

OPINION INDIVIDUELLE DE M. HUDSON

[Traduction.]

I.

Le compromis du 28 août 1936 énonce comme il suit la question posée à la Cour dans la présente espèce :

Si le contrat intervenu le 1^{er}/14 avril 1913 entre la Société française en nom collectif Collas & Michel, dite « Administration générale des Phares de l'Empire ottoman », et le Gouvernement ottoman, portant prorogation, du 4 septembre 1924 au 4 septembre 1949, des contrats de concession consentis à ladite société, est dûment intervenu et partant est opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique, en ce qui concerne les phares situés sur les territoires de Crète, y compris les îlots adjacents, et de Samos, qui lui furent attribués à la suite des guerres balkaniques.

Dans un litige entre les mêmes Parties, qui avait été tranché par la Cour le 17 mars 1934 (Série A/B, n° 62), le compromis du 15 juillet 1931 (Série C, n° 74, p. 11) formulait la question dans ces termes :

Si le contrat intervenu le 1^{er}/14 avril 1913 entre la Société française en nom collectif Collas & Michel, dite « Administration générale des Phares de l'Empire ottoman », et le Gouvernement ottoman, portant prorogation du 4 septembre 1924 au 4 septembre 1949 des contrats de concession consentis à ladite société, est dûment intervenu et partant est opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique en ce qui concerne les phares situés sur les territoires qui lui furent attribués à la suite des guerres balkaniques ou postérieurement.

La similitude frappante de ces deux énoncés oblige, dans l'examen de la présente affaire, à commencer par analyser l'arrêt de la Cour du 17 mars 1934, préliminairement à l'interprétation du compromis du 28 août 1936.

*

Dans son précédent arrêt, la Cour, ayant analysé les termes du compromis du 15 juillet 1931 à la lumière de l'historique de cet instrument et résumé les thèses des Parties, déclarait (p. 18) que

Il y a dès lors trois questions de fond dont la Cour doit s'occuper, savoir : la détermination de l'intention des Parties quant à l'objet du contrat, l'examen de la question de savoir si ce contrat est « dûment intervenu » d'après le droit ottoman, ainsi que l'examen de l'opposabilité dudit contrat à la Grèce.

SEPARATE OPINION OF Mr. HUDSON.

I.

The special agreement of August 28th, 1936 formulates the question before the Court in this case in the following terms :

Whether the contract concluded on April 1st/14th, 1913, between the French firm Collas & Michel, known as the "*Administration générale des Phares de l'Empire ottoman*", and the Ottoman Government, extending from September 4th, 1924, to September 4th, 1949, concession contracts granted to the said firm, was duly entered into and is accordingly operative as regards the Greek Government in so far as concerns lighthouses situated in the territories of Crete, including the adjacent islets, and of Samos, which were assigned to that Government after the Balkan wars.

In a case between the same parties decided by the Court on March 17th, 1934 (Series A/B, No. 62), the question had been formulated in the special agreement of July 15th, 1931 (Series C, No. 74, p. 11), as follows :

Whether the contract concluded on April 1st/14th, 1913, between the French firm Collas & Michel, known as the "*Administration générale des Phares de l'Empire ottoman*", and the Ottoman Government, extending from September 4th, 1924, to September 4th, 1949, concession contracts granted to the said firm, was duly entered into and is accordingly operative as regards the Greek Government in so far as concerns lighthouses situated in the territories assigned to it after the Balkan wars or subsequently.

The striking similarity of these two questions makes it necessary to begin a consideration of this case with an analysis of the Court's judgment of March 17th, 1934, as a preliminary to an interpretation of the special agreement of August 28th, 1936.

*

In the previous judgment, after analyzing the terms of the special agreement of July 15th, 1931 in the light of its history and after summarizing the arguments of the parties, the Court stated (p. 18) that

There are therefore three questions of substance with which the Court must deal: it must determine the intention of the Parties as regards the scope of the contract; it must consider whether this contract was "duly entered into" according to Ottoman law, and whether it is enforceable against Greece.

Les réponses fournies à ces trois questions formaient la base de l'arrêt. Sur la première, la Cour aboutit à la conclusion que l'intention des Parties au contrat du 1^{er}/14 avril 1913 n'était pas d'exclure de l'opération de ce contrat des territoires qui se trouvaient, à l'époque, militairement occupés. Quant à la seconde question, la Cour estima que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 était « dûment intervenu », selon le droit ottoman, en ce sens que les formalités exigées pour assurer la validité du contrat avaient été remplies. A la troisième question il fut répondu que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 était opérant, vis-à-vis de la Grèce, en vertu des dispositions de l'article 9 du Protocole XII signé à Lausanne le 24 juillet 1923 (28 *Recueil des Traités* de la Société des Nations, p. 203). Outre ses réponses à ces trois questions, la Cour répondit (p. 26) à trois objections soulevées par le Gouvernement hellénique « contre les conséquences découlant de l'application de l'article 9 du Protocole XII ».

La décision rendue par la Cour en 1934 fut

que le contrat intervenu le 1^{er}/14 avril 1913 entre la Société française en nom collectif Collas & Michel, dite « Administration générale des Phares de l'Empire ottoman », et le Gouvernement ottoman, portant prorogation du 4 septembre 1924 au 4 septembre 1949 des contrats de concession consentis à ladite société, est dûment intervenu et partant est opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique en ce qui concerne les phares situés sur les territoires qui lui furent attribués à la suite des guerres balkaniques ou postérieurement.

Immédiatement avant d'avoir formulé cette décision, la Cour, cependant, fit une importante déclaration qu'elle qualifia de « réserve ». Le compromis du 15 juillet 1931 avait, dans son chapitre II tel qu'il était résumé par la Cour (pp. 12 et 13), envisagé « une procédure ultérieure dont le but était le règlement de toutes réclamations pécuniaires de l'Administration des Phares contre le Gouvernement hellénique ou inversement, ainsi que la fixation de l'indemnité de rachat de la concession au cas où l'arrêt reconnaîtrait que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 était dûment intervenu ». C'est sans doute en ayant présente à l'esprit cette « procédure ultérieure », et afin d'être sûre que des conséquences exagérées ne soient pas déduites de l'interprétation de son arrêt, que la Cour fit la déclaration suivante (p. 28) :

D'autre part, la Cour a estimé que le compromis ne lui demande rien d'autre qu'une décision de principe, et que sa tâche n'est pas de dire quels sont les territoires détachés de la Turquie et attribués à la Grèce à la suite des guerres balkaniques ou postérieurement et où se trouvent les phares à l'égard desquels le contrat de 1913 est opérant. Il y a d'ailleurs d'autant plus lieu de faire cette réserve que les Parties n'ont pas discuté

The answers given to these three questions constituted the basis of the judgment. As to the first question, the conclusion was reached that the parties to the contract of April 1st/14th, 1913 did not intend to exclude from the operation of the contract territories which were then under military occupation. As to the second question, the Court took the view that the contract of April 1st/14th, 1913 was "duly entered into" according to Ottoman law, in the sense that the formalities required for the validity of the contract had been complied with. As to the third question, the answer was given that the contract of April 1st/14th, 1913 was enforceable against Greece under the provisions of Article 9 of Protocol XII signed at Lausanne on July 24th, 1923 (28 League of Nations *Treaty Series*, p. 203). In addition to the replies given to these three questions, the Court answered (p. 26) three objections advanced by the Greek Government "to the consequences of applying Article 9 of Protocol XII".

The Court's decision in 1934 was

that the contract of April 1st/14th, 1913, between the French firm Collas & Michel, known as the "*Administration générale des Phares de l'Empire ottoman*", and the Ottoman Government, extending from September 4th, 1924, to September 4th, 1949, concession contracts granted to the said firm, was duly entered into and is accordingly operative as regards the Greek Government in so far as concerns lighthouses situated in the territories assigned to it after the Balkan wars or subsequently.

