

OPINION INDIVIDUELLE DE M. ANZILOTTI

J'ai le grand regret de ne pouvoir me rallier à l'opinion de la Cour. Me prévalant du droit que me confère l'article 57 du Statut, je me permets de joindre à l'arrêt un court exposé des motifs de mon dissentiment.

1. — Je dois dire tout d'abord que la question soumise à la Cour — question qui, selon moi, est exclusivement celle de savoir si le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 est dûment intervenu — doit à mon avis être résolue par application de l'article premier du Protocole XII de Lausanne.

Si je me place à ce point de vue, ce n'est pas seulement parce que les deux Parties ont déclaré que l'expression « dûment intervenu » dans l'article premier du compromis a le même sens que dans l'article premier du protocole. C'est aussi et surtout parce que la question de savoir si la Grèce est subrogée dans les droits et charges de la Turquie vis-à-vis de la société concessionnaire dépend de l'article 9 du protocole, dont l'application, en vertu de l'article 10, demande également l'application de l'article premier, dans ce sens que la subrogation prévue à l'article 9 n'a lieu que s'il s'agit d'un contrat de concession dûment intervenu au sens de l'article premier. Je reviendrai sur ce point; pour le moment, il me suffit de constater que les déclarations concordantes des deux Parties, en ce qui concerne l'article premier du compromis, restent entièrement sur le terrain du Protocole XII, et que la question de savoir si le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 est dûment intervenu ou non, ne se pose que par rapport à l'article premier du protocole.

Ceci dit, je puis préciser en quoi consiste mon dissentiment de l'opinion de la Cour. Celle-ci a été d'avis qu'un contrat de concession est dûment intervenu s'il a été valablement passé: ayant constaté la validité du contrat du 1^{er}/14 avril 1913, la Cour en a déduit qu'il était dûment intervenu et partant opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique. Selon moi, par contre, les « contrats de concession dûment intervenus », au sens du Protocole XII, sont les contrats de concession à l'égard desquels toutes les conditions requises par la loi ottomane pour l'octroi de la concession ont été remplies avant la date critique: la question que la Cour

SEPARATE OPINION OF M. ANZILOTTI.

[*Translation.*]

I find myself, to my great regret, unable to agree to the Court's judgment. Availing myself of my right under Article 57 of the Statute, I wish to subjoin to the judgment a short statement of the reasons for my dissent.

1.—In the first place, I should observe that the question submitted to the Court—a question which in my opinion is solely whether the contract of April 1st/14th, 1913, was regularly entered into—must, in my opinion, be resolved by the application of Article 1 of Protocol XII of Lausanne.

My reason for adopting this point of view is not merely that the Parties have stated that the expression "*dûment intervenu*" in Article 1 of the Special Agreement bears the same meaning as in Article 1 of the Protocol; but also, and more especially, because the question whether Greece is subrogated to the rights and obligations of Turkey, as towards the concessionary firm, is governed by Article 9 of the Protocol; for the application of that Article involves—in accordance with Article 10—the application of Article 1 also, so that the subrogation prescribed in Article 9 can only take place in the case of a concessionary contract which has been duly entered into (*dûment intervenu*), within the meaning of Article 1. I shall return to that point later; for the moment it suffices to point out that the concordant declarations of the two Parties in regard to Article 1 of the Special Agreement were made entirely from the standpoint of Protocol XII, and that the question whether the contract of April 1st/14th, 1913, was, or was not, duly entered into (*dûment intervenu*) can only be debated in relation to Article 1 of the Protocol.

Having made this clear, I can now go on to explain the nature of my dissent from the Court's finding. The Court has held that a concessionary contract was duly entered into (*dûment intervenu*) if it was validly made; having satisfied itself that the contract of April 1st/14th, 1913, was valid, the Court deduces that it was "*dûment intervenu*", and that it is accordingly operative in regard to the Greek Government. My view, on the contrary, is that "concessionary contracts duly entered into" (*dûment intervenus*), within the meaning of Protocol XII, are concessionary contracts in regard to which all the conditions requisite under Ottoman

devait résoudre était celle de savoir si cette exigence se trouvait être satisfaite dans le cas de l'espèce.

2. — Prise en elle-même, l'expression « contrat dûment intervenu » suggère simplement l'idée de « contrat valable » ou « valablement passé ». Toute expression, cependant, ne doit pas être considérée isolément, mais dans le contexte dont elle fait partie, et c'est seulement par rapport à ce contexte que l'interprète doit en déterminer la véritable signification.

Dès qu'on se place sur ce terrain, on peut sérieusement douter que l'expression « contrats de concession dûment intervenus avant le.... », dans l'article premier du Protocole XII, ne vise que la validité du contrat. Personne n'aurait pu penser que la Turquie fût obligée de maintenir des contrats non valables ; le mot « dûment » serait donc superflu, et, en effet, on ne le trouve pas dans d'autres stipulations du protocole, qui toutefois se réfèrent, comme l'article premier, à des contrats valablement conclus. Or, c'est une règle fondamentale de l'interprétation des textes juridiques que l'on ne doit pas facilement admettre qu'ils contiennent des mots inutiles : il faut, autant que possible, chercher une interprétation qui assigne à chaque mot employé sa raison d'être et sa signification.

