in the present suit is the lawfulness or otherwise under international law of the measures taken in 1931.

The action of the Minister appears as a governmental act, applying to several companies engaged in transport and in particular to Unatra; in the case of the latter enterprise, this act constituted a kind of rider to the Company's *cahier des charges*, and is to be accounted for by the right of supervision which the Government retained over that Company; it was also a governmental act, in virtue of the promises held out on behalf of the Colonial Exchequer of reimbursement—possibly only temporary—of any losses that might be incurred. Moreover, it is plain from the Special Agreement itself that the Parties are agreed in regarding the measure as a governmental act, and it is in that character that it has been impugned by the Government of the United Kingdom.

As regards its scope, the Belgian Government's action had in view—as has been shown—a substantial reduction in the transport tariffs on certain native products; it is not a measure applying especially to the Unatra Company, since it also affects certain land transport concerns under State supervision. On the other hand, to compensate for the expenses and losses which it

balancer les charges et les pertes ainsi imposées, il en prévoit le remboursement à chaque entreprise, sous la condition, toutefois, que l'ensemble des profits et pertes de cette entreprise se solde en déficit. Ces remboursements sont d'ailleurs récupérables par le Trésor de la Colonie lorsque la situation économique permettra un relèvement des tarifs de transport; ils constituent un prêt momentané, une avance destinée à faire retour au Trésor. La mesure elle-même est temporaire; elle est toutefois susceptible de prolongation.

2. — Quant aux « circonstances du cas », dont, d'après le compromis, les Parties ont expressément demandé à la Cour de tenir compte pour apprécier la plainte du Gouvernement du Royaume-Uni, les documents produits et les plaidoiries permettent de les résumer comme il suit.

En premier lieu apparaît l'importance particulière des transports fluviaux pour l'économie générale de la colonie. Le fleuve Congo, par l'importance et l'étendue de son réseau, constitue la principale voie de communication de la colonie belge. Pénétrant au moyen de ses multiples affluents dans les parties les plus reculées du territoire, il permet d'étendre l'exploitation et la mise en valeur des richesses locales du pays tout entier et constitue par là, au point de vue de l'écoulement des produits destinés à l'exportation, un élément essentiel de l'activité commerciale de la colonie.

Les circonstances en présence desquelles a été prise la mesure de 1931 présentent, d'autre part, un aspect particulier quand on considère le caractère de la Société Unatra. Succédant en 1925 à la Société Sonatra, dirigée par l'État, la Société Unatra avait pris la forme d'une compagnie privée, mais elle n'en exerçait pas moins, à raison de son cahier des charges et du contrôle qui y est stipulé au profit de l'État, un service public organisé, comportant des charges et obligations particulières et destiné avant tout à satisfaire aux besoins généraux de la colonie.

Assurément, les services confiés à l'Unatra n'excluaient en rien l'activité d'autres entreprises désireuses d'effectuer les transports fluviaux, soit pour leur propre compte soit pour le compte des tiers. Mais ces entreprises, exercées librement et ayant comme principal et légitime souci de réaliser des bénéfices pécuniaires, n'avaient aucune raison de réclamer à l'État une garantie quelconque de gains. Elles avaient simplement droit à la liberté et à l'égalité stipulées comme régime conventionnel du Congo, ainsi qu'il sera rappelé ci-après.

Enfin, la circonstance qui, d'après le Gouvernement belge, fut la cause déterminante de la mesure prise par lui le 20 juin

imposes, it provides for a refund to each of the enterprises concerned, subject however to the condition that the profit and loss account of that particular enterprise, as a whole, reveals a deficit. These reimbursements are, moreover, recoverable by the State, as soon as the economic situation has improved sufficiently to allow the tariffs to be raised again, they constitute a temporary loan, or advance, which has to be refunded to the Colonial Exchequer. The measure itself is of a temporary character ; it may, however, be prolonged.

2.—As regards the "circumstances of the case", which the Parties have expressly asked the Court, in the Special Agreement, to take into account in judging the demand of the Government of the United Kingdom, the information given in the documents filed and in the oral pleadings shows them to be briefly as follows.

In the first place is to be noted the peculiar importance of fluvial transport for the whole economic organization of the colony. The river Congo, owing to the magnitude and extent of its waterways, constitutes the chief highway of the Belgian colony. Penetrating, by means of its numerous tributaries, to the remotest confines of the territory, it makes it possible to exploit and turn to account the local sources of wealth of every part of the colony, so that, from the point of view of the evacuation of products to be exported, it constitutes an essential factor in the commercial activities of the colony.

A special aspect of the circumstances in which the measure of 1931 was adopted is revealed when one considers the character of the Unatra Company. Having succeeded in 1925 to the Sonatra Company, which was under the direction of the State, the Unatra Company was in form a private company ; but it was charged, none the less—owing to the terms of its *cahier des charges* and the supervision therein reserved to the State—with the conduct of an organized public service, involving special obligations and responsibilities, with a view, primarily, to satisfying the general requirements of the colony.

The fact that Unatra was responsible for these services was, it is true, no bar to the enterprises of other concerns who were desirous of engaging in fluvial transport on their own account, or for the account of others. But these concerns, carrying on business freely, and having pecuniary profit as their main and legitimate object, had no claim to any guarantee of their profits from the State. They could only claim the freedom and equality guaranteed by treaty on the Congo, as will presently be shown.

Finally, the circumstance which, according to the Belgian Government, was the determining cause of the measure which

1931, est la crise économique générale et la nécessité de venir au secours du commerce, gravement atteint par la chute du prix des produits coloniaux, et de parer à ce qui risquait de devenir un désastre général pour la colonie.

Le Gouvernement belge était seul juge de cet état critique et des remèdes à y apporter, sous la réserve naturellement de ne pas se départir de ses obligations internationales.

3. — En ce qui concerne les obligations internationales du Gouvernement belge vis-à-vis du Gouvernement du Royaume-Uni, celles-ci ont été indiquées clairement par les Parties, tant dans leurs pièces écrites qu'au cours des débats. Ce sont en première ligne les engagements résultant du régime international du bassin du Congo d'après la Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, et subsidiairement les obligations résultant des principes généraux du droit international commun.

Aux termes de l'article premier de la Convention de Saint-Germain :

« Les Puissances signataires s'engagent à maintenir entre leurs ressortissants respectifs et ceux des États, Membres de la Société des Nations, qui adhéreront à la présente convention, une complète égalité commerciale dans les territoires placés sous leur autorité dans les limites fixées à l'article premier de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, avec la réserve prévue au dernier alinéa de cet article, rapporté dans l'annexe ci-jointe.

