

OPINION DISSIDENTE DE M. WINIARSKI

Je ne peux pas me rallier à la première partie de l'arrêt parce que je ne suis pas d'accord sur le fondement juridique que l'arrêt assigne à la responsabilité de l'Albanie.

Comme la Cour, je ne peux pas retenir la première thèse du Royaume-Uni, à savoir : que l'Albanie avait une connaissance directe de l'existence du champ de mines, s'il n'est pas établi d'abord qu'elle ait eu connaissance du mouillage. Je souscris aux motifs donnés par la Cour pour écarter la deuxième thèse selon laquelle l'Albanie aurait mouillé le champ de mines et pour estimer que les preuves indirectes produites par le Gouvernement du Royaume-Uni ne suffisent pas à apporter la preuve judiciaire décisive ni d'un mouillage de mines effectué par les navires yougoslaves dans les eaux de Saranda, ni d'une collusion entre les deux Gouvernements.

Pour conclure à la responsabilité de l'Albanie, la Cour a accepté la troisième thèse du Royaume-Uni d'après laquelle le mouillage des mines n'a pu être effectué sans que le Gouvernement albanais en eût connaissance ; cela admis, comme l'Albanie n'a pas notifié l'existence du champ de mines et n'a pas averti les navires de guerre britanniques qui en approchaient, sa responsabilité en découle.

Cette conclusion ne me paraît pas fondée, et ceci pour les mêmes raisons pour lesquelles la Cour n'a pas cru pouvoir retenir l'hypothèse de la collusion : une imputation d'une gravité aussi exceptionnelle, a dit la Cour avec raison, articulée contre un État, exigerait un degré de certitude qui n'est pas atteint ici.

Pour répondre à la question de savoir si l'Albanie réellement avait connaissance de l'opération du mouillage des mines, il faut voir comment les choses ont pu se passer.

L'opération clandestine a pu être observée par les habitants de Saranda ; mais l'agglomération est assez éloignée du lieu en question, et il est difficile d'admettre que l'opération ait pu être remarquée et reconnue comme telle, si elle a été effectuée pendant la nuit et si les précautions les plus élémentaires avaient été prises. L'opération a pu être observée par les organes de la défense côtière. Très naturellement, on n'a pu produire de témoins sur ce point. Les experts des Parties, s'ils paraissaient d'accord sur les conditions générales dans lesquelles l'opération pouvait être vue et entendue, n'étaient plus d'accord quand il s'agissait de déterminer avec quelque précision l'influence des conditions concrètes dans lesquelles l'opération a pu être effectuée, compte tenu du lieu et de la date envisagés comme probables (nuit du 21 au 22 octobre 1946). Un

DISSENTING OPINION BY JUDGE WINIARSKI.

[*Translation.*]

I cannot accept the first part of the Judgment, because I do not agree with the juridical foundation given by it to Albania's responsibility.

I, like the Court, cannot admit the first argument of the United Kingdom : that Albania had direct knowledge of the existence of the minefield, if it is not first established that she had knowledge of the minelaying. I agree with the Court's reasons for rejecting the second argument, that Albania laid the minefield, and for considering that the indirect evidence produced by the United Kingdom Government is not decisive proof either that mines were laid by Yugoslav vessels in Saranda Bay, or of collusion between the two Governments.

In finding that Albania was responsible, the Court accepted the United Kingdom's third argument, to the effect that the mines cannot have been laid without the Albanian Government having knowledge ; if that be admitted, then, as Albania did not give notice of the existence of the minefield and did not warn the British warships that were approaching, her responsibility is involved.

This conclusion does not seem sound, for the same reasons that prevented the Court from admitting collusion : such an exceptionally grave charge against a State, as the Court has rightly said, would require a degree of certainty that has not been reached here.

To reply to the question whether Albania really knew of the mine-laying, the manner in which the events occurred must be considered.

The secret operation could have been seen by the inhabitants of Saranda ; but the town is rather far from the spot in question, and it would be difficult to admit that the operation could have been noticed and recognized as such, if it had been carried out during the night, and if the most elementary precautions had been taken. It could have been seen by the coastguard. Very naturally no evidence was produced on this subject. The experts of the Parties appeared to be in agreement on the general conditions under which the operation could have been seen and heard ; but they did not agree in determining with some accuracy the influence of the conditions under which the operation must have taken place, having regard to the probable place and date (night of October 21st-22nd, 1946). An Albanian expert declared that the

expert albanais a déclaré que l'auteur pouvait être sûr de ne pas être remarqué et encore moins d'être identifié. En particulier, s'il n'y avait pas de poste de guet au cap Denta, ce fait était de nature à rendre l'opération clandestine du mouillage des mines non seulement praticable mais plus sûre et plus facile. Les experts de la Cour, après avoir visité les lieux, ont déclaré que les navires et, dans certaines conditions, l'opération elle-même, ont dû être remarqués surtout du cap Denta si l'on observait les eaux territoriales normalement.