3. — A elle seule, cette considération ne serait peut-être pas suffisante pour conclure que l'expression « contrats de concession dûment intervenus », dans l'article premier du Protocole XII, doit avoir une signification spéciale, autre que celle de contrats valablement passés.

Mais il y a dans le protocole un autre article qui, selon moi, vient renforcer cette conclusion : c'est l'article 10, pour autant qu'il renvoie à l'article premier. Je crois que je touche ici à la source véritable du désaccord dans lequel je me trouve avec la Cour ; je dois donc préciser aussi clairement que possible mon point de vue à cet égard.

L'article 10 du protocole est ainsi conçu :

« Les stipulations de la Section I du présent Protocole, à l'exception des articles 7 et 8, seront appliquées aux contrats visés à l'article 9. L'article 3 ne s'appliquera dans les territoires détachés qu'au cas où la propriété ou les services des concessionnaires auraient été utilisés par l'État exerçant l'autorité sur ce territoire. »

Le but principal de l'article 10 a été sans doute de rendre applicable, dans le cas de subrogation, la procédure de

law for the granting of the concession were fulfilled before the decisive date: the question which the Court had to decide was whether this requirement had been satisfied in the case under consideration.

2.—Taken by itself, the expression "*contrat dûment intervenu*" simply suggests the idea of a "valid contract" or a contract "validly made" (*passé*). No expression must, however, be considered in isolation, but in the context to which it belongs; and it is solely in relation to that context that those who seek to interpret it can determine its true meaning.

The moment the question is looked at from that angle, one begins to feel grave doubts as to whether the expression "concessionary contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before the....", in Article 1 of Protocol XII, relates solely to the validity of the contract. No one would have thought of suggesting that Turkey was obliged to maintain contracts that were not valid; the word "*dûment*" would therefore be redundant, and as a fact it does not appear in other clauses of the Protocol, which nevertheless refer, in the same way as Article 1, to contracts that have been validly entered into. But it is a fundamental rule in interpreting legal texts that one should not lightly admit that they contain superfluous words: the right course, whenever possible, is to seek for an interpretation which allows a reason and a meaning to every word in the text.

3.—This consideration might not, by itself, be sufficient ground for concluding that the expression "concessionary contracts duly entered into" (*dûment intervenus*) in Article 1 of the Protocol XII must bear a special meaning, differing from that of contracts validly made.

But the Protocol contains another article which, in my opinion, strengthens this conclusion: I mean the passage in Article 10 making reference to Article 1. Here I believe I am touching on the basic cause of my disagreement with the Court. I wish, therefore, to make my point of view perfectly clear in regard to this point.

Article 10 of the Protocol reads as follows:

"The provisions of Section I of this Protocol, except Articles 7 and 8, will be applied to the contracts referred to in Article 9. Article 3 will only have effect in detached territories where the property or the services of the concessionnaires were utilized by the State exercising authority in such territory."

The chief aim of Article 10 was no doubt to render applicable in cases of subrogation the procedure laid down in

réadaptation des concessions réglée dans le chapitre premier du protocole à l'égard des contrats que le Gouvernement ottoman s'engageait à maintenir. Mais cela n'empêche que l'article 10 renvoie également à l'article premier ; et ceci dans des termes si clairs et si nets qu'il est vraiment très difficile de passer outre : non seulement la disposition est générale et vise « les stipulations de la Section I du présent Protocole », mais elle ajoute : « à l'exception des articles 7 et 8 », et dans la deuxième partie elle précise les cas dans lesquels l'article 3 ne sera pas appliqué.

Ce renvoi, cependant, n'est compréhensible que si les mots « contrats de concession dûment intervenus » visent une condition particulière à laquelle ces contrats doivent satisfaire, afin que les conséquences qu'y rattache l'article premier se réalisent. Personne, en effet, ne saurait douter que lorsque l'article 9 prévoit la subrogation des États successeurs dans les droits et charges de la Turquie vis-à-vis des bénéficiaires de « contrats de concession passés avant », etc., cela doit s'entendre de contrats valablement passés. Il s'ensuit que si l'expression « contrats de concession dûment intervenus avant », etc., dans l'article premier, avait la même signification et portée que l'expression « contrats de concession passés avant », etc., dans l'article 9, le renvoi que l'article 10 fait à l'article premier pour les contrats visés à l'article 9 serait un non-sens.

La chose est tout autre si l'article premier, en exigeant que les contrats de concession soient « dûment intervenus », vise une condition particulière à ces contrats. Dans ce cas, le renvoi contenu dans l'article 10 a pour but et pour effet de subordonner la subrogation visée à l'article 9 à la même condition à laquelle l'article premier subordonne l'obligation, pour la Turquie, de maintenir les contrats de concession passés avant le 29 octobre 1914.

Dans ces circonstances, il est à mon avis inadmissible que l'interprète se borne à dire que le renvoi à l'article premier, dans l'article 10 du protocole, est un *lapsus mentis* et qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte. Ce que l'interprète doit faire avant tout, est de rechercher s'il n'est guère possible et raisonnable d'interpréter l'expression « contrats de concession dûment intervenus avant », etc., dans l'article premier du protocole, de telle manière que le renvoi à cet article, contenu dans l'article 10, garde une raison d'être et une valeur.