#### Annexe.

Article premier de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885.

Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté :

- 1) dans tous les territoires constituant le bassin du Congo et de ses affluents [suivent les limites géographiques] ;
- 2) dans la zone maritime s'étendant sur l'Océan Atlantique [suivent les limites géographiques] ;
- 3) dans la zone se prolongeant à l'est du bassin du Congo [suivent les limites géographiques].

Il est expressément entendu qu'en étendant à cette zone orientale le principe de la liberté commerciale, les Puissances représentées à la Conférence ne s'engagent que pour elles-mêmes et que ce principe ne s'appliquera aux territoires appartenant actuellement à quelque État indépendant et souverain qu'autant que celui-ci y donnera son consentement. Les Puissances conviennent d'employer leurs bons offices auprès des gouvernements établis sur le littoral africain de la mer des Indes afin d'obtenir ledit consentement et, en tout cas, d'assurer au transit de toutes les nations les conditions les plus favorables. »

D'autre part, aux termes de l'article 5 :

it took on June 20th, 1931, was the general economic depression and the necessity of assisting trade, which was suffering grievously from the fall in prices of colonial products, and of warding off the danger which threatened to involve the whole colony in a common disaster.

The Belgian Government was the sole judge of this critical situation and of the remedies that it called for—subject of course to its duty of respecting its international obligations.

3.—As regards the international obligations of the Belgian Government towards the Government of the United Kingdom, these have been clearly indicated by the Parties in their written Memorials and in the course of the pleadings. They are, in the first place, the obligations arising from the international régime of the Congo Basin, under the Convention of Saint-Germain-en-Laye of September 10th, 1919, and in the second place the obligations resulting from the general principles of international law.

According to Article 1 of the Convention of Saint-Germain :

“The signatory Powers undertake to maintain between their respective nationals and those of States, Members of the League of Nations, which may adhere to the present Convention a complete commercial equality in the territories under their authority within the area defined by Article 1 of the General Act of Berlin of February 26th, 1885, set out in the Annex hereto, but subject to the reservation specified in the final paragraph of that Article.

#### Annex.

Article 1 of the General Act of Berlin of February 26th, 1885.

The trade of all nations shall enjoy complete freedom :

1. In all the regions forming the basin of the Congo and its outlets [according to the geographical boundaries].
2. In the maritime zone extending along the Atlantic Ocean [according to the geographical boundaries].
3. In the zone stretching eastwards from the Congo Basin [according to the geographical boundaries].

It is expressly recognized that in extending the principle of free trade to this eastern zone, the Conference Powers only undertake engagements for themselves, and that in the territories belonging to an independent sovereign State this principle shall only be applicable in so far as it is approved by such State. But the Powers agree to use their good offices with the governments established on the African shore of the Indian Ocean for the purpose of obtaining such approval, and in any case of securing the most favourable conditions to the transit (traffic) of all nations.”

Furthermore, according to Article 5 :

« La navigation du Niger et 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. »

La Convention de Saint-Germain a succédé, en ce qui concerne les Parties en cause et dans leurs rapports mutuels, à l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 ainsi qu'à l'Acte et à la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890 — actes auxquels elle est reliée par son préambule; mais il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 13 de la dite convention signée par les deux Gouvernements en cause,

« Sauf les stipulations visées à l'article premier de la présente convention, l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890, ainsi que la Déclaration en date du même jour, seront considérés comme abrogés, en tant qu'ils lient entre elles les Puissances qui sont parties à la présente convention. »

Quel que soit l'intérêt que puissent avoir, par ailleurs, ces Actes et Déclaration de Berlin et de Bruxelles, c'est la Convention de Saint-Germain de 1919, présentée par les deux Parties comme la source immédiate de leurs droits et obligations conventionnels respectifs, qui constitue pour la Cour, dans l'affaire actuelle, l'acte dont il lui est demandé de faire l'application, et dont jusqu'à présent, à la connaissance de la Cour, aucun gouvernement n'a contesté la validité.

Les Parties ont manifesté leur désaccord sur la question de savoir si le premier alinéa de l'article premier de l'Acte de Berlin, reproduit en annexe à l'article premier de la Convention de Saint-Germain et proclamant la « complète liberté » du commerce de toutes les nations, se trouve ou non incorporé dans ce dernier. Selon le Gouvernement du Royaume-Uni, la disposition dont il s'agit constituerait une partie intégrante de cet article. La Cour cependant ne saurait se rallier à cette manière de voir, qui n'est pas en conformité avec les termes explicites de l'article premier de la Convention de Saint-Germain, lequel ne retient de l'article premier de l'Acte de Berlin rapporté en annexe que la détermination des territoires conventionnels et le dernier alinéa. Mais cette question perd beaucoup de son intérêt dans la présente affaire, si l'on considère que



“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.”

The Convention of Saint-Germain was the successor—so far as the Parties in the case are concerned and as regards the relations between them—of the General Act of Berlin of February 26th, 1885, and of the Act and Declaration of Brussels of July 2nd, 1890—to which Acts it is linked up by its Preamble; but it should be pointed out that, according to the terms of Article 13 of the Convention signed by the two Governments concerned,

“Except in so far as the stipulations contained in Article 1 of the present Convention are concerned, the General Act of Berlin of February 26th, 1885, and the General Act of Brussels of July 2nd, 1890, with the accompanying Declaration of equal date, shall be considered as abrogated, in so far as they are binding between the Powers which are Parties to the present Convention.”

No matter what interest may in other respects, attach to these Acts—the Berlin Act and the Act and Declaration of Brussels—in the present case the Convention of Saint-Germain of 1919, which both Parties have relied on as the immediate source of their respective contractual rights and obligations, must be regarded by the Court as the Act which it is asked to apply; the validity of this Act has not so far, to the knowledge of the Court, been challenged by any government.