Immediately before setting forth this decision, however, the Court made an important statement which it characterized as a "reservation". The special agreement of July 15th, 1931 had envisaged, in Chapter II as summarized by the Court (pp. 12, 13), "subsequent proceedings which are to follow the delivery of the judgment by the Court and the object of which is the settlement of all pecuniary claims of the Lighthouse Administration against the Greek Government or *vice versa*, as also the determination of the sum payable for buying out the concession, should the judgment declare that the contract of April 1st/14th, 1913 was duly entered into". It was doubtless with these "subsequent proceedings" in mind and to ensure that too much would not be read into its judgment that the Court made the following statement (p. 28):

Moreover, the Court holds that the Special Agreement only requires it to decide on a question of principle, and that it is not called upon to specify which are the territories, detached from Turkey and assigned to Greece after the Balkan wars or subsequently, where the lighthouses in regard to which the contract of 1913 is operative are situated. It is moreover all the more necessary to make this reservation because the Parties

devant la Cour les questions de fait et de droit pouvant être soulevées à cet égard, et sur lesquelles elle n'a pas été appelée à se prononcer.

Peut-être la réserve n'était-elle pas nécessaire à cette fin, mais elle semble avoir laissé au Gouvernement hellénique la possibilité de contester, tout au moins pour des motifs dont il n'avait pas été question dans l'arrêt, que le dispositif de cet arrêt, selon lequel le contrat de 1913 était dûment intervenu et partant opérant vis-à-vis de la Grèce, trouvât son application à l'égard de phares situés sur un territoire déterminé.

C'est précisément ce qui se produisit. Quatre mois après le prononcé de l'arrêt, à la date du 17 juillet 1934, le ministre des Affaires étrangères de Grèce adressa à la légation de France à Athènes une note verbale (Mémoire français, p. 42), dans laquelle le Gouvernement hellénique se déclarait prêt à exécuter l'arrêt rendu, mais faisait observer que la Cour n'avait rendu, selon ses propres termes, qu'une décision de principe, qu'elle n'avait pas eu à déterminer les territoires visés par le contrat et qu'elle s'était abstenue de le faire. Dans la même note verbale, le Gouvernement hellénique annonçait son intention de profiter de la réserve formulée par la Cour et de limiter son acceptation de l'arrêt aux questions qui avaient été soumises à la Cour et effectivement tranchées par elle. Le Gouvernement hellénique exprimait l'avis que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 ne s'appliquait pas aux phares de Crète et de Samos, et qu'il était « dénué de tout effet à l'égard de ces îles ». Aucun échange de documents diplomatiques ultérieur n'a été porté à la connaissance de la Cour, mais le Gouvernement français n'ayant pu se rallier au point de vue adopté par le Gouvernement hellénique, les deux Gouvernements conclurent à la date du 28 août 1936 le compromis en vertu duquel la présente affaire est soumise à la Cour.

*

Il ressort des termes par lesquels débute le compromis du 28 août 1936 que la conclusion de cet instrument doit être imputée à la réserve formulée par la Cour en 1934, le texte de cette réserve étant cité dans le premier alinéa. Le second alinéa traite de la « divergence de vues » qui a surgi entre les deux Gouvernements ; il indique que cette divergence s'est produite au sujet de la question de « l'applicabilité du principe établi » par l'arrêt de la Cour « en ce qui concerne les phares situés sur les territoires de Crète, y compris les îlots adjacents, et de Samos ». Selon le troisième alinéa, cette question est considérée de part et d'autre comme « accessoire à la question principale » déjà tranchée par la Cour ; dans le quatrième alinéa, il est dit que les deux Gouvernements ont estimé que

have not argued before the Court the questions of fact and of law which might be raised in that connection and which the Court has not been asked to decide.

It may not have been necessary for this purpose, but the reservation would seem to have left the way open to the Greek Government, with respect to lighthouses in a particular territory, to contend, at any rate for reasons not dealt with in the judgment, that the operative part of that judgment to the effect that the contract of 1913 was duly entered into and was accordingly operative as to Greece, was not applicable.

This is precisely what happened. Four months after the delivery of the judgment, on July 17th, 1934, the Greek Ministry for Foreign Affairs addressed a *note verbale* to the French Legation at Athens (French Memorial, p. 42), in which it expressed the willingness of the Greek Government to carry out the Court's judgment, but observed that the Court had given, in its own words, only a decision on a question of principle, that it had not been called upon to determine the territories to which the contract was applicable, and that it had refrained from any such determination. The *note verbale* indicated the intention of the Greek Government to take advantage of the reservation made by the Court, and to confine its acceptance of the judgment to the questions which were before the Court and which the Court actually decided. It proceeded to set forth the view of the Greek Government that the contract of April 1st/14th, 1913 did not apply to lighthouses in Crete and Samos, that it was *dénué de tout effet à l'égard de ces îles*. No subsequent diplomatic exchanges have been placed before the Court; but the view of the Greek Government not being shared by the French Government, on August 28th, 1936 the two Governments concluded the special agreement under which the present case arises.

*

The special agreement of August 28th, 1936 shows by its opening words that its conclusion is to be attributed to the reservation made by the Court in 1934, the text of the reservation being quoted in the first paragraph. The second paragraph describes the "difference of opinion" between the two Governments by stating that it relates to the question of "the applicability of the principle laid down" by the Court's judgment "in the case of lighthouses situated in Crete, including the adjacent islets, and in Samos". According to the third paragraph, this question was regarded on both sides as "accessory to the principal question" already decided by the Court; and in the fourth paragraph it is said that the two Governments considered that this question (*ladite question*) should be

« ladite question » devait être déferée à la Cour. Le cinquième alinéa dispose qu'en conséquence les deux Gouvernements prient la Cour de bien vouloir trancher, en tenant compte de l'époque où les territoires visés par le compromis ont été détachés de l'Empire ottoman, la question dont le texte fait suite. Le sixième alinéa a trait à des questions de procédure ; le septième, traitant de l'entrée en vigueur du compromis et de sa transmission à la Cour, souligne de nouveau que la solution de la question soumise à la Cour est « considérée comme concernant l'applicabilité dans un cas d'espèce de l'arrêt antérieurement rendu » par la Cour.

La Cour a pour tâche d'interpréter ce compromis. En ce faisant, elle n'est pas liée par les interprétations du compromis que donnent les Parties. Elle n'est pas davantage tenue de se borner à examiner le compromis à la lumière des thèses exposées par les Parties. Les questions à trancher sont celles qui sont contenues dans le compromis tel que la Cour elle-même l'interprète ; elles peuvent ou non être identiques à celles qu'ont énoncées les Parties. Quelle que puisse être la situation lorsque la Cour exerce sa juridiction obligatoire, la Cour, quand elle répond à une question à elle soumise par un compromis, doit conserver pleine liberté d'interpréter les termes de ce compromis, de dire quelle est la question à laquelle le compromis l'invite à répondre, et de rédiger sa réponse conformément au droit applicable.

En outre, le texte du compromis doit être considéré comme un tout (Série B, n° 2, p. 23 ; Série A/B, n° 49, p. 317). Ce point présente une importance particulière lorsque — c'est ici le cas — les parties ont non seulement énoncé une question et demandé que, pour trancher cette question, un certain élément soit pris en ligne de compte, mais encore ont eu recours à des formules diverses pour caractériser la question par elles énoncée.

La citation qui figure dans le premier alinéa du compromis dénote l'intention des deux Parties de placer le présent litige dans le cadre de la réserve insérée par la Cour dans son arrêt antérieur et de soulever, selon les termes adoptés par la Cour, « des questions de fait et de droit. » qui n'avaient pas été débattues en 1934 et que la Cour n'était pas à cette époque appelée à trancher. En d'autres termes, cette citation indique que la Cour est maintenant invitée à dire si la Crète et Samos sont comprises parmi « les territoires détachés de la Turquie et attribués à la Grèce à la suite des guerres balkaniques ou postérieurement et où se trouvent les phares à l'égard desquels le contrat de 1913 est opérant ».

Les formules diverses adoptées dans le compromis pour caractériser la question soumise à la Cour fournissent d'autres indications : cette question est mentionnée dans le second alinéa

referred to the Court. The fifth paragraph states that in consequence the two Governments request the Court, taking into account the period at which the territories specified were detached from the Ottoman Empire, to give its decision on the question there formulated. The sixth paragraph contains a reference to points of procedure. The seventh paragraph, dealing with the agreement's entering into force and its transmission to the Court, again emphasizes that the answer to the question submitted is "regarded as relating to the applicability in a particular case of the judgment already rendered by the Court".