C'est seulement au cas où il serait impossible ou déraisonnable d'attribuer à l'expression « contrats dûment intervenus avant », etc., dans l'article premier, une portée dépassant celle de l'expression « contrats passés avant », etc., dans l'article 9, que l'interprète pourrait constater que l'article 10,

Chapter I of the Protocol for the readaptation of concessionary contracts which the new Ottoman Government undertook to maintain. But that does not alter the fact that Article 10 also makes reference to Article 1, and that it does so in such clear and unmistakable terms that it is really very difficult to ignore them; for not only is the clause couched in general terms, referring to "the provisions of Section I of this Protocol", but it adds the words "except Articles 7 and 8"; and its second sentence particularizes the cases where Article 3 will not have effect.

But this reference is only intelligible if the words "concessionary contracts duly entered into" (*dûment intervenus*) have in view a particular condition with which the contracts must comply in order that the consequences attaching to them under Article 1 may ensue. No one can indeed doubt that, when Article 9 provides for the subrogation of succession States to the rights and obligations of Turkey in regard to the beneficiaries "under concessionary contracts entered into (*passés*) before", etc., these words must be understood as meaning contracts that were validly made. It follows that, if the expression "concessionary contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before", etc., in Article 1 had the same meaning and import as the expression "concessionary contracts entered into (*passés*) before...." in Article 9, the reference in Article 10 to Article 1 would be devoid of all meaning.

The position is entirely different if Article 1, in requiring that concessionary contracts shall have been "duly entered into" (*dûment intervenus*), has in view a condition peculiar to those contracts. In that case the effect of the reference in Article 10 is to subordinate the subrogation prescribed in Article 9 to the same condition as that to which Article 1 subordinates Turkey's obligation to maintain concessionary contracts entered into before October 29th, 1914.

In these circumstances it appears to me inadmissible, in interpreting this text, to be content with the view that the reference to Article 1 in Article 10 of the Protocol is an oversight, and may be disregarded. The first duty of those who construe this text is to consider whether it is not possible and reasonable to interpret the expression "concessionary contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before", etc., in Article 1 of the Protocol in such a manner that the reference made to this Article in Article 10 preserves its reason and its effect.

It is only if it should be found impossible or unreasonable to attribute to the expression "contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before", etc., in Article 1, a wider significance than that of the expression "contracts entered into (*passés*) before", etc., in Article 9, that one would be justified

pour autant qu'il renvoie à l'article premier, n'a pas de sens et qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte. Telle est, à mon avis, la bonne méthode d'interpréter les textes juridiques.

4. — Le Protocole XII contient ainsi des indications précises, qui nous portent à retenir que les « contrats de concession dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 » sont des contrats de concession qui se trouvent dans une condition particulière, condition qui n'est pas ou n'est pas nécessairement la simple validité du contrat.

Rien, par contre, ne se trouve dans le Protocole XII qui permette d'établir quelle est la condition que les Parties contractantes avaient en vue, lorsqu'elles parlaient de contrats de concession dûment intervenus avant une certaine date.

Il n'est que naturel de penser que cette condition doit avoir égard à la nature particulière de contrats tels que les contrats de concession; mais il est également certain que cela ne nous avance pas beaucoup dans l'interprétation de l'article premier.

Dans ces circonstances, et puisque le texte lui-même ne nous donne pas les éléments nécessaires pour déterminer quelle a été la véritable volonté des Parties, je pense que le recours aux travaux préparatoires s'impose. C'est sur la base de ces travaux qu'il faut, soit exclure définitivement que dans l'article premier du protocole on ait visé autre chose que la simple validité des contrats, soit déterminer ce que les Parties contractantes avaient en vue lorsqu'elles prévoyaient le maintien des contrats de concession « dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 ».

5. — Le « projet de protocole relatif aux concessions », que les Alliés soumièrent à la délégation turque et qui fut le point de départ des discussions qui eurent lieu à Lausanne, commençait par les deux articles suivants :

« I. — Les contrats de concession, ainsi que les accords subséquents y relatifs intervenus avant le 29 octobre 1914 entre le Gouvernement ottoman ou toute autorité locale, d'une part, et les ressortissants alliés (y compris les sociétés), d'autre part, sont maintenus s'ils sont en application ou ont reçu un commencement d'application.

II. — Les contrats et accords au sujet desquels au 29 octobre 1914 toutes les formalités n'étaient pas encore accomplies seront, néanmoins, considérés comme valables et maintenus s'ils ont, d'un commun accord, reçu un commencement d'application ou s'ils ont fait l'objet d'un arrangement entre le Gouvernement ottoman et un gouvernement allié, comportant un avantage pour la Turquie. » (*Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, 2^{me} Série, t. I, p. 423.)

in declaring that the passage in Article 10 which refers to Article 1 is devoid of meaning, and may be disregarded. That, in my opinion, is the correct method of interpreting legal texts.

4.—Accordingly, Protocol XII contains precise indications which lead one to conclude that the “concessionary contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before October 29th, 1914”, are concessionary contracts subject to a particular condition, and that this condition is not, or is not necessarily, the simple validity of the contract.

On the other hand, there is nothing in Protocol XII to show what condition the contracting Parties had in view when they spoke of concessionary contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before a certain date.

It is only natural to suppose that this condition must be connected with the special nature of concessionary contracts; but it is equally evident that that does not materially help us to interpret Article 1.