The Parties are not agreed as to whether paragraph 1 of Article 1 of the Berlin Act—this Article is reproduced as an Annex to Article 1 of the Convention of Saint-Germain—which proclaims “complete freedom” of trade for all nations, is, or is not, embodied in the last-named Article. In the view of the Government of the United Kingdom, the clause in question constitutes an integral part of that Article. The Court cannot however agree with that opinion, which is inconsistent with the express terms of Article 1 of the Convention of Saint-Germain; for this Article only maintains in force Article 1 of the Berlin Act, which is annexed thereto, in so far as concerns the clauses fixing the limits of the territories to which the Convention applies, and the last paragraph. But that question loses much of its interest in the present case, when it is observed

l'article 5, alinéa 1, de la Convention de Saint-Germain fait précisément application, au point de vue de la navigation fluviale dont il s'agit actuellement, de la liberté du commerce. Il n'est guère possible, en effet, de douter que l'industrie des transports fluviaux ne rentre dans l'activité commerciale.

Il est vrai que la Convention de Saint-Germain, par l'effet de son article 13 précédemment cité, a abrogé le régime de la liberté commerciale au point de vue douanier stipulée dans l'article IV de l'Acte de Berlin. Mais rien ne permet de soutenir qu'elle a entendu se départir, au point de vue de l'activité commerciale, du principe général de liberté consacré à Berlin en ce qui concerne le réseau fluvial dont il s'agit. Tout au contraire, les États signataires de la Convention de Saint-Germain s'y sont expressément référés non seulement, comme on l'a vu, dans l'article 5 ci-dessus rapporté, mais aussi dans l'alinéa final de l'annexe à l'article premier et dans l'article 10.

Quant aux principes généraux du droit des gens, qu'invoque subsidiairement le Gouvernement du Royaume-Uni, il ressort des pièces écrites et des plaidoiries des Parties que le Gouvernement du Royaume-Uni a entendu faire appel à l'obligation qu'ont tous les États de respecter les droits acquis par les étrangers sur leur territoire, et à laquelle le Gouvernement belge aurait contrevenu à l'égard de M. Chinn.

\* \* \*

En recherchant, conformément aux termes du compromis, si les mesures incriminées ont été ou non en opposition avec les obligations internationales du Gouvernement belge, la Cour, eu égard aux positions prises respectivement par les Parties, ainsi que cela a été dit ci-dessus, examinera les objections formulées par le Gouvernement du Royaume-Uni contre la compatibilité de ces mesures avec les obligations dont il s'agit.

Critiquant les mesures prises par le ministre belge des Colonies le 20 juin 1931, et invoquant à cette fin les obligations internationales incombant au Gouvernement belge, le Gouvernement du Royaume-Uni fait valoir les griefs suivants.

En première ligne, le Gouvernement belge, en faisant réduire, moyennant sa promesse de compensation pécuniaire temporaire, les tarifs de la Société Unatra, aurait mis les autres transporteurs fluviaux, et parmi eux M. Chinn, dans l'impossibilité de conserver leur clientèle et, par conséquent, de maintenir leurs entreprises; de ce chef, il aurait mis la Société Unatra à même d'exercer un monopole de fait incompatible, selon le Gouvernement du Royaume-Uni, avec l'obligation

that paragraph 1 of Article 5 of the Convention applies this principle of freedom of trade in regard to the very question of fluvial navigation with which the Court is now concerned. It is, indeed, hardly open to doubt that the fluvial transport industry is a branch of commerce.

It is true that the Convention of Saint-Germain, by Article 13 referred to above, has abolished the régime of freedom of trade so far as concerns the exemption from customs duties stipulated in Article IV of the Berlin Act. But there is no evidence that it intended to depart, so far as concerns commerce, from the general principle of freedom which was laid down at Berlin in regard to the river system in question. On the contrary, the signatory States of the Convention of Saint-Germain expressly referred to that principle not only—as has already been shown—in Article 5 quoted above, but also in the concluding paragraph of the Annex to Article 1 and in Article 10.

In regard to the general principles of international law, on which the Government of the United Kingdom has alternatively relied, it is apparent from the written Memorials and pleadings of the Parties that the Government of the United Kingdom relies on the obligation incumbent upon all States to respect the vested rights of foreigners in their territories, and that it is this obligation which the Belgian Government is alleged to have infringed in regard to Mr. Chinn.

\* \* \*

In considering, in accordance with the terms of the Special Agreement, whether the impugned measures were or were not in conflict with the international obligations of the Belgian Government, the Court, having regard to the positions occupied by the respective Parties—as indicated above—will examine the arguments advanced by the Government of the United Kingdom against the compatibility of these measures with the obligations in question.

Relying on the international obligations incumbent upon the Belgian Government, the Government of the United Kingdom impugns the measures taken by the Belgian Minister of the Colonies on June 20th, 1931, in the following respects.

In the first place, it is alleged that the Belgian Government, by enjoining a reduction of tariffs on the Unatra Company in return for a promise of temporary pecuniary compensation, made it impossible for the other fluvial transporters, including Mr. Chinn, to retain their customers, and in consequence to carry on their business; in this way, it is argued, it enabled the Unatra Company to exercise a *de facto* monopoly which—in the view of the Government of the United Kingdom—is incom-

du Gouvernement belge de maintenir l'égalité et la liberté du commerce, aussi bien qu'avec celle découlant de l'article 5 de la Convention de Saint-Germain, qui applique ces principes à la navigation fluviale. Le Gouvernement belge aurait agi ainsi, non seulement pour venir en aide au commerce dans la colonie, mais aussi pour concentrer entre les mains de la Société Unatra l'industrie des transports fluviaux.

Subsidiairement, le Gouvernement belge, en organisant au profit d'une société belge, la Société Unatra, un régime dont un sujet britannique, M. Chinn, ne pouvait bénéficier, aurait créé une discrimination contraire à l'égalité de traitement stipulée dans la Convention de Saint-Germain.

Enfin, et pour le cas où la Cour ne reconnaîtrait pas l'incompatibilité des mesures prises en 1931 avec cette convention, le Gouvernement du Royaume-Uni allègue qu'en mettant M. Chinn, sujet britannique, dans une impossibilité commerciale de continuer ses affaires, ces mesures auraient constitué une violation de droits acquis, protégés par les principes généraux du droit des gens.

A ces griefs, le Gouvernement belge oppose les considérations qui suivent :

Les mesures qu'il a adoptées ont été rendues nécessaires, pour que l'intérêt général fût sauvegardé, par la situation des marchés mondiaux des produits coloniaux ; il n'est jamais entré dans ses vues d'établir un monopole quelconque en faveur de l'Unatra afin de ruiner des concurrents gênants. Les mesures ont été licites au regard du droit international conventionnel aussi bien que coutumier.