It is the task of the Court to interpret this special agreement. In the performance of this task, the Court is not bound by the interpretations given to the instrument by the parties. Nor is it bound to confine itself to dealing with the instrument in the light of the arguments advanced by the parties. The questions to be decided are those contained in the special agreement as the Court itself construes that agreement; they may or may not be the same as those to which the parties have addressed themselves. Whatever may be the position when obligatory jurisdiction is being exercised, in answering a question placed before it by a special agreement the Court must have full freedom to construe the terms of the agreement, to say what is the question which the agreement requires it to answer, and to frame its answer in accordance with the applicable law.

Moreover, the text of the special agreement must be considered as a whole (Series B, No. 2, p. 23; Series A/B, No. 49, p. 317). This is especially important where, as here, the parties have not only formulated a question and directed that a certain element be taken into account in deciding it, but have also employed various descriptive phrases with reference to the question formulated.

The quotation in the first paragraph of the special agreement indicates the intention of both parties to place this case within the *cadre* of the reservation made by the Court in its earlier judgment, and to raise, in the words of the Court, "questions of fact and of law" which were not argued in 1934 and which the Court was not then asked to decide. In other words, it indicates that the Court is now asked to say whether Crete and Samos are among "the territories detached from Turkey and assigned to Greece after the Balkan wars or subsequently, where the lighthouses in regard to which the contract of 1913 is operative are situated".

The various descriptions given by the special agreement to the question submitted to the Court contain further indications: it is described (in the second paragraph) as a question "regarding

comme concernant « l'applicabilité du principe adopté par ledit arrêt [celui de 1934] en ce qui concerne les phares situés sur les territoires de Crète, y compris les îlots adjacents, et de Samos » ; elle est caractérisée dans le troisième alinéa comme « accessoire à la question principale déjà tranchée par la Cour » ; et, dans le septième alinéa, comme une question dont la solution concerne « l'applicabilité dans un cas d'espèce de l'arrêt antérieurement rendu » par la Cour. Évidemment, les Parties n'ont pas entendu contester l'arrêt antérieur ni rouvrir aucune des questions litigieuses tranchées par celui-ci. Cet arrêt était une « décision de principe » ; il traitait en général des phares auxquels s'appliquait le contrat en territoire grec ; il fixait la « portée du contrat » telle qu'elle était régie par l'intention des Parties ; il constatait que certaines formalités du droit ottoman avaient été remplies ; et, toujours d'une manière générale, il établissait le caractère opérant du contrat vis-à-vis de la Grèce. Toutes ces questions sont maintenant « chose jugée », et les Parties ne témoignent d'aucune intention de leur contester ce caractère. Les définitions énoncées dans le compromis montrent que ce que l'on cherche à obtenir maintenant, c'est un arrêt sur « l'applicabilité dans un cas d'espèce », « l'applicabilité en ce qui concerne des phares » situés sur certains territoires déterminés, des principes posés en 1934.

La Cour, en rendant son arrêt, est priée de trancher la question « en tenant compte » d'un élément particulier de l'affaire, savoir l'époque à laquelle la Crète et Samos « ont été détachées de l'Empire ottoman ». Cela se conçoit, étant donné que le seul argument invoqué par le Gouvernement hellénique dans sa note verbale du 17 juillet 1934 — à l'appui de sa manière de voir selon laquelle le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 ne s'appliquerait pas aux phares de Crète et de Samos — était que lesdits territoires avaient été détachés de la Turquie avant cette date. Si, éventuellement, d'autres arguments avaient pu être invoqués à l'appui de cette thèse, le Gouvernement hellénique, toutefois, n'y avait pas eu recours. Sans examiner cet argument la Cour ne pourrait donc trancher la « divergence de vues » qui s'est produite. On comprend, par là, l'importance attachée par les Parties à un aspect particulier de la présente espèce.

Il ne s'ensuit pas cependant que la Cour ait été invitée à ne connaître que de ce seul élément de l'affaire. Il ne s'ensuit pas non plus que la Cour soit tenue de répondre exclusivement à la question qui lui est posée sur la base de l'opinion à laquelle elle arrive quant à l'époque du détachement. Si telle avait été l'intention des Parties, elles auraient énoncé la question soumise par elles à la Cour dans des termes qui n'auraient visé que ce seul et simple objet. Or, il n'en a pas été ainsi. Les Parties ont formulé une question bien plus large, visant la

the applicability of the principle laid down by the said judgment [of 1934] in the case of lighthouses situated in Crete, including the adjacent islets, and in Samos"; (in the third paragraph) as being "accessory to the principal question which has already been decided"; and (in the seventh paragraph) as a question the answer to which will relate "to the applicability in a particular case of the judgment already rendered" by the Court. Clearly the parties did not intend to attack the earlier judgment, or to reopen any of the issues which it closed. That judgment was a *décision de principe*; it dealt in a general way with lighthouses to which the contract was applicable in Greek territories; it fixed "the scope of the contract" as governed by the intention of the parties; it declared that certain formalities of Ottoman law had been complied with; and it established, again in a general way, the enforceability of the contract as regards Greece. All of these points are now *res judicata*, and the parties show no disposition to challenge their character as such. The descriptions found in the special agreement indicate that what is now sought is a judgment on the "applicability in a particular case", "applicability in the case of lighthouses" situated in particular territories, of the points which were decided in 1934.

In reaching its decision, the Court is asked to take into account (*trancher, en tenant compte*) a special element of the case, *viz.*, the period (*l'époque*) at which Crete and Samos were "detached from the Ottoman Empire". Quite naturally so, as the only argument which had been advanced by the Greek Government in its *note verbale* of July 17th, 1934 in support of its view that the contract of April 1st/14th, 1913 did not apply to lighthouses in Crete and Samos, was that these territories had been detached from Turkey before that date. If other arguments might have been employed to support its view, the Greek Government had not chosen to use them. Hence, the Court would not be able to settle the "difference of opinion" which arose, without dealing with this argument. This explains the emphasis given by the parties to a particular feature of this case.

Yet it does not follow that the Court has been asked to deal only with this one element of the case. Nor does it follow that the Court is bound to answer the question formulated solely on the basis of its view as to the epoch of detachment. If the parties had so intended, they would have submitted to the Court a question formulated in terms which would have raised this single and simple issue. This they did not do. Instead, they formulated a much broader question relating to the validity and enforceability of the contract of 1913 as concerns

validité et le caractère opérant du contrat de 1913 à l'égard des phares de Crète et de Samos. La Cour ayant dit, dans son arrêt précédent, que le contrat de 1913 était dûment intervenu et partant était opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique, en ce qui concerne les phares situés sur des territoires attribués à la Grèce à l'issue des guerres balkaniques ou postérieurement, mais ayant, d'autre part, fait une réserve quant à la spécification des territoires où sont situés les phares pour lesquels le contrat de 1913 est opérant, les Parties ont maintenant demandé en termes exprès si la Crète et Samos figurent parmi ces territoires. Selon l'énoncé même de la question, il s'agit de savoir si le contrat de 1913 « est dûment intervenu et partant est opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique en ce qui concerne les phares situés sur les territoires de Crète, y compris les îlots adjacents, et de Samos ». Restreindre, dans la présente espèce, les points litigieux à la seule question de savoir à quelle époque est intervenu le détachement des territoires, équivaudrait à ne pas considérer suffisamment les termes, délibérément choisis, du cinquième alinéa du compromis. La Cour, bien qu'elle soit tenue de prendre en considération l'époque à laquelle la Crète et Samos furent détachées de l'Empire ottoman, demeure libre d'apprécier l'importance de cet élément de l'affaire, dans l'examen qui la conduit aux réponses données par elle aux questions bien plus larges qui lui ont été soumises.

Le compromis étant considéré comme un tout, il semble que l'intention des Parties ait été de soumettre à la Cour des questions qui rentrent dans la réserve énoncée par l'arrêt de 1934 ; les Parties considéraient ces questions comme visant l'application, à certains territoires déterminés, de principes déjà établis par la Cour dans la *décision de principe* rendue par elle en 1934 ; elles désiraient soulever, à propos de ces territoires, « des questions de fait et de droit » qui, la Cour l'avait dit, pouvaient « être soulevées à cet égard » et sur lesquelles la Cour n'avait pas été appelée à se prononcer en 1934 ; pour les Parties, une, mais une seule, de ces « questions de fait et de droit » était l'époque du détachement de la Crète et de Samos ; leur intention était que la Cour examinât les « questions de fait et de droit » liées à la validité et au caractère opérant vis-à-vis de la Grèce du contrat de 1913, en ce qui concerne les phares de Crète et de Samos, dans la mesure où ces questions litigieuses n'avaient pas, à la suite de l'arrêt de 1934, pris le caractère de « chose jugée ».