In these circumstances, and as the text does not itself give the information which would enable one to determine the true intention of the Parties, I think it is necessary to have recourse to the preparatory work. It is upon the basis of that preparatory work that we must decide, either definitely to reject the idea that Article 1 of the Protocol had in view anything else than the mere validity of the contracts, or to determine what the contracting Parties intended when they stipulated the maintenance of concessionary contracts “duly entered into (*dûment intervenus*) before October 29th, 1914”.

5.—The “Draft Protocol relating to concessions” which the Allies submitted to the Turkish delegation, and which formed the basis of the discussions at Lausanne, began with two articles worded as follows:

“I.—Concessionary contracts, and subsequent agreements relating thereto, duly entered into before October 29th, 1914, between the Ottoman Government or any local authority, of the one part, and nationals (including companies) of the Allies, of the other part, are maintained if they are being applied, or have begun to be applied.

II.—Contracts and agreements in regard to which all the formalities have not yet been fulfilled are nevertheless considered valid, and are maintained if they have, by mutual agreement, begun to be applied, or if they have formed the subject of an arrangement between the Ottoman Government and an Allied Government involving an advantage for Turkey.” (*Proceedings of the Lausanne Conference*, 2nd Series, Vol. I, p. 423 [French text].)

Dans la séance du 7 juillet 1923, Ismet Pacha déclarait que la Turquie acceptait de régler à Lausanne le sort des concessionnaires dont les négociations avec le Gouvernement turc n'avaient pas encore abouti à un résultat. Et il continuait :

« Il est bien entendu, d'ailleurs, qu'il s'agit des sociétés qui avaient des contrats de concession avant la grande guerre, et des contrats dûment intervenus. En ce qui concerne les concessions pour lesquelles toutes les formalités n'avaient pas été remplies au début de la grande guerre, la délégation turque ne saurait se rallier à la thèse des Alliés qui en demandent la confirmation. » (*Op. cit.*, p. 411.)

Les déclarations d'Ismet Pacha provoquèrent de la part du général Pellé, délégué du Gouvernement français, une réponse dont il n'est pas sans intérêt de reproduire le passage suivant :

« Le général Pellé croit avoir compris que la délégation turque accepte de discuter les droits des sociétés qui n'ont pas encore pu se mettre d'accord avec le Gouvernement d'Angora, à condition que la discussion ne porte que sur les concessions dûment intervenues avant la déclaration de guerre et pour lesquelles toutes les formalités prévues ont été remplies. Ces réserves de la délégation turque visent évidemment le deuxième article du projet de protocole. »

Ayant ainsi précisé le sens qu'il attribuait à la déclaration du premier délégué turc, le général Pellé ajoutait que l'article 2 du projet visait certains accords intervenus en 1914, que le Gouvernement français considérait comme valables et qui avaient été violés par le Gouvernement turc, en accordant à un autre groupe la concession antérieurement accordée à un groupe français : la délégation française, disait-il, insisterait pour le maintien dans le protocole d'une clause couvrant les accords de 1914 (*op. cit.*, p. 415).

Il résulte de ce qui précède que le projet de protocole préparé par les Alliés et soumis à la délégation turque faisait déjà une distinction nette entre les contrats de concession au sujet desquels toutes les formalités avaient été remplies avant la guerre, et d'autres contrats de concession au sujet desquels toutes les formalités n'étaient pas encore accomplies au 29 octobre 1914. Les premiers étaient « maintenus » ; les seconds étaient « néanmoins considérés comme valables et maintenus ».

Il en résulte également que la délégation turque se refusait de reconnaître les contrats de concession à l'égard desquels toutes les formalités n'avaient pas été remplies au début de la guerre, et que c'est sur ce point que portait

At the meeting on July 7th, 1923, Ismet Pasha declared that Turkey agreed that the treatment to be accorded to concessionnaires should be settled at Lausanne, in cases where the negotiations between the said concessionnaires and the Turkish Government had led to no result. He continued:

“It is of course understood that the companies in question are those which held concessionary contracts before the World War, and that these contracts had been duly entered into. In the case of concessions in regard to which all the formalities had not yet been fulfilled at the outbreak of the War, the Turkish delegation is unable to agree to the Allied arguments claiming their confirmation.” (*Op. cit.*, p. 411.)

Ismet Pasha's declarations led General Pellé, one of the French Government's delegates, to make a reply, the following extract from which appears to be not without interest:

“General Pellé said he understood that the Turkish delegation was willing to discuss the rights of companies which had not yet been able to reach an agreement with the Angora Government, provided that such discussions only extended to concessions which were duly entered into before the declaration of war, and in respect of which all the prescribed formalities had been fulfilled. These reservations of the Turkish delegation were evidently directed to the second Article of the Draft.”

Having thus defined the sense in which he understood the declaration of the first Turkish delegate, General Pellé went on to say that Article 2 of the Draft related to certain agreements entered into in 1914, which the French Government regarded as valid, and which had been violated by the Turkish Government who had granted to another group a concession which had been previously given to a French group; for the French delegation, he said, would press for the retention in the Protocol of a clause covering the agreements of 1914 (*op. cit.*, p. 415).