Le Gouvernement belge soutient encore qu'il y a lieu de distinguer entre le domaine de la navigation et le domaine de la gestion du pavillon national. Tandis que, dans le premier de ces domaines, il est défendu à l'État riverain de porter atteinte à la liberté de navigation, sa liberté d'action n'est pas limitée dans le second.

Enfin, quant au grief britannique qui a trait au droit international commun, le Gouvernement belge estime qu'il n'a pas été porté atteinte à des droits préexistants et acquis ; tout au plus, des intérêts privés auraient été lésés.

\* \* \*

a) Le grief principal du Gouvernement du Royaume-Uni a trait à l'opposition alléguée entre les mesures incriminées prises

patible with the Belgian Government's obligation to maintain commercial freedom and equality, and also with the obligation arising out of Article 5 of the Convention of Saint-Germain, which applies those principles to fluvial navigation. The Belgian Government is alleged to have acted thus not only with a view to assisting trade in the Colony, but also in order to concentrate fluvial transport in the hands of Unatra.

Alternatively, it is alleged that the Belgian Government, by creating for the advantage of the Belgian Company Unatra a régime in the benefits of which Mr. Chinn, a British subject, was not entitled to share, was practising a discrimination, contrary to the equality of treatment stipulated in the Convention of Saint-Germain.

Lastly, in case the Court should not find that the measures taken in 1931 constituted a breach of the said Convention, the Government of the United Kingdom submits that, by making it commercially impossible for Mr. Chinn, a British subject, to carry on his business, these measures constituted—it is alleged—a violation of vested rights, protected by the general principles of international law.

For its part, the Belgian Government submits the following considerations:

The measures which it adopted became necessary in order to safeguard the interests of the community as a consequence of the position of colonial products in the markets of the world; it never formed part of the intentions of the Belgian Government to create a monopoly of any kind for Unatra in order to drive embarrassing competitors out of business. The measures that it took were lawful from the standpoint of international law, whether conventional or customary.

The Belgian Government further maintains that a distinction must be drawn between the sphere of navigation and that of the management of national shipping. Whereas, in the former sphere, the riparian State is forbidden to encroach on freedom of navigation, its freedom of action in the latter sphere is not subject to restriction.

Lastly, in regard to the British Government's contention based on general international law, the Belgian Government considers that no injury has been caused to already existing vested rights; at the utmost, injury may have been caused to private interests.

\* \* \*

(a) The main argument of the Government of the United Kingdom is the alleged inconsistency between the measures

par le Gouvernement belge et les principes de l'égalité et de la liberté du commerce, ainsi que de la liberté de la navigation.

La liberté de navigation consacrée par la convention comporte, d'après la notion communément admise, la liberté de mouvement pour les bateaux, la liberté d'approcher des ports, de profiter des ouvrages et docks, de charger et de décharger les marchandises, ainsi que la liberté de transporter des marchandises et des voyageurs.

La liberté de la navigation, en tant qu'il s'agit des opérations commerciales des entreprises de transport fluvial ou maritime, implique, à cet égard, la liberté du commerce. On ne saurait cependant pas en déduire que la liberté de la navigation entraîne et présuppose à tous autres égards la liberté du commerce.

Dans l'affaire actuelle, c'est la liberté de navigation, au point de vue particulier des opérations commerciales inhérentes à l'exercice de l'industrie des transports, qui est, dans l'espèce, visée par le Gouvernement du Royaume-Uni ; celui-ci, en effet, n'a jamais prétendu que les mesures incriminées aient constitué une entrave au mouvement des bateaux.

C'est pourquoi la Cour, sans méconnaître que la liberté de la navigation et la liberté de commerce sont, en principe, choses distinctes, estime qu'il n'y a pas lieu de les envisager ici séparément.

Le Gouvernement du Royaume-Uni a invoqué, à l'appui de la liberté du commerce, la disposition initiale de l'annexe à l'article premier de la Convention de Saint-Germain. Mais, comme on l'a vu plus haut, cet argument a été écarté par la Cour, à raison du texte même de l'article premier.

La notion de la liberté du commerce n'a cependant pas disparu de la Convention de Saint-Germain. Son article premier est consacré au principe de l'égalité commerciale ; or, celle-ci présuppose déjà, en principe, la liberté du commerce. Le dernier alinéa de l'article premier de l'Acte de Berlin, retenu par l'article premier de la Convention de Saint-Germain, contient, comme il a été déjà signalé, la réserve suivante : « Il est expressément entendu qu'en étendant à cette zone orientale le principe de la liberté commerciale, les Puissances .... ne s'engagent que pour elles-mêmes », etc. La liberté commerciale est donc expressément visée.

L'article 2 de la convention concerne la liberté du commerce en garantissant aux marchandises libre accès, comme il le fait pour les navires battant pavillon des Puissances contractantes, tout en réservant pour l'État intéressé le droit de fixer librement les règles et les tarifs de douane ou de navigation applicables sur son territoire.

L'article 10, enfin, mentionne ce principe sous la forme suivante : « Les Puissances signataires reconnaissent l'obligation

taken by the Belgian Government and the principles of equality and freedom of trade and freedom of navigation.

According to the conception universally accepted, the freedom of navigation referred to by the Convention comprises freedom of movement for vessels, freedom to enter ports, and to make use of plant and docks, to load and unload goods and to transport goods and passengers.

From this point of view, freedom of navigation implies, as far as the business side of maritime or fluvial transport is concerned, freedom of commerce also. But it does not follow that in all other respects freedom of navigation entails and presupposes freedom of commerce.

What the Government of the United Kingdom is concerned with in this case is the principle of freedom of navigation regarded from the special aspect of the commercial operations inherent in the conduct of the transport business; for that Government has never contended that the impugned measures constituted an obstacle to the movement of vessels.

For this reason the Court—whilst recognizing that freedom of navigation and freedom of commerce are, in principle, separate conceptions—considers that it is not necessary, for the purposes of the present case, to examine them separately.

The Government of the United Kingdom has relied, as regards freedom of commerce, on the first sentence of the Annex to Article 1 of the Convention of Saint-Germain. But, as has been shown above, this argument has not been accepted by the Court, having regard to the wording of Article 1.

The idea of freedom of trade has not, however, disappeared from the Convention of Saint-Germain. Its first Article is devoted to the principle of commercial equality, and the latter in itself presupposes in principle freedom of trade. The last paragraph of Article 1 of the Act of Berlin, which is maintained by the Convention of Saint-Germain, contains, as has been recalled above, the following reservation: "It is expressly recognized that in extending the principle of free trade to this eastern zone, the .... Powers only undertake engagements for themselves", etc. Commercial freedom is therefore expressly contemplated.