II.

Il suffit, aux fins de la présente opinion, d'examiner très brièvement la solution à donner à l'affaire en partant du point de vue exposé ci-dessus.

lighthouses in Crete and Samos. The Court having said in its previous judgment that the contract of 1913 was duly entered into and was accordingly operative as regards the Greek Government with respect to lighthouses situated in territories assigned to Greece after the Balkan wars or subsequently, but having reserved the specification of such territories in which lighthouses in regard to which the contract of 1913 is operative are situated, the parties have now asked specifically whether Crete and Samos are among those territories. In the terms formulated, the question is whether the contract of 1913 "was duly entered into and is accordingly operative as regards the Greek Government in so far as concerns lighthouses situated in the territories of Crete, including the adjacent islets, and of Samos". To restrict the issues in this case to the single question as to the epoch of detachment would be to pay insufficient attention to this careful formulation in the fifth paragraph of the special agreement. While the Court is bound to take account of the period at which Crète and Samos were detached from the Ottoman Empire, it is free to appreciate the importance of that element of the case in arriving at its answers to the much broader questions presented.

Viewing the special agreement as a whole, it seems that the parties intended to place before the Court questions which fall within the reservation made in the 1934 judgment; that they thought of these questions as being concerned with the application, with respect to particular territories, of principles already laid down by the Court in its *décision de principe* of 1934; that they wished to raise, as to these territories, "questions of fact and of law" which the Court had said "might be raised in that connection" and which the Court had not been asked to decide in 1934; that they saw one, but only one, of these "questions of fact and of law" as being that relating to the epoch of detachment of Crete and Samos from the Ottoman Empire; and that they intended that the Court should deal with the "questions of fact and of law" connected with the validity and enforceability *vis-à-vis* Greece of the contract of 1913, with respect to lighthouses in Crete and Samos, in so far as those issues had not become *res judicata* in consequence of the 1934 judgment.

II.

It will suffice for the purposes of this opinion to deal very briefly with the disposition which should be made of the case in accordance with the view expressed above.

*

Dans son Arrêt du 17 mars 1934, la Cour a indiqué (p. 28) qu'elle fondait sa décision sur l'article 9 du Protocole XII, qui est ainsi conçu :

Dans les territoires détachés de la Turquie en vertu du traité de paix en date de ce jour, l'État successeur est pleinement subrogé dans les droits et charges de la Turquie vis-à-vis des ressortissants des autres Puissances contractantes et des sociétés dans lesquelles les capitaux des ressortissants desdites Puissances sont prépondérants, bénéficiaires de contrats de concession passés avant le 29 octobre 1914 avec le Gouvernement ottoman ou toute autorité locale ottomane. Il en sera de même, dans les territoires détachés de la Turquie à la suite des guerres balkaniques, en ce qui concerne les contrats de concession passés, avant la mise en vigueur du traité par lequel le transfert du territoire a été stipulé, avec le Gouvernement ottoman ou toute autorité locale ottomane. Cette subrogation aura effet à dater de la mise en vigueur du traité par lequel le transfert du territoire a été stipulé, sauf en ce qui concerne les territoires détachés par le traité de paix en date de ce jour, pour lesquels la subrogation aura effet à dater du 30 octobre 1918.

Diverses questions se posent à propos de l'application de cet article au contrat du 1^{er}/14 avril 1913, en ce qui concerne les phares de Crète et de Samos.

*

Comme la Crète et Samos n'ont pas été « détachées de la Turquie en vertu du Traité de paix » de Lausanne, l'article 9 du Protocole XII ne peut leur être applicable, à moins que l'on ne puisse dire qu'elles aient été « détachées de la Turquie à la suite des guerres balkaniques ». La question se pose donc de savoir dans quel sens l'expression « détachés » a été employée dans l'article 9.

La même expression « détachés » figure dans le cinquième alinéa du compromis du 28 août 1936. Au début de la procédure écrite, l'agent du Gouvernement français (Mémoire français, p. 5) énonçait dans les termes suivants la question actuellement soumise à la Cour :

Ce dont il s'agit précisément est ceci : Est-ce que, dans une certaine période où ces territoires *n'étaient pas encore grecs*, ils pouvaient déjà être considérés comme n'étant plus ottomans au point que le Gouvernement impérial ottoman n'avait plus le droit d'y passer certains contrats ?

C'est dans ce sens — l'agent hellénique le souligne — que la Cour doit tenir compte de l'époque du détachement ; à son avis, il faut considérer le détachement comme ayant été

*

In the judgment of March 17th, 1934, the Court stated (p. 28) that its decision was founded on Article 9 of Protocol XII which provides as follows:

In territories detached from Turkey under the Treaty of Peace signed this day, the State which acquires the territory is fully subrogated as regards the rights and obligations of Turkey towards the nationals of the other contracting Powers and companies in which the capital of the nationals of the said Powers is preponderant, who are beneficiaries under concessionary contracts entered into before the 29th October, 1914, with the Ottoman Government or any local Ottoman authority. The same provision will apply in territories detached from Turkey after the Balkan wars so far as regards concessionary contracts entered into with the Ottoman Government or any Ottoman local authority before the coming into force of the treaty providing for the transfer of the territory. This subrogation will have effect as from the coming into force of the treaty by which the transfer of territory was effected except as regards territories detached by the Treaty of Peace signed this day, in respect of which the subrogation will have effect as from the 30th October, 1918.

Several questions arise in connection with the application of this Article to the contract of April 1st/14th, 1913, as regards lighthouses situated in Crete and Samos.

*

As Crete and Samos were not "detached from Turkey under the Treaty of Peace" of Lausanne, Article 9 of Protocol XII can have no application to them unless it can be said that they were "detached from Turkey after the Balkan wars". The question arises, therefore, as to the sense in which the term "detached" (*détachés*) was employed in Article 9.

The same term "detached" (*détachés*) was employed in the fifth paragraph of the special agreement of August 28th, 1936. Early in the written proceedings, the French Agent (French Memorial, p. 5) thus stated the question now before the Court:

Ce dont il s'agit précisément est ceci: Est-ce que, dans une certaine période où ces territoires *n'étaient pas encore grecs*, ils pouvaient déjà être considérés comme n'étant plus ottomans au point que le Gouvernement impérial ottoman n'avait plus le droit d'y passer certains contrats?

It is in this sense, the Greek Agent insists, that the epoch of detachment is to be taken into account by the Court; in his view, detachment is to be considered to have taken place upon

effectué lorsque le pouvoir de conclure des contrats de concession tels que celui du 1^{er}/14 avril 1913 a cessé d'exister. C'est apparemment dans ce sens que le terme « détachés » a été employé dans la note verbale hellénique du 17 juillet 1934. Aux stades ultérieurs de la procédure, l'agent du Gouvernement français semble avoir modifié sa première manière de voir ; il a assimilé l'expression « détachés », dans le cinquième alinéa du compromis, au terme « détachés », dans l'article 9 du Protocole XII, et il a fait valoir que « le détachement, dans le système de ce texte [c'est-à-dire dans l'article 9] ne se conçoit pas sans un changement de souveraineté ». Il semble donc que les Parties ne soient pas d'accord quant au sens du mot « détachés », tel qu'il est employé dans le compromis du 28 août 1936. Même si l'on peut dire qu'elles s'accordent à reconnaître que l'expression dont se sert ainsi le compromis est l'équivalent du terme qui figure dans l'article 9 du Protocole XII, elles ne sont pas d'accord sur le sens de l'expression « détachés » dans ce dernier instrument.

Une divergence assez semblable s'était produite en 1934 (Série A/B, n° 62, pp. 15-16) au sujet de l'expression « dûment intervenu », qui figurait à la fois dans le compromis du 15 juillet 1931 et dans l'article premier du Protocole XII. La Cour put alors s'aider d'une référence aux travaux préparatoires afférents au compromis du 15 juillet 1931 ; mais, dans la présente espèce, elle n'a été mise en possession d'aucune donnée historique comparable, en ce qui est du compromis du 28 août 1936.