Mais l'opération a-t-elle été remarquée réellement ?

Les possibilités d'observation du mouillage, de la côte albanaise, sont indiquées dans l'arrêt. Mais si la surveillance de ce secteur paraît relativement facile et ne dépassant pas les moyens dont l'Albanie disposait, les dépositions des trois témoins albanais ont démontré combien elle était insuffisante. La défense côtière venait d'être réorganisée à l'époque de l'incident du 15 mai, mais elle restait manifestement inefficace. Pendant la période critique, immédiatement avant et après le 22 octobre, le commandant de la défense côtière était absent ; le commandant du port, qui le remplaçait, a apparu, à la lumière de sa propre déposition, comme n'étant pas particulièrement compétent ; il avait l'instruction d'observer seulement, mais ses postes ne pouvaient même pas observer d'une manière tant soit peu efficace ; il a été dit que pendant la nuit ce peu d'observation était encore réduit et qu'il n'y avait pas de poste au cap Denta.

Quelle que soit l'importance que l'on voudrait attribuer à ces témoignages, il ne me paraît pas établi avec certitude que les autorités locales ont eu connaissance de l'opération. Encore serait-il difficile d'établir dans quelle mesure elles auraient pu informer leur Gouvernement et arrêter les navires britanniques en temps utile.

Cette hypothèse a été formulée par le conseil britannique aussi sous une autre variante : il importe peu si les autorités locales savaient ; on pouvait s'arranger pour que rien ne fût remarqué ; ce qui importe, c'est que le Gouvernement albanais savait.

Mais si le Gouvernement albanais savait — et il faut supposer que d'après cette conception il le savait d'avance —, ce n'était plus la connaissance, c'était la collusion. En effet, il paraît difficile d'affirmer que l'Albanie savait *in abstracto* ; si elle savait, elle savait d'une manière concrète : quand, dans quelles conditions et sans doute par qui les mines avaient été mouillées. Elle savait donc, par exemple, que le champ de mines avait été posé pendant la nuit du 21 au 22 octobre, à l'aide de moyens yougoslaves ; nous nous trouvons de nouveau devant une hypothèse d'une collusion, et l'on n'a pas formulé de supposition d'après laquelle l'opération ait été effectuée en collaboration avec un autre auteur disposant des moyens gouvernementaux pour l'entreprendre efficacement.

author might be certain of not being noticed, still less identified. In particular, if there was no look-out post at Denta Point, this would render the secret minelaying operation not only practicable, but safer and more easy. The Court's Experts, after going to the spot, stated that the vessels and, under certain conditions, the operation itself, must have been seen, especially from Denta Point, if a normal watch was kept over territorial waters.

But was the operation really seen ?

The possibilities of observing minelaying from the Albanian coast are shown in the Judgment. But while supervision of this sector seems relatively easy and not beyond the means at Albania's disposal, the evidence of the three Albanian witnesses showed how insufficient it was. The coastal defences had just been reorganized at the time of the incident, May 15th, but they were manifestly inefficient. During the critical period, immediately after and before October 22nd, the commander of the coastal defence was absent ; the harbour-master, who replaced him, judging from his evidence, seemed not to be particularly efficient. He was instructed only to watch ; but his posts could not even watch at all effectively. It was said that, during the night, this imperfect watch was further reduced, and that there was no post at Denta point.

Whatever be the importance that it is desired to give to this evidence, it does not seem to be definitely proved that the local authorities had knowledge of the operation ; and further, it would be difficult to show how far they would have been able to inform their Government and to stop the British warships in sufficient time.

This hypothesis was also put forward by United Kingdom Counsel under a different form : it does not matter whether the local authorities knew ; it might be arranged that nothing should be seen. What is important is that the Albanian Government knew.