Article 2 of the Convention concerns freedom of trade; it guarantees free access for merchandise, in the same way as it does for vessels flying the flag of any contracting Power, while reserving to the State concerned complete liberty of action as to the customs and navigation regulations and tariffs to be applied in its territory.

Finally, Article 10 refers to this principle in the following terms: "The signatory Powers recognize the obligation to

de maintenir, dans les régions relevant de leur autorité, l'existence d'un pouvoir et de moyens de police suffisants pour assurer la protection des personnes et des biens et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit. »

Il est donc certain que la Convention de Saint-Germain procède, elle aussi, de la notion de la liberté du commerce ; mais il y a lieu toutefois de noter que cette notion n'a pas la même portée dans la convention que dans l'Acte de Berlin. Celui-ci comprenait en réalité, dans la liberté du commerce, le régime de la porte ouverte. En abolissant — comme cela a été déjà dit — la prohibition de prélever des droits de douane inscrite à l'article IV de l'Acte, la convention a abandonné ce régime ; à ce propos, il convient de remarquer également que l'article V de l'Acte, dont l'alinéa 2 correspond à l'article 3 de la convention, contenait un premier alinéa qui ne se retrouve pas dans la convention et qui interdisait la concession de tout monopole ou privilège en matière commerciale.

On ne saurait supposer que les Parties contractantes aient adopté des dispositions nouvelles avec l'idée que celles-ci pourraient se prêter à une interprétation extensive allant au delà de ce qui a été expressément stipulé.

La liberté du commerce, telle qu'elle résulte de la convention, est la faculté, en principe illimitée, de se livrer à toute activité commerciale, que celle-ci ait pour objet le négoce proprement dit, c'est-à-dire la vente et l'achat des marchandises, ou qu'elle s'applique à l'industrie et notamment à l'industrie des transports, qu'elle s'exerce à l'intérieur ou qu'elle s'exerce avec l'extérieur par importation ou exportation. La liberté du commerce ne signifie pas l'abolition de la concurrence commerciale ; elle présuppose cette concurrence. Chaque entreprise exerçant en toute liberté ses activités commerciales peut se trouver devant des obstacles que lui opposent des entreprises rivales, lesquelles lui sont peut-être supérieures par leur capital ou leur organisation. Elle peut se trouver aussi en concurrence avec des entreprises auxquelles les États participent et qui ont eu depuis leur fondation, comme c'est le cas pour l'Unatra, une situation particulière. M. Chinn, sujet britannique, en entreprenant, en 1929, l'exploitation des transports fluviaux, ne pouvait ignorer l'existence de la concurrence qu'il rencontrerait de la part de l'Unatra, fondée depuis 1925, l'importance du capital investi dans cette société, ses attaches avec le Gouvernement colonial et le Gouvernement belge, ainsi que le rôle prépondérant réservé à ceux-ci relativement à la détermination et à l'application des tarifs de transport.

Le Gouvernement du Royaume-Uni soutient que la réduction des tarifs, avec promesse du Gouvernement belge de compenser



maintain in the regions subject to their jurisdiction authority and police forces sufficient to ensure protection of persons and of property and, if necessary, freedom of trade and of transit."

Whilst therefore it is certain that the Convention of Saint-Germain is also based on the idea of commercial freedom, it is however to be observed that this idea has not the same import in the Convention as in the Act of Berlin. This Act really meant by free trade the régime of the open door. By abolishing—as has already been stated—the prohibition to levy customs duties found in Article IV of the Act, the Convention has abandoned this régime; in this connection it should also be observed that Article V of the Act, the second paragraph of which corresponds to Article 3 of the Convention, contained a first paragraph which does not reappear in the Convention and which prohibited the granting of a monopoly or privilege in matters of trade.

It cannot be supposed that the contracting Parties adopted new provisions with the idea that they might lend themselves to a broad interpretation going beyond what was expressly laid down.

Freedom of trade, as established by the Convention, consists in the right—in principle unrestricted—to engage in any commercial activity, whether it be concerned with trading properly so-called, that is the purchase and sale of goods, or whether it be concerned with industry, and in particular the transport business; or, finally, whether it is carried on inside the country or, by the exchange of imports and exports, with other countries. Freedom of trade does not mean the abolition of commercial competition; it presupposes the existence of such competition. Every undertaking freely carrying on its commercial activities may find itself confronted with obstacles placed in its way by rival concerns which are perhaps its superiors in capital or organization. It may also find itself in competition with concerns in which States participate, and which have occupied a special position ever since their formation, as is the case of Unatra. Mr. Chinn, a British subject, when, in 1929, he entered the river transport business, could not have been ignorant of the existence of the competition which he would encounter on the part of Unatra, which had been established since 1925, of the magnitude of the capital invested in that Company, of the connection it had with the Colonial and Belgian Governments, and of the predominant rôle reserved to the latter with regard to the fixing and application of transport rates.

The Government of the United Kingdom maintains that the reduction in transport rates together with the Belgian

temporairement les pertes, aurait mis l'Unatra à même d'exercer sur le fleuve un monopole de fait incompatible avec la liberté du commerce.

La Cour doit donc examiner la question de savoir si la prétendue concentration des transports dans les mains de l'Unatra, dont se plaint le Gouvernement du Royaume-Uni, ainsi que le fait, pour M. Chinn, de s'être trouvé de ce chef dans l'impossibilité commerciale de continuer ses affaires, sont en contradiction avec la notion de la liberté de commerce expliquée plus haut.

Pour qu'une concentration de ce genre porte atteinte à la liberté du commerce, il faut que l'activité commerciale se trouve interdite par la concession d'un droit exclusif du droit des tiers d'exercer la même activité. Ce serait, en d'autres termes, l'établissement d'un « monopole » que les tiers auraient l'obligation de respecter.