L'arrêt rendu par la Cour en 1934 n'est pas d'un grand secours sur ce point. Il y est dit (p. 28) :

En basant sa décision sur l'article 9 du Protocole XII, la Cour n'a pas perdu de vue que la rédaction de cet article diffère un peu de celle de l'article premier du compromis, en tant que le compromis parle des « territoires qui furent attribués » à la Grèce « à la suite des guerres balkaniques ou postérieurement », tandis que l'article 9 concerne les territoires détachés de la Turquie soit « en vertu du traité de paix » (de Lausanne), soit « à la suite des guerres balkaniques ». Toutefois, la Cour a été d'avis que, dans les deux textes, et en ce qui concerne la Grèce, les mêmes territoires sont visés, d'autant plus qu'aucune des Parties, à l'occasion des références faites à l'article 9, n'a suggéré qu'il pourrait y avoir une différence matérielle concernant les territoires visés dans ces textes.

Dans la présente affaire, la question, telle qu'elle est énoncée dans le compromis, indique expressément que les territoires dont il s'agit, la Crète et Samos, « furent attribués » à la Grèce « à la suite des guerres balkaniques », et cependant la Cour est priée de tenir compte de l'époque à laquelle ces

a discontinuance of the power to conclude concessionary contracts such as the contract of April 1st/14th, 1913. It was apparently in this sense that the term "*détachés*" had been employed in the Greek *note verbale* of July 17th, 1934. At later stages of the presentation of the case, the French Agent seems to have taken a different view; he assimilated the word *détachés* in the fifth paragraph of the special agreement to the word *détachés* in Article 9 of Protocol XII, and he argued that "le détachement, dans le système de ce texte [i.e., Article 9], ne se conçoit pas sans un changement de souveraineté". It thus appears that the parties are not agreed as to the meaning of the term *détachés* as used in the special agreement of August 28th, 1936. Even if they can be said to be agreed that the term as used in the special agreement is the equivalent of the term as used in Article 9 of Protocol XII, they are not agreed as to the meaning of the term in the latter instrument.

A somewhat similar disagreement existed in 1934 (Series A/B, No. 62, pp. 15-16) with reference to the term "duly entered into", used both in the special agreement of July 15th, 1931 and in Article 1 of Protocol XII. The Court was then aided by reference to *travaux préparatoires* relating to the special agreement of July 15th, 1931; but in this case it has been supplied with no comparable historical facts with reference to the special agreement of August 28th, 1936.

The Court's judgment of 1934 offers little assistance in this connection. There it was said (p. 28):

In founding its decision on Article 9 of Protocol XII, the Court has not overlooked the fact that the words used in that Article differ somewhat from those used in the first Article of the Special Agreement: thus, the Special Agreement speaks of "territories which were assigned" to Greece "after the Balkan wars or subsequently"; whereas Article 9 refers to "territories detached from Turkey" either "under the Treaty of Peace" (of Lausanne) or "after the Balkan wars". The Court is, however, of opinion that in both texts and in so far as concerns Greece the same territories are meant, all the more so, since neither Party, when discussing Article 9, has suggested that there is any substantial difference between the territories referred to in these two texts.

In this case, the question as formulated in the special agreement distinctly states that the territories in question, Crete and Samos, "were assigned to that [the Greek] Government after the Balkan wars", and yet the Court is directed to take into account the period at which these territories were detached

territoires furent détachés de l'Empire ottoman. Ceci étant, on ne peut pas dire, dans la présente affaire, comme on l'a dit dans la précédente, que, par *territoires attribués à la Grèce* et par *territoires détachés de l'Empire ottoman*, il faille entendre les mêmes territoires.

On peut, dans le cinquième alinéa du compromis du 28 août 1936, s'être servi de l'expression « détachés » dans l'un des deux sens suivants : 1) au sens de cessation des pouvoirs étatiques nécessaires pour octroyer des contrats de concession, c'est-à-dire au sens dans lequel, à un certain moment, les agents des deux Parties ont interprété l'expression ; ou 2) au sens d'extinction complète d'une souveraineté antérieure par l'effet d'un acte tel qu'une cession. Toutefois, en donnant à l'expression telle qu'elle est employée dans le compromis l'une de ces deux acceptions, on ne réglerait pas nécessairement la question qui se pose quant au sens de cette expression telle qu'elle est employée dans l'article 9 du Protocole XII.

Quel que soit le sens attribué à l'expression « détachés », dans le cinquième alinéa du compromis et dans l'article 9 du Protocole XII, il n'en reste pas moins, pour la Cour, à apprécier l'importance de la question aux fins de la décision à rendre dans la présente espèce.

*

Il y a lieu, également, de répondre à une autre question avant que la Cour, fondant sa décision sur l'article 9 du Protocole XII, puisse dire qu'en ce qui concerne les phares de Crète et de Samos, le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 est « dûment intervenu et partant est opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique ». Pour pouvoir affirmer ceci, il faut constater au préalable que, nonobstant l'autonomie possédée par la Crète et par Samos, le Sultan ou le Gouvernement ottoman avait, à la date du 1^{er}/14 avril 1913, le pouvoir de conclure des contrats de concession à l'égard des phares qui se trouvaient sur ces territoires. Le Protocole XII n'a pas eu pour effet de conférer une validité aux contrats qui en avaient toujours été dépourvus jusque-là. Il n'a pas sanctionné des contrats conclus *ultra vires*. Lors de la rédaction du protocole, le représentant de la Turquie, Ismet Pacha, doit avoir gardé ce point présent à l'esprit lorsqu'il a dit qu'il ne pouvait pas « reconnaître comme valables des engagements pris par le Gouvernement de Constantinople pour les territoires sur lesquels ne s'étendait pas son autorité effective ». (*Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, 2^{me} série, I, pp. 419-420.) La conception tout entière de la subrogation que prévoit l'article 9 repose sur l'existence antérieure de droits et charges de la Turquie. En conséquence, même si l'on doit attribuer à l'expression « dûment intervenu » un sens plus étroit, le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 ne saurait être

from the Ottoman Empire. In view of this fact, it can not be said in this case, as it was said in the former case, that "the same territories are meant" by *territories assigned to Greece* and by *territories detached from the Ottoman Empire*.

The word *détachés* might have been used in the fifth paragraph of the special agreement of August 28th, 1936 in either of two senses: (1) in the sense of discontinuance of such governmental power as is necessary for making concession contracts, *i.e.*, the sense in which at one time the Agents of both parties interpreted the word; or (2) in the sense of a complete extinguishment of a former sovereignty by such an act as cession. The assignment of one of these meanings to the term as used in the special agreement would not necessarily, however, dispose of the question as to the meaning of the term as used in Article 9 of Protocol XII.

Whatever meaning is given to the term *détachés* in the fifth paragraph of the special agreement and in Article 9 of Protocol XII, it would still remain for the Court to appreciate the importance of the question for a decision of this case.

*

Another question must be answered, also, before the Court, basing its decision on Article 9 of Protocol XII, can say that as to lighthouses in Crete and Samos the contract of April 1st/14th, 1913 was "duly entered into and is accordingly operative as regards the Greek Government". This cannot be said unless it can be found that, notwithstanding the autonomy possessed by Crete and Samos, the Sultan or the Ottoman Government had legal power on April 1st/14th, 1913 to enter into concessionary contracts with reference to lighthouses in these territories. Protocol XII did not have the effect of giving validity to contracts which had never been valid theretofore. It did not set up *ultra vires* contracts. When it was being drafted, the Turkish representative, Ismet Pasha, must have had this point in mind in saying that he *ne peut pas reconnaître comme valables des engagements pris par le Gouvernement de Constantinople pour les territoires sur lesquels ne s'étendait pas son autorité effective*. (*Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, second series, I, pp. 419-420.) The whole conception of the subrogation for which Article 9 provides is predicated upon the previous existence of *droits et charges de la Turquie*. Hence, even if the term *dûment intervenu* should be given a narrower meaning, the contract of April 1st/14th, 1913 cannot be held to be *opérant vis-à-vis* the Greek Government, with respect to lighthouses in Crete and Samos, unless the Sultan or the Ottoman Government had

tenu pour « opérant » vis-à-vis du Gouvernement hellénique, en ce qui concerne les phares de Crète et de Samos, à moins que le Sultan ou le Gouvernement ottoman n'ait eu, à cette date, le pouvoir de lier lesdits territoires par un contrat de cette nature.