But if the Albanian Government knew—and according to this conception it must be supposed that it knew beforehand—that was not knowledge, but collusion. In short, it seems difficult to assert that Albania knew *in abstracto* ; if she knew, she knew in a concrete manner : when, under what conditions, and no doubt by whom the mines had been laid. She therefore knew, for instance, that the minelaying had been done during the night of October 21st-22nd, with Yugoslavian material ; we are now faced once again with the hypothesis of collusion, and it has not been suggested that the operation was carried out in collaboration with another party possessing governmental means of performing it effectively.

Si la Cour n'admet pas comme prouvée la thèse que le champ de mines a été posé par les deux navires yougoslaves, il paraît aussi difficile d'admettre, comme judiciairement prouvée, la connaissance, par l'Albanie, du mouillage effectué par un inconnu. Admettre sa responsabilité sur la base d'une connaissance abstraite, en quelque sorte immatérielle, de l'opération ou de son résultat, serait en réalité la fonder sur une présomption découlant du simple fait que l'Albanie est la Puissance territoriale, qu'elle a la souveraineté sur les lieux où le fait illicite s'est produit.

Si les deux thèses britanniques (collusion et connaissance) ne peuvent pas être retenues comme prouvées, la seule base sur laquelle l'Albanie pourrait être reconnue responsable paraît être donnée par le fait qu'elle n'a pas déployé la diligence requise par le droit international en vue de prévenir et de réprimer l'acte illicite du 22 octobre 1946.

Cependant, deux objections préliminaires devraient être examinées.

a) Le conseil britannique a admis que si l'Albanie n'avait pas connaissance de l'existence du champ de mines, elle ne peut être tenue pour responsable. La Cour peut-elle avoir une autre opinion à ce sujet ? Il ne s'agit pas d'un *petitum* des Parties au delà duquel la Cour n'est pas compétente, mais bien d'une interprétation ou d'une conception d'une règle du droit international. Ici, la Cour n'est pas limitée par les points de vue des Parties, et la Cour permanente de Justice internationale l'a reconnu dans l'affaire des Zones franches (C. P. J. I., Série A/B, n° 46, p. 138) :

« A un point de vue général, on ne saurait facilement admettre que la Cour, dont la fonction est de dire le droit, soit appelée à choisir entre deux ou plusieurs interprétations, déterminées d'avance par les Parties et dont il se pourrait qu'aucune ne correspondît à l'opinion qu'elle se serait formée. En l'absence d'une disposition explicite prévoyant le contraire, il faut présumer que la Cour doit jouir de la liberté qui lui revient normalement et doit être en mesure, si telle est son opinion, non seulement d'accepter une ou l'autre des deux propositions, mais de rejeter les deux. ».

Si donc le juge arrivait à la conviction que l'Albanie doit être reconnue responsable sur une base autre que celles formulées par la Partie adverse, l'opinion exprimée par le conseil britannique ne devrait pas l'arrêter.

b) Sur la base de l'Accord du 22 novembre 1945, une décision unanime des délégués des quatre grandes Puissances au Comité Medzon, a confié la responsabilité de la route Médri 18/32 et 18/34 à la Grèce. Il est vrai que, comme l'a remarqué un expert britannique, le chenal ayant été déminé, contrôlé et reconnu sûr pour la navigation, la charge de la Grèce était plutôt nominale. Néanmoins, la Grèce était responsable pour le maintien d'un certain état de choses qui lui avait été confié, et l'on sait qu'elle a immédiatement

If the Court considers that it is not proved that the minefield was laid by the two Yugoslav vessels, it would also seem difficult to admit, as judicially proved, Albania's knowledge of the mines laid by an unknown party. To declare Albania responsible for the operation or for its result, on the basis of abstract and, so to speak, immaterial knowledge, would be in reality to base that responsibility on a presumption derived from the mere fact that Albania is the territorial Power and has sovereignty over the place where the unlawful act occurred.

If the two United Kingdom contentions (collusion and knowledge) cannot be held to be proved, the only ground on which Albania could be considered responsible would seem to be the fact that she did not use the due diligence required by international law, to prevent and repress the unlawful act of October 22nd, 1946.

But two preliminary objections would have to be examined.

(a) United Kingdom Counsel admitted that if Albania did not know of the minefield she cannot be held responsible. Can the Court take a different view on this subject? It is not a matter of a *petitum* of the Parties, beyond which the Court has no jurisdiction, but of an interpretation, or a conception of a rule of international law. Here the Court is not limited by the views of the Parties, as was recognized by the Permanent Court of International Justice in the case of the Free Zones (P.C.I.J., Series A./B, No. 46, p. 138) :

“From a general point of view, it cannot lightly be admitted that the Court, whose function it is to declare the law, can be called upon to choose between two or more constructions determined beforehand by the Parties, none of which may correspond to the opinion at which it may arrive. Unless otherwise expressly provided, it must be presumed that the Court enjoys the freedom which normally appertains to it, and that it is able, if such is its opinion, not only to accept one or other of the two propositions, but also to reject them both.”