La Cour n'aperçoit pas, dans la mesure prise par le Gouvernement belge, des indices d'une telle interdiction. D'ailleurs, le Gouvernement britannique ne prétend pas qu'un tel monopole ait été créé; mais il soutient que la mesure incriminée aurait eu pour conséquence de rendre commercialement impossible, notamment pour M. Chinn, de continuer ses entreprises, et aurait ainsi abouti à ce qui est qualifié de « monopole de fait ». Dans ce que le Gouvernement du Royaume-Uni appelle dans l'espèce « monopole de fait », la Cour ne voit cependant qu'une conséquence naturelle de la situation dans laquelle se trouvaient les services contrôlés par l'État vis-à-vis des entreprises privées. Elle y voit d'autre part, à certains égards, un effet éventuel de la concurrence commerciale, sans qu'on puisse en déduire que la liberté du commerce et la liberté de la navigation, stipulées dans la Convention de Saint-Germain, impliquent, pour le Gouvernement belge, une obligation de garantir le succès à chaque entreprise. Si, par « monopole de fait », on devait entendre en matière de commerce, de navigation ou de transports, toutes mesures susceptibles de rendre difficile ou impossible pour les tiers d'exercer leurs entreprises aux mêmes prix et dans les mêmes conditions commerciales, on peut dire que toutes mesures offrant à la clientèle des facilités, abaissements de prix, ristournes ou autres conditions avantageuses que d'autres entreprises ne veulent ou ne peuvent pas offrir et qui tendent, en somme, à favoriser le commerce, seraient contraires à la liberté du commerce. Une telle prétention aboutirait précisément à la négation même du commerce; car rien n'empêche un commerçant, un armateur, un industriel, un entrepreneur de transports, de travailler momentanément à perte s'il croit pouvoir maintenir ainsi son entreprise.

Government's promise temporarily to make good losses enabled Unatra to exercise a *de facto* monopoly inconsistent with freedom of trade.

The Court must therefore consider whether the alleged concentration of transport business in the hands of Unatra, of which the Government of the United Kingdom complains, and the fact that, because of this concentration, it was commercially impossible for Mr. Chinn to carry on his business, are inconsistent with the conception of freedom of trade propounded above.

A concentration of business of this kind will only infringe freedom of commerce if commerce is prohibited by the concession of a right precluding the exercise of the same right by others; in other words, if a "monopoly" is established which others are bound to respect.

The Court sees nothing in the measure taken by the Belgian Government indicative of such a prohibition. Moreover, the Government of the United Kingdom does not contend that such a monopoly has been created; but it maintains that the impugned measure had the effect of making it commercially impossible for Mr. Chinn, amongst others, to carry on his business and thus led to what is described as a "*de facto* monopoly". In what the Government of the United Kingdom describes in this case as a "*de facto* monopoly", the Court, however, sees only a natural consequence of the situation of the services under State supervision as compared with private concerns. The Court also sees therein, in some respects, a possible effect of commercial competition; but it cannot be argued from this that the freedom of trade and the freedom of navigation, provided for by the Convention of Saint-Germain, imply an obligation incumbent on the Belgian Government to guarantee the success of each individual concern. If the term "*de facto* monopoly" should be understood, in so far as concerns trade, navigation or the transport business, as covering all measures likely to render it difficult or impossible for others to carry on their businesses at the same prices and under the same commercial conditions, it would follow that all measures affording to customers facilities, reductions in prices, abatements or other advantageous conditions which other concerns are unwilling or unable to offer and which, after all, are calculated to promote commerce, would be incompatible with freedom of trade. Such a contention would be inconsistent with the very notion of trade; for there is nothing to prevent a merchant, a ship-owner, a manufacturer or a carrier from operating temporarily at a loss if he believes that by so doing he will be able to keep his business going.

En résumé, si on considère les circonstances exceptionnelles en présence desquelles les mesures du 20 juin 1931 ont été prises et le caractère qu'elles présentaient, c'est-à-dire leur caractère temporaire et leur application à des sociétés chargées par l'État de services publics, ces mesures ne peuvent être condamnées comme ayant contrevenu à l'engagement pris par le Gouvernement belge dans la Convention de Saint-Germain de respecter la liberté du commerce au Congo.

A supposer que la Société Unatra ait pu chercher dans l'abaissement temporaire de ses tarifs une occasion de concentrer entre ses mains le trafic de ses concurrents, on ne saurait en déduire, surtout en présence des circonstances précédemment rappelées, que tels aient été la cause et le but de l'intervention du Gouvernement belge.

Dans ces conditions, la Cour n'a pas besoin de rechercher si, comme le prétend le Gouvernement du Royaume-Uni, le Gouvernement belge, en prenant les mesures qui auraient abouti à cette concentration, aurait été inspiré jusqu'à un certain point par des motifs autres que le désir de venir à l'aide du commerce pendant une période de crise. D'ailleurs, les circonstances dans lesquelles les mesures incriminées ont été prises sont de nature à écarter toute idée d'une intention de la part du Gouvernement belge d'arriver, par des moyens détournés, à éluder les obligations que lui imposait la Convention de Saint-Germain.

D'autre part, la Cour ne saurait s'arrêter à la thèse générale du Gouvernement belge concernant sa conception de la « gestion de la flotte nationale ». Quelque légitime et libre que soit l'action gouvernementale dans la gestion de son pavillon national et dans l'établissement de subsides à allouer à celui-ci, il est clair que cela ne permet pas à un État de se départir à ce propos de ses engagements internationaux.

b) En ce qui concerne le grief subsidiaire du Gouvernement du Royaume-Uni, portant sur une prétendue discrimination contraire à l'égalité de traitement stipulée dans la Convention de Saint-Germain, il y a lieu de rappeler tout d'abord que le principe de l'égalité de traitement est la marque caractéristique du régime juridique établi dans le bassin du Congo. La Convention de Saint-Germain la consacre dans la plupart de ses articles, soit en effet dans les articles premier, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 et 11. Au surplus, cette égalité de traitement n'est assurée par la convention qu'aux ressortissants des Puissances parties à la convention et des États adhérents.

C'est ainsi que l'article premier de la convention stipule : « Les Puissances signataires s'engagent à maintenir entre leurs ressortissants respectifs ... une complète égalité commerciale », etc. L'article 3 garantit aux ressortissants des mêmes Puissances le même traitement et les mêmes droits que ceux dont jouissent les

To sum up, having regard to the exceptional circumstances in which the measures of June 20th, 1931, were adopted and to the nature of those measures, that is to say, their temporary character and the fact that they applied to companies entrusted by the State with the conduct of public services, these measures cannot be condemned as having contravened the undertaking given by the Belgian Government in the Convention of Saint-Germain to respect freedom of trade in the Congo.