Les agents des Parties n'ont pas eux-mêmes traité directement cette question. L'agent du Gouvernement français ne l'a pas débattue parce que, selon l'opinion qu'il se faisait de la tâche confiée à la Cour, la question ne se posait pas. L'agent du Gouvernement hellénique a seulement insisté sur l'autonomie dont jouissaient la Crète et Samos dans la mesure où cette autonomie a exercé une portée sur l'époque du détachement. Cette manière de présenter l'affaire n'empêche pas la Cour d'examiner la question comme lui ayant été soumise par le compromis. Cet examen est grandement facilité par les développements que les agents ont consacrés à l'étendue de l'autonomie en Crète et à Samos, eu égard à l'époque du détachement de ces îles d'avec l'Empire ottoman.

Cette question relative au pouvoir du Sultan ou du Gouvernement ottoman de conclure le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 pour la Crète et pour Samos, n'a été en aucune manière tranchée par l'arrêt de 1934. Elle n'a pas été alors examinée par la Cour et, sauf une allusion de caractère très général faite par l'agent du Gouvernement hellénique à la Crète en tant qu'État vassal (Série C, n° 74, p. 317), elle n'a pas été esquissée dans les exposés faits devant la Cour à cette époque. Elle constitue l'une de ces « questions de fait et de droit » auxquelles s'applique la réserve énoncée par la Cour.

*

Avec l'aide et la protection d'autres Gouvernements — à savoir ceux de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Russie — ainsi que grâce à des mesures prises contrairement à la volonté du Gouvernement ottoman, la Crète obtint son autonomie en 1899. Sa Constitution fut définitivement adoptée le 29 avril 1899 par l'Assemblée crétoise, après avoir été approuvée, non par le Gouvernement ottoman, mais par des représentants des quatre États européens réunis en conférence à Rome. Le premier article de la Constitution crétoise de 1899 et de celle de 1907 disposait que l'île de Crète, avec les îlots adjacents, constituait un État (*πολιτεία*) jouissant d'une autonomie complète, dans les conditions établies par les quatre grandes Puissances. Ces dernières, d'un bout à l'autre de leur intervention, avaient constamment proclamé leur intention de maintenir l'intégrité de l'Empire ottoman; en notifiant à la Sublime-Porte, le 30 novembre 1898, le choix fait par elles d'un Haut-Commissaire pour la Crète, elles se déclarèrent disposées à confirmer les « droits suprêmes du Sultan » sur la Crète (Mémoire

power on that date to bind these territories by such a contract.

The Agents of the parties have not directly addressed themselves to this question. The French Agent has not argued it because in his view of the task of the Court the question does not arise. The Greek Agent has confined his discussion of the effect of the autonomy of Crete and Samos to its bearing on the epoch of detachment. This presentation of the case does not preclude the Court's consideration of the question as having been placed before it by the special agreement. Such consideration is greatly facilitated by the Agents' exploration of the extent of the autonomy of Crete and Samos in connection with the question as to the epoch of their detachment from the Ottoman Empire.

This question as to the power of the Sultan or the Ottoman Government to conclude the contract of April 1st/14th, 1913 in respect to Crete and Samos, was in no way determined by the Court's judgment of 1934. It was not then considered by the Court, and except for a very general reference by the Greek Agent to Crete as a vassal State (Series C, No. 74, p. 317) it was in no way adumbrated in the argument before the Court at that time. It is one of the "questions of fact and of law" to which the Court's reservation applies.

*

With the assistance and protection of other Governments—*viz.*, those of France, Great Britain, Italy and Russia—and by measures taken in opposition to the will of the Ottoman Government, Crete achieved its autonomy in 1899. Its Constitution was finally adopted by the Cretan Assembly on April 29th, 1899, after it had been approved not by the Ottoman Government but by representatives of the four European States meeting in Conference at Rome. The first Article of the Cretan Constitutions of 1899 and of 1907 provided that the island of Crete, with the adjacent islets, should constitute a State (*πολιτεία*) enjoying a complete autonomy, under the conditions established by the four Great Powers. Throughout the action of these latter they had at all times declared their intention to maintain the integrity of the Ottoman Empire; in notifying the Sublime Porte of their selection of a High Commissioner of Crete, on November 30th, 1898, they expressed a willingness to confirm the "supreme rights of the Sultan" in Crete (Greek Memorial, p. 34), and in notifying the High Commis-

hellénique, p. 34) et, lorsqu'elles informèrent le Haut-Commissaire, à la date du 28 mars 1899, de leur approbation de la première Constitution, elles stipulèrent que la Constitution ne devait pas porter atteinte aux « droits légitimes » du Sultan (Mémoire français, p. 28).

L'agent du Gouvernement hellénique définit la situation de la Crète après 1899 comme étant celle d'un État mi-souverain ; l'agent du Gouvernement français souligne la suzeraineté du Sultan. Il n'est pas nécessaire d'essayer de faire entrer dans une catégorie juridique précise la Crète telle qu'elle était à cette époque. Il n'y a pas lieu non plus, dans la présente opinion, de préciser de manière complète la mesure de l'autonomie crétoise. Il suffit de dire qu'à partir de 1899 le Gouvernement ottoman n'a pas exercé de pouvoirs étatiques en Crète et, bien que le pavillon du Sultan ait été cérémonieusement arboré en Crète jusqu'au mois de février 1913, le gouvernement de l'île était entièrement aux mains du Haut-Commissaire et des Crétois eux-mêmes, sous réserve, à certains égards, de l'approbation des quatre États européens. Dans ses relations extérieures, le Gouvernement crétois agissait indépendamment du Gouvernement ottoman et il conclut diverses conventions internationales ou y adhéra, par exemple la Convention de l'Union postale universelle et celle de l'Union télégraphique internationale. Si l'on peut dire qu'après 1899 le Sultan conservait une souveraineté théorique, il s'agissait d'une souveraineté dépourvue du dernier vestige de pouvoir. Le Sultan ne pouvait ni mettre un terme ni apporter des modifications à l'autonomie dont la Crète avait été dotée, contre sa volonté et avec l'approbation des quatre États européens. Une conception juridique ne doit pas être tendue jusqu'au point de menacer rupture, et l'on ne saurait laisser obscurcir les réalités de cette situation par l'ombre d'une souveraineté dépourvue de substance.

A partir de 1908, l'union de la Crète avec la Grèce fut envisagée dans divers actes du Gouvernement crétois, et en 1912, à la veille de la guerre avec la Turquie, certaines démarches furent entreprises dans ce sens. L'article 4 du Traité non ratifié de Londres du 17/30 mai 1913 (107 *British and Foreign State Papers*, p. 656) disposait que le Sultan cédait l'île de Crète aux États balkaniques alliés contre lui et renonçait « en leur faveur à tous les droits de souveraineté et autres qu'il possédait sur cette île » ; cette disposition fut maintenue entre la Grèce et la Turquie par le Traité d'Athènes, signé le 1^{er}/14 novembre 1913 et entré en vigueur plus tard au cours de ce mois (*ibid.*, p. 893) ; à la fin de 1913, tous les autres États balkaniques avaient renoncé, en faveur de la Grèce, aux intérêts qu'ils possédaient en Crète. Une analyse de la phrase équivoque employée dans le Traité de Londres ne jetterait aucune lumière sur les points litigieux de la présente espèce.

sioner of their approval of the first Constitution, on March 28th, 1899, they stipulated that the Constitution should not impinge on the "legitimate rights" of the Sultan (French Memorial, p. 38).