It will be seen from the foregoing that the draft Protocol prepared by the Allies and submitted to the Turkish delegation already drew a clear distinction between concessionary contracts in respect of which all the formalities had been fulfilled before the War, and other concessionary contracts the formalities connected with which had not all been fulfilled on October 29th, 1914. The former were “maintained”; the latter were “nevertheless considered as valid, and maintained”.

It will also be noted that the Turkish delegation was unwilling to recognize concessionary contracts in respect of which all the formalities had not been fulfilled at the outbreak of war, and that it was here that the divergence

la divergence de vues, car les Alliés, sans mettre ces derniers contrats sur le même pied que les autres, insistaient pour l'insertion dans le protocole d'une clause spéciale couvrant certains accords qui se trouvaient précisément dans cette situation.

L'accord se fit plus tard moyennant une solution transactionnelle, qui a trouvé son expression dans l'article 2 du protocole : cet article vise en effet deux des concessions que la Turquie considérait comme non valables à raison du fait que toutes les formalités n'étaient pas accomplies au début de la guerre, et que les Alliés voulaient néanmoins sauver ; il remplace l'article II du projet présenté par les Alliés.

Il s'ensuit que l'article premier vise seulement des contrats de concession à l'égard desquels toutes les formalités requises par la loi ottomane avaient été remplies avant le 29 octobre 1914 ; ce sont ces contrats, et ces contrats seulement, qui, par opposition aux contrats visés à l'article 2, sont qualifiés comme « contrats de concession dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 ».

Dans le projet de protocole présenté par les Alliés, la distinction entre les deux catégories de contrats résultait clairement de la rédaction de l'article II par rapport à l'article premier. L'article II perdit plus tard sa forme générale, car il ne s'occupa plus que de deux concessions déterminées ; en revanche, on inséra dans l'article premier le mot « dûment » que Ismet Pacha avait employé dans la séance du 7 juillet, pour bien marquer qu'il s'agissait de contrats de concession au sujet desquels toutes les formalités requises par la loi ottomane avaient été remplies avant la date critique. Les travaux préparatoires ne permettent pas de douter que telle est la valeur qu'il faut attribuer à l'expression « contrats de concession dûment intervenus avant le 29 octobre 1914 » dans l'article premier du Protocole XII : contrats de concession à l'égard desquels toutes les formalités nécessaires, selon la loi ottomane, pour l'octroi de la concession ont été accomplies avant cette date.

La nature propre des concessions d'utilité publique, qui ont pour effet que l'exercice de fonctions et pouvoirs de l'État soit transféré à des particuliers, explique fort bien que le Protocole XII ne se soit pas arrêté à la simple existence d'un contrat valable, et qu'il ait également exigé que ce contrat ait été entouré de toutes les formalités requises. Peu importe, d'ailleurs, que ces formalités soient antérieures au contrat, ou l'accompagnent, ou le suivent, dès qu'il s'agit de formalités requises pour l'octroi de la concession qui forme l'objet du contrat.

commenced, for the Allies, though not placing the latter category of contracts on the same footing as the former, insisted on the insertion of a special clause in the Protocol covering certain agreements which were precisely in that situation.

An agreement was subsequently reached by a compromise which found expression in Article 2 of the Protocol : that Article covers two of the concessions which Turkey regarded as invalid because all the formalities in respect of them had not been fulfilled when the war broke out, but which the Allies nevertheless desired to preserve ; it took the place of Article II in the draft submitted by the Allies.

It follows that Article 1 relates solely to concessionary contracts in respect of which all the formalities required by the Ottoman law had been fulfilled before October 29th, 1914 ; it is these contracts—and these alone—which are described, in contrast to the contracts dealt with in Article 2, as “concessionary contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before October 29th, 1914”.

In the draft Protocol submitted by the Allies, the distinction between the two categories of contracts was clearly brought out by the difference in the wording of Article I and Article II. Later, Article II ceased to be of a general character, and only dealt with two particular concessions ; on the other hand, the word “*dûment*” which Ismet Pasha had used at the meeting on July 7th was now inserted in Article I to show clearly that the concessionary contracts which that Article referred to were contracts in respect of which all the formalities required under Ottoman law had been fulfilled before the decisive date. A study of the preparatory work places it beyond doubt that this is the significance to be attached to the expression “concessionary contracts duly entered into (*dûment intervenus*) before October 29th, 1914”, in Article 1 of Protocol XII : namely, that these are concessionary contracts, in respect of which all the formalities required under Ottoman law for the granting of the concession had been fulfilled before that date.

The special character of public utility concessions, the effect of which is to transfer the exercise of governmental functions and powers to individuals, amply explains why the authors of Protocol XII were not satisfied with the mere existence of a valid contract, but also required that such a contract should have been accompanied by all the necessary formalities. It is of no importance for this purpose whether these formalities preceded the contract, or accompanied it or were to be fulfilled subsequently, if the formalities in question are those requisite for the granting of the concession which forms the subject of the contract.

6. — Si les contrats de concession dûment intervenus, au sens de l'article premier du Protocole XII, ne sont pas seulement des contrats valablement passés, mais des contrats à l'égard desquels toutes les formalités nécessaires, selon la loi ottomane, pour l'octroi de la concession ont été accomplies avant la date critique, le renvoi contenu dans l'article 10 est parfaitement compréhensible. L'effet de ce renvoi est que la subrogation des États successeurs dans les droits et charges de la Turquie vis-à-vis des concessionnaires, conformément à l'article 9, n'a lieu que pour autant qu'il s'agit de contrats de concession au sujet desquels toutes les formalités requises avaient été accomplies à la date prévue par cet article à l'égard de chacune des différentes hypothèses envisagées.