If therefore a judge was convinced that Albania must be held responsible for other reasons than those given by the opposite Party, the opinion expressed by the United Kingdom Counsel should not stop him.

(b) In virtue of the Agreement of November 22nd, 1945, responsibility for Medri route 18/32 and 18/34 was, by the unanimous decision of the four Great Powers on the Medzon Board, entrusted to Greece. It is true that, as a United Kingdom expert remarked, the Channel had been swept, checked and declared safe for navigation, and that Greece's responsibility was more or less nominal. Still, Greece was responsible for the maintenance of a certain state of things entrusted to her, and it is well-known that she

donné son consentement pour que la marine britannique prit les mesures nécessaires dans le chenal qui lui avait été consigné.

Toutefois, cet aspect de l'affaire ne concerne que la Grèce, d'un côté, et le Royaume-Uni, sinon les quatre grandes Puissances ou le Comité Medzon comme tel, de l'autre. Pour l'Albanie, l'Accord de 1945 était une *res inter alios acta*, et de l'ensemble de ses déclarations, il paraît certain qu'elle n'a jamais reconnu la décision qui avait confié à la Grèce la responsabilité du secteur albanais de la route Médri 18/32 et 18/34. On doit donc estimer qu'il y avait deux responsabilités distinctes : celle purement conventionnelle de la Grèce pour la route Médri, l'Albanie étant complètement étrangère à cet aspect de l'affaire, et celle de l'Albanie comme Puissance territoriale, responsabilité de droit commun. C'est seulement cette dernière que la Cour a été appelée à examiner.

Le compromis ne limite pas la Cour au soin de rechercher et de dire si l'Albanie a mouillé les mines, si elle a participé à ce mouillage, si elle en a eu connaissance en temps utile pour en avertir les navires britanniques. Il lui demande de dire si l'Albanie est responsable selon le droit international. La mission de la Cour est de retenir tout chef de responsabilité reconnu par le droit international et correspondant aux circonstances de la cause.

Or, selon le droit international, tout État est responsable d'un acte illicite s'il a commis cet acte ; s'il a omis de prendre les mesures nécessaires pour prévenir un acte illicite ; et s'il a omis de prendre les mesures nécessaires pour rechercher et punir les auteurs d'un acte illicite. Chacune de ces omissions engage la responsabilité d'un État selon le droit international, comme la commission elle-même. Ce principe général est, naturellement, susceptible d'applications différentes selon la variété infinie des circonstances de fait qui accompagnent l'action contraire au droit international ; mais il est consacré par la jurisprudence et par la doctrine, et il n'est pas inutile de rappeler à cet égard l'opinion du Comité de juristes nommé par le Conseil de la Société des Nations, à l'occasion d'une autre affaire de Corfou, il y a un quart de siècle :

« La responsabilité d'un État pour crime politique commis sur la personne des étrangers sur son territoire, ne se trouve engagée que si cet État a négligé de prendre toutes les dispositions appropriées en vue de prévenir le crime et en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel. »

Le Gouvernement albanais affirme qu'« un gouvernement ne peut être tenu pour responsable des dommages causés par des mines, à cause du simple fait que les mines se trouvaient dans ses eaux territoriales. Pour que la responsabilité de l'État existe, il faut démontrer, soit que l'État a fait mouiller les mines, soit qu'il les a laissés sciemment mouiller.... L'État ne saurait être tenu pour

immediately consented that the British Navy should take the necessary measures in the Channel that had been handed over to Greece.

But this aspect of the affair concerns only Greece, on the one hand, and the United Kingdom, if not the four Great Powers or the Medzon Board as such, on the other hand. For Albania, the Agreement of 1945 was a *res inter alios acta*; and it seems certain, from the whole of the Albanian statements, that Albania never recognized the decision placing on Greece the responsibility for the Albanian sector of Medri Route 18/32 and 18/34. We must therefore reckon that there were two distinct responsibilities: that of Greece, purely the result of a treaty, for the Medri channel, a matter completely foreign to Albania; and that of Albania, a responsibility under ordinary international law, as territorial Power. It is only this latter responsibility that the Court is called upon to consider.