The Agent of the Greek Government characterizes the situation of Crete after 1899 as that of an *État mi-souverain*; the Agent of the French Government stresses the suzerainty of the Sultan. It is unnecessary to attempt to place the Crete of this period in a precise legal category. Nor is it necessary, in this opinion, to set forth the complete extent of the Cretan autonomy. It will suffice to say that after 1899 the Ottoman Government exercised no governmental powers in Crete, and that although the Sultan's flag was ceremoniously flown in Crete until February, 1913, the government of this island was entirely in the hands of the High Commissioner and the Cretans themselves, subject in certain respects to the approval of the four European States. In its external relations, the Cretan Government acted independently of the Ottoman Government, also, and it concluded or acceded to various international conventions, among them those of the Universal Postal Union and the International Telegraphic Union. If it can be said that a theoretical sovereignty remained in the Sultan after 1899, it was a sovereignty shorn of the last vestige of power. He could neither terminate nor modify the autonomy with which Crete had been endowed against his will and with the sanction of the four European States. A juristic conception must not be stretched to the breaking-point, and a ghost of a hollow sovereignty cannot be permitted to obscure the realities of this situation.

After 1908 the union of Crete with Greece was envisaged in various acts of the Cretan Government, and in 1912, on the eve of the war with Turkey, some steps were taken in this direction. By Article 4 of the unratified Treaty of London of May 17th/30th, 1913 (107 *British and Foreign State Papers*, p. 656), it was provided that the Sultan ceded the island of Crete to the Balkan States allied against him and renounced in their favour all the *rights of souveraineté et autres qu'il possédait* over the island; this provision was maintained between Greece and Turkey in the Treaty of Athens, signed on November 1st/14th, 1913 and brought into force later in that month (*ibid.*, p. 893), and by the end of 1913 all the other Balkan States had renounced their interests in Crete in favour of Greece. An analysis of the equivocal phrase employed in the Treaty of London would shed no light on the issues of this case.

Le contrat de concession de 1860, tel qu'il avait été prolongé en 1879 et en 1894, s'appliquait aux phares de Crète et ne cessa pas de leur être applicable après la réalisation de l'autonomie crétoise. On laissa donc la Société Collas & Michel continuer d'assurer l'entretien des phares existants, après que les rênes du gouvernement furent passées entre les mains des autorités locales, mais il semble qu'aucun phare nouveau n'ait été construit. Des négociations se poursuivirent, de 1903 à 1911, au sujet de l'établissement de phares à Spada et à Elaphonissi ; au cours de ces négociations, les gouvernements de certains États maritimes, pour des raisons qui n'ont pas été indiquées, s'adressèrent eux-mêmes à ce sujet au Gouvernement ottoman. Ce fait n'autorise pas à tirer de conclusion quant au dépositaire du pouvoir local ; le Gouvernement crétois refusa finalement d'autoriser la construction, et l'affaire n'aboutit pas. Lors de l'expiration, en 1924, du contrat de 1860, tel qu'il avait été prolongé en 1879 et en 1894, le Gouvernement hellénique n'admit nullement que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 fût applicable à la Crète ; en fait, il prit en mains la construction de phares en Crète (Série C, n^o 74, p. 212).

La situation de la Crète, à l'égard du contrat du 1^{er}/14 avril 1913, peut se comparer à celle de l'île de Chypre à l'égard du contrat du 30 juin/12 juillet 1879. Par la Convention du 4 juin 1878, le Sultan consentit à laisser occuper et administrer l'île de Chypre par la Grande-Bretagne ; une annexe à cette convention, datée du 1^{er} juillet 1878, envisageait l'évacuation de l'île par la Grande-Bretagne sous certaines conditions. Incontestablement, l'île de Chypre continua à faire partie de l'Empire ottoman et demeura soumise à la souveraineté du Sultan durant la période d'occupation, jusqu'à ce qu'elle ait été annexée par la Grande-Bretagne, le 5 novembre 1914. L'annexion fut reconnue par la Turquie dans l'article 20 du Traité de paix signé à Lausanne le 24 juillet 1923. Le contrat des phares, du 8/20 août 1860, s'appliquait aux trois phares de l'île de Chypre, et il ressort d'une déclaration de l'Office du Secrétariat colonial de Chypre (Mémoire hellénique, p. 65) que, lors de l'occupation britannique, « les concessionnaires ont été autorisés par le Gouvernement britannique à continuer l'exercice de leurs privilèges, mais, à l'expiration de la concession survenue le 4 septembre 1884, une délivrance formelle des phares au gouvernement de l'île a eu lieu ». Apparemment, on n'a pas prétendu qu'à partir du 4 septembre 1884 le contrat de 1860, prolongé en 1879, ait continué à être applicable aux phares de l'île de Chypre.

On doit donc, semble-t-il, conclure qu'à la date du 1^{er}/14 avril 1913 ni le Sultan ni le Gouvernement ottoman n'avait le pouvoir de prolonger le contrat de concession, alors en existence,

The concession contract of 1860 as it had been extended in 1879 and 1894 was applicable to lighthouses in Crete, and it did not cease to be so applicable after the realization of Cretan autonomy. The firm of Collas & Michel was therefore permitted to continue its maintenance of the previously established lighthouses after the reins of government had passed to the local authorities, but it seems that no new lighthouses were established. Negotiations were under way from 1903 to 1911 concerning the construction of lighthouses at Spada and Elaphonissi, during the course of which the governments of certain maritime States, for reasons which were not stated, addressed themselves to the Ottoman Government with reference to the question. The fact does not warrant any conclusion to be drawn as to the lodgment of legal power; the Cretan Government finally refused to authorize the construction, and in the end nothing came of the matter. After the expiration in 1924 of the contract of 1860 as extended in 1879 and 1894, the Greek Government did not in any way admit the applicability in Crete of the contract of April 1st/14th, 1913; indeed, it took into its own hands the construction of lighthouses in Crete (Series C, No. 74, p. 212).

The position of Crete with reference to the contract of April 1st/14th, 1913 may be compared with that of Cyprus with reference to the contract of June 30th/July 12th, 1879. By the Convention of June 4th, 1878, the Sultan consented to assign the island of Cyprus to be occupied and administered by Great Britain; an Annex to the Convention, dated July 1st, 1878, envisaged the evacuation of the island by Great Britain on certain conditions. Unquestionably, Cyprus remained a part of the Ottoman Empire and subject to the Sultan's sovereignty during the period of the occupation, and until it was annexed by Great Britain on November 5th, 1914. The annexation was recognized by Turkey in Article 20 of the Treaty of Peace signed at Lausanne on July 24th, 1923. The lighthouse contract of August 8th/20th, 1860 was applicable to three lighthouses in Cyprus, and it appears from a statement made by the Colonial Secretary's Office in Cyprus (Greek Memorial, p. 65) that after the beginning of the British occupation "the concessionaries were allowed by the British Government to continue in the exercise of their privilege, but on the expiration of the concession, 4th September, 1884, formal handing over of the lighthouses to the Government of the Island took place". Apparently no claim was made that after September 4th, 1884 the contract of 1860 as extended in 1879 continued to be applicable to lighthouses in Cyprus.

It seems necessary to conclude that on April 1st/14th, 1913 neither the Sultan nor the Ottoman Government had power to extend the then existing concessionary contract with respect

pour les phares de Crète et des îlots adjacents. En conséquence, que la Crète doive être considérée comme ayant été détachée de l'Empire ottoman soit avant soit après les guerres balkaniques, il est impossible d'invoquer l'article 9 du Protocole XII comme étant la base de la subrogation de la Grèce dans les droits et charges incombant à la Turquie, en vertu du contrat du 1^{er}/14 avril 1913, dans la mesure où ce contrat concerne les phares de Crète et des îlots adjacents.

Partant de ce point de vue, la Cour devrait refuser de dire que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 « est dûment intervenu et partant est opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique » en ce qui concerne les phares situés dans les territoires de Crète, y compris les îlots adjacents.

*

Le régime autonome institué à Samos en 1835 différait à certains égards de celui de la Crète. S'il est vrai qu'à l'origine il était dû à l'intercession de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie (1 Young, « Corps de Droit ottoman », p. 114), il dépendait de la volonté expresse du Sultan et reposait sur les dispositions du *Hatt* du 23 août 1832 ainsi que sur les dispositions complémentaires du *Hatt* du 16 septembre 1852, rendus l'un et l'autre par le Sultan. Le premier de ces décrets qualifie l'île de Samos de « partie des États héréditaires » du Sultan. A la différence de la Crète, Samos était astreinte à payer à la Sublime-Porte un tribut annuel. S'il est vrai que le gouvernement de la principauté exerçait sur les affaires locales un contrôle étendu, un doute subsiste sur le point de savoir si, en matière de relations extérieures, Samos avait obtenu une indépendance comparable à celle de la Crète. A cet égard, toutefois, on peut relever qu'en 1926, le Tribunal arbitral mixte gréco-bulgare estima qu'un navire battant pavillon samien devait être traité comme un navire neutre, durant une guerre dans laquelle la Turquie avait le caractère de belligérant. (*Katrantisios v. Bulgaria*, 7 Recueil des Décisions des Tribunaux arbitraux mixtes, p. 39.)