Even supposing that Unatra took advantage of the temporary lowering of its rates to endeavour to concentrate in its hands the business of its competitors, it cannot be inferred, especially having regard to the circumstances already mentioned, that this was the motive and aim of the action of the Belgian Government.

In these circumstances, it is unnecessary for the Court to consider whether, as alleged by the Government of the United Kingdom, the Belgian Government, in taking the measures which are said to have resulted in this concentration of business, was to a certain extent actuated also by motives other than the desire to assist trade during a period of depression. Moreover, the circumstances in which the impugned measures were taken are such as to preclude any idea that the Belgian Government intended by indirect means to escape the obligations incumbent on it under the Convention of Saint-Germain.

On the other hand, the Court is unable to accept the general proposition of the Belgian Government regarding its conception of "the management of national shipping". However legitimate and unfettered governmental action in connection with the management and subsidizing of national shipping may be, it is clear that this does not authorize a State to evade on this account its international obligations.

(b) With regard to the alternative contention of the Government of the United Kingdom, alleging discrimination inconsistent with the equality of treatment provided for in the Convention of Saint-Germain, it should, in the first place, be remembered that the principle of equal treatment is the characteristic feature of the legal régime established in the Congo Basin. The Convention of Saint-Germain applies this principle in most of its articles, namely in Articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 and 11. Moreover, this equality of treatment is only guaranteed by the Convention to the nationals of Powers which are parties to the Convention or of Powers adhering to it.

Thus, Article 1 of the Convention provides that: "The signatory Powers undertake to maintain between their respective nationals .... a complete commercial equality", etc. Article 3 guarantees to nationals of the same Powers the same treatment and the same rights as those enjoyed by nationals of the Power

ressortissants de la Puissance exerçant son autorité sur le territoire et assure ainsi l'assimilation aux nationaux. L'article 11 déclare, dans son second alinéa, que les Puissances signataires protégeront et favoriseront, sans distinction de nationalité ni de culte, les institutions et les entreprises religieuses, scientifiques ou charitables.

La discrimination interdite est donc celle qui serait basée sur la nationalité et qui entraînerait un traitement différentiel pour les individus appartenant aux différents groupes nationaux à raison de leur nationalité.

Il y a lieu de rappeler à ce propos que le traitement fait à la Société Unatra avait pour base la position particulière de cette société, en tant que société contrôlée par le Gouvernement belge. C'est à ce caractère de société contrôlée par l'État, et non à sa qualité de société belge, que se trouvaient liés les avantages et conditions particulières résultant des mesures du 20 juin 1931. Ces mesures, telles qu'elles ont été prises, eussent été inapplicables aux entreprises libres, quelle que fût leur nationalité belge ou étrangère. Pour que l'inégalité pût constituer une discrimination interdite, il eût fallu qu'elle touchât des entreprises se trouvant dans la même position que l'Unatra, et tel n'était pas le cas.

Dans ces circonstances, la Cour ne saurait attribuer une importance juridique à l'argument tiré par le Gouvernement du Royaume-Uni du fait — qui n'est pas contesté par le Gouvernement belge — que M. Chinn était, à côté de l'Unatra, le seul transporteur privé ne s'occupant que du transport de marchandises appartenant à des tiers.

D'autre part, le Gouvernement du Royaume-Uni ne soutient pas et rien ne permet de penser que ce soit à raison de sa qualité de ressortissant britannique que M. Chinn n'ait pas été appelé à bénéficier du régime fait à la Société belge Unatra. A cet égard, la position de M. Chinn, ressortissant britannique, n'a été, comme tel, ni meilleure ni pire que celle des autres entreprises libres, parmi lesquelles, d'après les documents fournis, apparaissent des Belges et un Français.

Le grief subsidiaire portant sur une prétendue discrimination ne saurait donc, pas plus que le précédent, être retenu par la Cour.

c) Reste à examiner le dernier grief, invoqué subsidiairement par le Gouvernement du Royaume-Uni, suivant lequel la mesure du 20 juin 1931, en privant par contre-coup M. Chinn de la perspective de poursuivre fructueusement ses affaires, aurait constitué une violation des principes généraux du droit international et, notamment, de celui du respect des droits acquis.

exercising authority in the territory, and thus provides for assimilation to nationals. The second paragraph of Article 11 provides that the signatory Powers will protect and favour, without distinction of nationality or of religion, religious, scientific or charitable institutions.

The form of discrimination which is forbidden is therefore discrimination based upon nationality and involving differential treatment by reason of their nationality as between persons belonging to different national groups.

It should be recalled in this connection that the treatment accorded to Unatra was based on the special position of that Company, as a Company under the supervision of the Belgian Government. The special advantages and conditions resulting from the measures of June 20th, 1931, were bound up with the position of Unatra as a Company under State supervision and not with its character as a Belgian Company. These measures, as decreed, would have been inapplicable to concerns not under government supervision, whether of Belgian or foreign nationality. The inequality of treatment could only have amounted to a discrimination forbidden by the Convention if it had applied to concerns in the same position as Unatra, and this was not the case.

In these circumstances, the Court is unable to attach any legal importance to the argument based by the Government of the United Kingdom on the fact—which is not disputed by the Belgian Government—that Mr. Chinn was the only private transporter who, like Unatra, confined his business to the transport of goods belonging to others.

On the other hand, the Government of the United Kingdom does not maintain, and there is no justification for supposing, that it was owing to his status as a British national that Mr. Chinn was not given the benefit of the arrangement accorded to the Belgian Company Unatra. In this respect, the position of the British national Mr. Chinn was not, as such, either better or worse than that of the other concerns not under State supervision; these included, according to the evidence produced, Belgian concerns and a French concern.

The Court therefore is equally unable to accept the alternative plea as to an alleged discrimination.

(c) It remains to consider the last alternative plea of the Government of the United Kingdom to the effect that the measure of June 20th, 1931, by depriving indirectly Mr. Chinn of any prospect of carrying on his business profitably, constituted a breach of the general principles of international law, and in particular of respect for vested rights.

La Cour, sans méconnaître le changement de la situation économique de M. Chinn, laquelle l'aurait amené à liquider son entreprise de transport et son chantier, ne saurait apercevoir dans sa situation primitive, qui comportait la possession d'une clientèle et la possibilité d'en tirer profit, un véritable droit acquis. Une conjoncture économique favorable, ainsi que l'achalandage, sont des éléments temporaires susceptibles de modifications inévitables; les intérêts des entrepreneurs de transports ont pu subir des atteintes par suite de la crise générale et des moyens pris en vue de la combattre.