Ce résultat, d'ailleurs, est incontestablement juste. Du moment où l'article premier assurait à la Turquie l'avantage que le Gouvernement de la Grande Assemblée nationale n'aurait pas à supporter le poids de certaines parmi les concessions de l'ancien régime, il aurait été tout au moins singulier que le même avantage ne fût pas accordé aux États successeurs, auxquels on imposait de respecter, dans leurs propres territoires, les concessions accordées par un autre État.

D'autre part, l'idée même de la subrogation, qui est à la base de l'article 9, et selon laquelle l'État successeur prend la place de la Turquie dans les droits et charges résultant du contrat, semble exiger qu'il s'agisse de concessions à l'égard desquelles rien ne restait à faire au moment où la subrogation devait avoir lieu. Ce n'est, en effet, que dans ce cas que la subrogation peut avoir lieu sans que la position respective des deux Parties soit modifiée : il est évident que s'il restait à accomplir des formalités par lesquelles la Turquie aurait pu annuler, résilier ou modifier le contrat, l'État successeur, ne pouvant pas les accomplir aux lieu et place de la Turquie, se trouverait dans une situation plus désavantageuse ; en revanche, le concessionnaire en aurait acquis une plus favorable.

Il en est bien ainsi dans le cas qui nous occupe. Conformément à l'article 9, la Grèce aurait été subrogée dans les droits et charges de la Turquie à un moment où le Parlement turc devait encore ratifier la loi provisoire ou décret-loi de 1913 : la Grèce se serait ainsi trouvée définitivement liée par un contrat que la Turquie pouvait encore résilier ou modifier ; en revanche, la société concessionnaire, qui n'avait alors, vis-à-vis du Gouvernement ottoman, qu'un contrat provisoire, aurait vu ce contrat devenir définitif vis-à-vis du Gouvernement hellénique. La situation serait encore plus compliquée et bizarre si l'on envisageait l'hypothèse, certainement possible, où le Parlement turc aurait plus tard refusé de ratifier la loi

6.—If concessionary contracts “duly entered into” (*dûment intervenus*), within the meaning of Article 1 of Protocol XII, are not only contracts validly made (*passés*), but contracts in respect of which all the formalities required under Ottoman law for the granting of the concession have been fulfilled by the decisive date, the reference in Article 10 becomes perfectly intelligible. The effect of this reference is that the subrogation of the succession States to the rights and obligations of Turkey, as towards the concessionnaires, in accordance with Article 9, only occurs in the case of concessionary contracts in connection with which all the requisite formalities had been fulfilled before the date laid down in this Article, in each of the respective contingencies provided for in this Article.

Moreover, this result is undeniably a just one. Since, under Article 1, Turkey secured the advantage that the Government of the Grand National Assembly would not have to continue to support the burden of certain of the concessions granted under the old régime, it would have been, to say the least, singular if the same advantage had not been extended to the succession States, who were forced to respect in their own territories concessions granted by another State.

Again, the very notion of subrogation, which underlies Article 9 and according to which the succession State replaces Turkey in so far as concerns the rights and obligations ensuing from the contract, would seem to require that the concessions in question must be concessions in regard to which nothing remained to be done at the date when subrogation was to take place. In fact, only in that case could subrogation be effected without modifying the respective positions of the two Parties: it is evident that if there remained any formalities to fulfil which would have enabled Turkey to annul, void or modify the contract, the succession State, being unable to fulfil these formalities in the stead of Turkey, would be more disadvantageously situated; on the other hand, the concessionnaire would be in a more favourable position.

This is certainly the position in the case before us. Under Article 9, Greece would have been subrogated as regards the rights and obligations of Turkey at a time when the Turkish Parliament had not yet ratified the provisional law or decree law of 1913: Greece would thus have been definitely bound by a contract, which Turkey could still cancel or modify; on the other hand, the concessionary company which, at that time, had only obtained a contract, having a provisional character, from the Ottoman Government, would have seen this contract become definitively binding upon the Greek Government. The position would become still more complex and paradoxical, if one considers what is a perfectly possible

provisoire, ou aurait proposé d'apporter des modifications au contrat (art. 9 de la loi du 10/23 juin 1910 sur les concessions d'utilité publique).

7. — Les considérations qui précèdent démontrent, à mon avis, que la Cour, appelée à dire si le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 est dûment intervenu, n'avait pas à statuer simplement sur la validité dudit contrat, mais aussi sur le point de savoir s'il se trouvait dans la condition prévue à l'article premier du protocole, savoir si toutes les formalités requises par la loi ottomane pour la prolongation de la concession, qui fait l'objet du contrat, avaient été remplies au moment de la mise en vigueur du traité par lequel les territoires furent transférés à la Grèce.

En ce qui concerne la validité du contrat, je me rallie entièrement à l'opinion de la Cour. Je ne doute point que le contrat fût valablement conclu sur la base de la loi provisoire ou décret-loi; qu'aucune exception d'inconstitutionnalité ne peut être soulevée devant la Cour à l'égard de ladite loi provisoire ou décret-loi; enfin, que le fait que la ratification du Parlement a eu lieu à un moment où les territoires avaient été déjà transférés à la Grèce n'affecte en rien la validité du contrat.