L'autonomie de Samos se maintint pendant presque quatre-vingts ans. L'article 5 du Traité non ratifié de Londres, du 17/30 mai 1913, prévoyait que les chefs de six États européens statueraient sur le sort de l'île; cette disposition fut maintenue entre la Grèce et la Turquie par l'article 15 du Traité d'Athènes du 1^{er}/14 novembre 1913. Trois mois plus tard, le 13 février 1914, les Gouvernements des six États décidèrent de remettre l'île à la Grèce; cette décision fut confirmée par l'article 12 du Traité de paix signé à Lausanne le 24 juillet 1923.

Si l'autonomie possédée par Samos était étendue, voire complète — cela est admis (Mémoire français, p. 33) — en matière commerciale et maritime, le Gouvernement samien cependant ne

to lighthouses in Crete and the adjacent islets. Hence, whether Crete should be said to have been detached from the Ottoman Empire before or after the Balkan wars, it is impossible to apply Article 9 of Protocol XII as the basis for subrogating Greece to the rights and charges of Turkey under the contract of April 1st/14th, 1913 in so far as it concerns lighthouses in Crete and the adjacent islets.

On this view, the Court should refuse to say that the contract of April 1st/14th, 1913 "was duly entered into and is accordingly operative as regards the Greek Government" in so far as concerns lighthouses situated in the territories of Crete, including the adjacent islets.

*

The autonomous régime set up in Samos in 1835 was in some respects unlike that in Crete. If it was originally due to the intercession of France, Great Britain and Russia (1 Young, *Corps de Droit ottoman*, p. 114), it rested on the expressed will of the Sultan, on the provisions of the *Hatt* issued by him on August 23rd, 1832 and on the additional provisions contained in the *Hatt* issued by him on September 16th, 1852. The first of these decrees describes Samos as a "part of the hereditary estates" of the Sultan. Unlike Crete, Samos was obligated to pay an annual tribute to the Sublime Porte. While the Government of the Principality exercised a large control of its local affairs, it seems doubtful whether in external affairs it ever achieved independence comparable to that of Crete. In this connection, however, it may be noted that in 1926 the Greco-Bulgarian Mixed Arbitral Tribunal held that a vessel flying the Samian flag was to be treated as a neutral vessel during a war in which Turkey was a belligerent. (*Katrantsios v. Bulgaria*, 7 *Recueil des Décisions des Tribunaux arbitraux mixtes*, p. 39.)

The autonomy of Samos continued for almost four score of years. By Article 5 of the unratified Treaty of London of May 17th/30th, 1913, it was provided that the future of the island should be determined by the Heads of six European States; this provision was maintained between Greece and Turkey by Article 15 of the Treaty of Athens of November 1st/14th, 1913. Three months later, on February 13th, 1914, the Governments of the six States decided to turn the island over to Greece; this decision was confirmed by Article 12 of the Treaty of Peace signed at Lausanne on July 24th, 1923.

While the autonomy possessed by Samos was extensive, admittedly (French *Mémoire*, p. 33) being complete as to commercial and maritime matters, the Samian Government did not

prit pas en mains le contrôle de l'administration des phares et n'intervint pas dans l'exécution, à Samos, par Collas & Michel, des contrats conclus par cette société avec le Gouvernement ottoman. Le contrat de 1860, dans son annexe A (Série C, n° 74, p. 382), prévoyait la création du feu de Vathi à Samos, et le Gouvernement hellénique admet (*ibid.*, p. 210) que ce feu fut établi en 1890 ; il doit donc avoir été établi en vertu du contrat de concession de 1860, prolongé en 1879. Le Gouvernement hellénique admet également que le feu de Tigani fut établi à Samos en 1912 ; ceci doit avoir été fait en vertu du contrat de 1860, prolongé en 1879 et en 1894. En réponse à une question qui lui avait été posée, l'agent du Gouvernement français a indiqué que la Société Collas & Michel entretint ces deux feux jusqu'en 1915 et perçut des droits de phares jusqu'à une date plus récente ; enfin que, ni le Gouvernement samien ni le Gouvernement hellénique ne souleva d'objection contre l'application des contrats.

Ces faits exercent une portée sur le degré d'autonomie dont jouissait l'île de Samos. Étant donnée leur existence, il est impossible de dire qu'à la date du 1^{er}/14 avril 1913, le Sultan ou le Gouvernement ottoman ne disposait pas du pouvoir juridique de prolonger la concession de la Société Collas & Michel pour les phares de Samos. Les mêmes faits disposent également d'une thèse soutenue par l'agent du Gouvernement hellénique et selon laquelle, étant donnée l'autonomie possédée par Samos, les parties au contrat du 1^{er}/14 avril 1913 n'entendaient pas que ledit contrat dût s'appliquer à cette île.

Il s'ensuit que, quelle que soit la manière de voir adoptée quant au sens de l'expression « détachés », dans le cinquième alinéa du compromis du 28 août 1936 et dans l'article 9 du Protocole XII, Samos ne fut détachée de l'Empire ottoman qu'à la suite des guerres balkaniques. Comme le contrat de 1913, pour les phares de Samos, n'était pas *ultra vires* de la part du Sultan ou du Gouvernement ottoman, la Grèce, par l'article 9 du Protocole XII, se trouve subrogée dans les droits et charges incombant à la Turquie, en vertu de ce contrat, pour ce qui est desdits phares.

Ceci oblige à dire que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 « est dûment intervenu et partant est opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique » en ce qui concerne les phares situés sur le territoire de Samos.

* * *

Dans la mesure où l'indique la présente opinion, je ne puis me rallier à l'arrêt de la Cour.

(Signé) MANLEY O. HUDSON.

assume control of the administration of lighthouses and it did not interfere with the performance in Samos by Collas & Michel of their contracts concluded with the Ottoman Government. The contract of 1860, in Annex A (Series C, No. 74, p. 382), provided for the establishment of the *Feu de Vathy* in Samos, and the Greek Government admits (*ibid.*, p. 210) that this *Feu* was established in 1890; it must have been established, therefore, under the concession contract of 1860 as extended in 1879. The Greek Government also admits that the *Feu de Tigani* was established in Samos in 1912; this must have been done under the contract of 1860 as extended in 1879 and 1894. In reply to a question the French Agent has stated that Collas & Michel maintained these two lights until 1915, and collected the *droits de phares* until a more recent date; and that neither the Samian Government nor the Greek Government made objection to the application of the contracts.

These facts have a bearing on the extent of the autonomy enjoyed by Samos. In the face of them, it is impossible to say that on April 1st/14th, 1913 the Sultan or the Ottoman Government lacked the legal power to extend the concession of Collas & Michel with respect to lighthouses in Samos. The same facts also dispose of a contention advanced by the Greek Agent that in view of the autonomy possessed by Samos the parties to the contract of April 1st/14th, 1913 did not intend that the contract should apply to Samos.

It follows that whatever view be taken of the meaning of the term *détachés* in the fifth paragraph of the special agreement of August 28th, 1936 and in Article 9 of Protocol XII, Samos was not detached from the Ottoman Empire until after the Balkan wars. As the contract of 1913 was not *ultra vires* to the Sultan or the Ottoman Government with respect to lighthouses in Samos, Article 9 of Protocol XII subrogates Greece to the *droits et charges* of Turkey under the contract, in so far as it concerns such lighthouses.

This makes it necessary to say that the contract of April 1st/14th, 1913 "was duly entered into and is accordingly operative as regards the Greek Government" in so far as concerns lighthouses situated in the territory of Samos.

* * *

To the extent indicated in this opinion, I am compelled to dissent from the judgment of the Court.

(Signed) MANLEY O. HUDSON.