Aucune entreprise, surtout une entreprise de commerce ou de transports, dont le succès est lié au cours changeant des prix et des tarifs, ne peut échapper aux éventualités et aux risques qui sont le résultat des conditions économiques générales. Certaines industries peuvent faire de grands profits dans une époque de prospérité générale ou bien en profitant d'un traité de commerce ou d'une modification des droits de douane; mais elles sont aussi exposées à se ruiner et à s'éteindre à cause d'une situation différente. Aucun droit acquis n'est violé dans des cas semblables par l'État.

Le Gouvernement belge, en 1932, décida, il est vrai, d'accorder aux transporteurs belges ou étrangers, menacés dans leurs entreprises, une avance analogue à celle qui avait été octroyée à la Société Unatra; mais l'adoption de cette mesure ne saurait par elle-même être considérée comme une reconnaissance, de la part du Gouvernement belge, d'une obligation juridique de payer une indemnité pour la lésion de droits acquis; elle s'explique par le soin qu'a tout gouvernement de ménager les intérêts des différents facteurs économiques et de leur offrir, le cas échéant, quelque dédommagement. C'est sur le plan de concessions à titre gracieux que se placerait cette action gouvernementale.

\* \* \*

Pour les raisons qui précèdent, la Cour croit donc devoir répondre négativement à la première question du compromis.

En conséquence, l'éventualité d'une réparation au profit de M. Chinn, objet de la seconde question du compromis, ne se pose pas.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de faire procéder à l'enquête suggérée au début des plaidoiries par l'agent du Gouvernement du Royaume-Uni.



The Court, though not failing to recognize the change that had come over Mr. Chinn's financial position, a change which is said to have led him to wind up his transport and ship-building businesses, is unable to see in his original position—which was characterized by the possession of customers and the possibility of making a profit—anything in the nature of a genuine vested right. Favourable business conditions and goodwill are transient circumstances, subject to inevitable changes; the interests of transport undertakings may well have suffered as a result of the general trade depression and the measures taken to combat it.

No enterprise—least of all a commercial or transport enterprise, the success of which is dependent on the fluctuating level of prices and rates—can escape from the chances and hazards resulting from general economic conditions. Some industries may be able to make large profits during a period of general prosperity, or else by taking advantage of a treaty of commerce or of an alteration in customs duties; but they are also exposed to the danger of ruin or extinction if circumstances change. Where this is the case, no vested rights are violated by the State.

It is true that in 1932 the Belgian Government decided to grant Belgian or foreign ship-owners, whose business was endangered, advances similar to those allowed to the Unatra Company; the taking of this measure cannot, however, be regarded in itself as an admission by the Belgian Government of a legal obligation to indemnify the transporters for an encroachment on their vested rights; it is rather to be ascribed to the desire of every government to show consideration for different business interests, and to offer them some compensation, when possible. The action of the Government appears to have been rather in the nature of an act of grace.

\* \* \*

For the foregoing reasons, the Court holds that the answer to the first question submitted to it by the Special Agreement must be in the negative.

Accordingly, the point concerning reparation for Mr. Chinn, which forms the subject of the second question in the Special Agreement, does not arise.

In these circumstances, there is no occasion to order the enquiry suggested at the beginning of the hearings by the Agent for the Government of the United Kingdom.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

statuant par six voix contre cinq,

décide :

que les mesures prises et appliquées aux mois de juin 1931 et suivants par le Gouvernement belge, à l'égard de la Société à responsabilité limitée Union nationale des Transports fluviaux, dite Unatra, et se rapportant au trafic fluvial sur les voies d'eau du Congo belge, ne sont pas, compte tenu de toutes les circonstances du cas, en opposition avec les obligations internationales du Gouvernement belge vis-à-vis du Gouvernement du Royaume-Uni.

Le présent arrêt ayant été rédigé en français et en anglais, c'est le texte français qui fait foi.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le douze décembre mil neuf cent trente-quatre, en trois exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont les autres seront transmis respectivement au Gouvernement belge et au Gouvernement du Royaume-Uni.

Le Président en fonctions de la Cour :

(Signé) J. G. GUERRERO.

Le Greffier de la Cour :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

M. DE BUSTAMANTE, juge, qui a siégé à la Cour pendant la session extraordinaire consacrée à l'examen de la présente affaire jusqu'au 10 décembre 1934, et qui a pris part au délibéré et au vote au sujet de l'arrêt, a dû quitter La Haye avant le prononcé. Il a déclaré se rallier tant au dispositif de l'arrêt qu'aux considérations sur lesquelles il est basé.

Sir CECIL HURST, Président de la Cour, MM. ALTAMIRA, ANZILOTTI et SCHÜCKING, ainsi que le jonkheer VAN EYSINGA,

FOR THESE REASONS,

The Court,

by six votes to five,

decides :

that the measures taken and applied in the month of June 1931 and subsequently thereto by the Belgian Government in connection with the limited liability Company *Union nationale des Transports fluviaux* (commonly known as Unatra) and in relation to fluvial transport on the waterways of the Belgian Congo, are not, having regard to all the circumstances of the case, in conflict with the international obligations of the Belgian Government towards the Government of the United Kingdom.

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twelfth day of December, one thousand nine hundred and thirty-four, in three copies, one of which shall be placed in the archives of the Court, and the others forwarded to the Belgian Government and to the Government of the United Kingdom respectively.

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

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,  
Registrar.

M. DE BUSTAMANTE, Judge, who sat as a member of the Court during the extraordinary session devoted to the present case until December 10th, 1934, and who took part in the deliberation and in the vote on the judgment, was compelled to leave The Hague before it was delivered. He stated that he concurred both in the operative part of the judgment and in the grounds on which it was based.

Sir CECIL HURST, President of the Court, MM. ALTAMIRA, ANZILOTTI and SCHÜCKING, and Jonkheer VAN EYSINGA, Judges,

juges, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'arrêt rendu par la Cour, et se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut, joignent à l'arrêt les exposés suivants de leurs opinions individuelles.

(*Paraphé*) J. G. G.

(*Paraphé*) Å. H.

declare that they are unable to concur in the judgment given by the Court and, availing themselves of the right conferred on them by Article 57 of the Statute, have appended to the judgment the separate opinions which follow.

*(Initialed)* J. G. G.

*(Initialed)* Å. H.