Tout cela, cependant, n'épuise pas la question.

Il reste à voir si le contrat du 1^{er}/14 avril 1913, incontestablement valable, se trouve aussi dans la condition voulue par l'article premier du protocole. Le fait que le Parlement turc a ratifié la loi provisoire ou décret-loi après le transfert des territoires à la Grèce, ne touche certainement pas la validité du contrat. En revanche, il empêche de considérer le contrat comme un contrat « dûment intervenu » au sens de l'article premier du protocole, car une formalité requise par la loi ottomane pour l'octroi de la concession qui fait l'objet du contrat, savoir l'approbation ou la ratification du Parlement, n'était pas accomplie à la date de la mise en vigueur du traité par lequel le transfert des territoires fut stipulé.

En effet, selon l'article 9 de la loi ottomane sur les concessions d'utilité publique, « les lois concernant les concessions qui seront soumises à la Chambre et au Sénat pourront, après examen des contrats et autres documents y annexés, être approuvées ou repoussées dans leur ensemble ou retournées accompagnées d'un exposé de motifs s'il y avait lieu de faire des modifications ». Le contrôle du Parlement n'était donc pas limité aux raisons d'urgence ou de nécessité pour lesquelles le pouvoir exécutif avait eu recours au procédé d'une loi provisoire ou décret-loi; il avait également pour objet le contrat dont il

contingency, namely, that the Turkish Parliament were subsequently to have refused to ratify the provisional law, or proposed to modify the contract (Art. 9 of the law of June 10th/23rd, 1910, concerning public utility concessions).

7.—The foregoing reasoning shows, in my opinion, that the Court, which was asked to say whether the contract of April 1st/14th, 1913, was "*dûment intervenu*", was not simply called upon to decide as to the validity of that contract, but had also to decide whether the condition mentioned in Article 1 of the Protocol was fulfilled, namely, whether all the formalities required by Ottoman law for the prolongation—to which the contract relates—of the concession, had been accomplished at the date of the coming into force of the treaty whereby the territories were transferred to Greece.

As regards the validity of the contract, I entirely concur in the Court's opinion. I have no doubt that the contract was validly concluded on the basis of the provisional law, or decree law; that no plea of unconstitutionality can be raised before the Court respecting this provisional law, or decree law; and, lastly, that the fact that the ratification by Parliament took place at a date when the territories had already been transferred to Greece in no way affects the validity of the contract.

All this, however, does not exhaust the question.

It remains to ascertain whether the contract of April 1st/14th, 1913, though undeniably valid, also fulfils the condition prescribed by Article 1 of the Protocol. The fact that the Turkish Parliament ratified the provisional law or decree law after the transfer of the territories to Greece, certainly does not affect the validity of the contract. On the other hand, it prevents the contract from being regarded as a contract "duly entered into" (*dûment intervenu*) within the meaning of Article 1 of the Protocol, because one formality required by Ottoman law for the grant of the concession to which the contract relates, namely, the approval or ratification of Parliament, was not fulfilled at the date of the coming into force of the treaty providing for the transfer of the territories.

For, under Article 9 of the Ottoman law concerning public utility concessions, "laws regarding concessions which are submitted to the Chamber and to the Senate may, after consideration of the contracts and other documents annexed thereto, be approved or rejected *in toto*, or returned together with a statement of reasons, should there be grounds for amendments". The powers of Parliament were not, therefore, limited to reviewing the reasons of urgency or necessity alleged by the Government when issuing a provisional law or a decree law; they also extended to the contract itself, which the

s'agit et que le Parlement devait examiner, soit pour approuver la loi provisoire ou décret-loi, soit pour la repousser, soit pour la retourner accompagnée d'un exposé de motifs, au cas où il serait d'avis qu'il conviendrait d'introduire des modifications.

8. — L'agent du Gouvernement français a fait valoir que, selon l'article premier de la loi ottomane du 10/23 juin 1910 sur les concessions d'utilité publique, le Gouvernement ottoman n'avait pas besoin d'une loi pour stipuler un contrat prolongeant la concession des phares : la loi, au dire de l'agent du Gouvernement français, n'était nécessaire que pour autoriser le ministre des Finances à conclure le contrat d'emprunt.

Le conseil du Gouvernement hellénique a contesté cette thèse et a soutenu que la concession des phares rentre parmi celles que le Gouvernement ottoman ne pouvait accorder, ni par conséquent prolonger, sans une autorisation législative.

Il s'agit d'une question de droit public ottoman sur laquelle je ne voudrais pas me prononcer, d'autant plus que des renseignements essentiels me font défaut. Je ne crois pas, d'ailleurs, qu'il soit nécessaire de la résoudre. Il est certain que la loi provisoire ou décret-loi du 1^{er}/14 avril 1913 autorisa le ministre des Finances à stipuler aussi bien le contrat d'emprunt que le contrat de prolongation de la concession des phares. On peut ajouter que la loi se qualifie elle-même comme « loi relative à la prolongation de vingt-cinq années de la concession des phares » (Mémoire du Gouvernement français, annexe 4, p. 46). Dès lors, la ratification du Parlement était devenue nécessaire, même si l'on suppose que, selon l'article premier de la loi du 10/23 juin 1910, le pouvoir exécutif aurait pu prendre une autre voie et se passer de l'autorisation législative.

9. — Le résultat auquel je suis arrivé peut sembler assez rigoureux, car il fait dépendre l'obligation, pour la Grèce, de respecter la concession des phares d'une approbation que le Parlement turc, selon ce qui a été dit à la Cour, ne refusait jamais. Je ne le nie pas, mais je me permets de faire les quelques observations qui suivent.

Il s'agit, évidemment, d'une considération fondée sur l'équité plutôt que sur le droit, car, en droit, il est certain que le Parlement turc était parfaitement libre d'accorder ou de refuser son approbation. Or, sur le terrain de l'équité, il y a d'autres considérations à faire et qui tiennent en échec celle ci-dessus exposée.

Tout le Protocole XII a un caractère exceptionnel ; mais nulle part ce caractère ne se révèle aussi nettement que dans

Parliament had to examine, with a view to either approving the decree law or provisional law, or to rejecting it, or, again, referring it back, with a statement of grounds, if the Parliament was of opinion that it needed amendment.

8.—The French Government's Agent argued that, according to Article 1 of the Ottoman law of June 10th/23rd, 1910, concerning public utility concessions, the Ottoman Government did not require a law in order to make a contract renewing the lighthouse concession: according to this Agent, a law was only necessary to authorize the Minister of Finance to conclude the loan contract.

Counsel for the Greek Government disputed this view, and contended that the lighthouse concession was one of those which the Ottoman Government could not grant—and consequently could not extend—without the approval of the legislature.

This is a question of Ottoman public law on which I do not wish to express an opinion, especially as I am not in possession of the necessary information. Moreover, I do not believe that there is any need to decide it. It is certain that the provisional law, or decree law, of April 1st/14th, 1913, authorized the Minister of Finance to conclude both the loan-contract and the contract extending the lighthouse concession. Indeed, it may be noted that the law in its first Article is described as a "law concerning the prolongation of the lighthouse concession for twenty-five years" (French Government's Case, Annex 4, p. 46). That being so, parliamentary ratification became a necessity, even if it were assumed that, under Article 1 of the law of June 10th/23rd, 1910, it enabled the executive authority to proceed by another method, and to dispense with the approval of the legislature.

9.—The conclusion to which I have been led may appear to be very rigorous, since it makes the obligation of Greece to respect the lighthouse concession dependent upon the approval of the Turkish Parliament, an approval which that body—so the Court was informed—was never known to refuse. I do not deny that it is so, but I desire to add the following remarks.

This is manifestly a consideration founded rather upon equity than upon law; for it is certain that, in law, the Turkish Parliament was perfectly free to give, or to withhold, its approval. But, in the sphere of equity, there are other considerations that come into play, and restrain the effect of that which has been set forth above.

The whole of Protocol XII is of an exceptional character; but nowhere is that character so clearly revealed as in

l'article 9, qui adopte un traitement différent pour les Puissances, auxquelles il impose seulement l'obligation de respecter les concessions octroyées par la Turquie avant la guerre, et les États balkaniques, qui sont obligés de respecter même les concessions octroyées pendant la guerre et jusqu'au moment de la mise en vigueur du traité de paix. Dans ces circonstances, l'application stricte des conditions auxquelles est subordonnée la subrogation visée à l'article 9 n'est pas seulement conforme aux règles de l'interprétation ; elle répond également aux exigences de l'équité.

Par ces motifs, je suis arrivé à la conclusion que le contrat du 1^{er}/14 avril 1913 entre la Société française en nom collectif Collas & Michel et le Gouvernement ottoman, portant prorogation du 4 septembre 1924 au 4 septembre 1949 de la concession des phares, n'est pas dûment intervenu, au sens de l'article premier du Protocole XII de Lausanne, et partant n'est pas opérant vis-à-vis du Gouvernement hellénique, au sens de l'article 9 du même protocole, en ce qui concerne les phares situés sur les territoires qui furent attribués à la Grèce à la suite des guerres balkaniques et antérieurement à la ratification, par le Parlement turc, de la loi provisoire ou décret-loi qui avait autorisé la stipulation du contrat.

(Signé) D. ANZILOTTI.

Article 9, which accords separate treatment to the Powers—whom it only obliges to respect concessions granted by Turkey before the War—and to the Balkan States—whom it obliges to respect even concessions granted during the War and until the coming into force of the Treaty of Peace. That being so, a strict application of the conditions governing the subrogation referred to in Article 9 is not only in harmony with the rules for the interpretation of texts, but also in conformity with the requirements of equity.

For the foregoing reasons, I am led to the conclusion that the contract of April 1st/14th, 1913, between the French firm Collas & Michel and the Ottoman Government, extending the lighthouse concession from September 4th, 1924, to September 4th, 1949, was not "duly entered into" (*dûment intervenu*), within the meaning of Article 1 of Protocol XII of Lausanne, and is accordingly not operative in regard to the Greek Government, within the meaning of Article 9 of the aforesaid Protocol, so far as concerns lights situated in territories assigned to Greece after the Balkan wars and prior to the Turkish Parliament's ratification of the provisional law, or decree law, which had authorized the conclusion of the contract.

(Signed) D. ANZILOTTI.