The Special Agreement does not limit the Court to considering and determining whether Albania laid the mines, or helped to lay them, or knew they had been laid in sufficient time to warn the British ships. The Court is asked to say whether Albania is responsible in international law. The Court's task is to consider every ground of responsibility recognized by international law, and corresponding to the circumstances of the case.

In international law, every State is responsible for an unlawful act, if it has committed that act, or has failed to take the necessary steps to prevent an unlawful act, or has omitted to take the necessary steps to detect and punish the authors of an unlawful act. Each of these omissions involves a State's responsibility in international law, just like the commission of the act itself. This general principle is naturally capable of applications that differ according to the infinite variety of facts accompanying the act contrary to international law; but doctrine and jurisprudence recognize it, and it may be well to refer on this subject to the opinion of the Committee of Jurists appointed by the Council of the League of Nations in connexion with another Corfu Case, a quarter of a century ago:

“The responsibility of a State is only involved by the commission in its territory of a political crime against the persons of foreigners, if the State has neglected to take all reasonable measures for the prevention of the crime and the pursuit, arrest, and bringing to justice of the criminal.”

The Albanian Government asserts that: “A government cannot be held responsible for damage caused by mines merely because the mines were found in its territorial waters. To involve the responsibility of the State, it must be proved either that the State caused the mines to be laid, or that it knowingly allowed them to be laid.... The State cannot be held responsible for everything that

responsable de tout ce qui se passe dans ses eaux territoriales... Il n'est pas chargé de veiller à la sécurité de cette navigation » (dans ses eaux territoriales).

Il est vrai, et la Cour l'a dit avec raison en parlant de la connaissance, que du seul contrôle exercé par un État sur son territoire, y compris ses eaux territoriales, et indépendamment d'autres circonstances, on ne saurait conclure à la responsabilité de l'État. D'autre part, il serait trop facile de dire que l'État ne peut être tenu responsable de tout fait qui puisse se produire sur son territoire ou que l'État ne peut pas garantir qu'un fait contraire au droit international ne se produise jamais sur son territoire. Affirmer une telle responsabilité serait absurde ; le droit international n'a jamais été considéré comme imposant aux États un fardeau pareil. Il est également clair qu'on ne peut parler d'un manquement à une règle ou à un principe du droit international que là où cette règle ou ce principe existent. Mais ici, de telles règles et de tels principes existent. A ce propos, il convient de citer trois textes qui paraissent formuler exactement le droit international en vigueur.

M. Max Huber, ancien Président de la Cour permanente de Justice internationale, dans la décision arbitrale dans l'affaire de l'île de Palmas, 1928, a dit :

« ... la souveraineté territoriale implique le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir : l'obligation de protéger, à l'intérieur du territoire, les droits des autres États, en particulier leur droit à l'intégrité et à l'inviolabilité en temps de paix et en temps de guerre, ainsi que les droits que chaque État peut réclamer pour ses nationaux en territoire étranger. L'État ne peut pas remplir ce devoir s'il ne manifeste pas sa souveraineté territoriale d'une manière adéquate aux circonstances. La souveraineté territoriale ne peut se limiter à son aspect négatif, c'est-à-dire au fait d'exclure les activités des autres États ; car c'est elle qui sert à répartir entre les nations l'espace sur lequel se déploient les activités humaines, afin de leur assurer en tous lieux le minimum de protection que le droit international doit garantir. »

M. D. Anzilotti, ancien Président de la Cour permanente de Justice internationale, a dit dans son *Cours de Droit international* (p. 490) :

« Le devoir de l'État ne peut pas consister et ne consiste pas dans l'exclusion de la possibilité que des actes de lésion ou d'offense des États étrangers s'accomplissent par des personnes sujettes à son autorité ; l'État peut seulement être tenu à prendre les mesures opportunes pour que ces actes ne se produisent pas ou, lorsqu'ils se produisent, à procéder pénalement contre le coupable : tel est le contenu du devoir de l'État, et c'est ici seulement qu'est possible un acte illicite international. »

Enfin, M. J. B. Moore, ancien juge à la Cour permanente de Justice internationale, a constaté dans son opinion dissidente dans l'affaire du *Lotus* (C. P. J. I., Série A, n° 10, p. 88) :

happens in its territorial waters.... It is not responsible for watching over the safety of that navigation" (in its territorial waters).

It is true, as the Court rightly said in speaking of knowledge, that the responsibility of a State cannot be held to be involved solely because of the supervision it exercises over its territory, including its territorial waters, and independently of other circumstances. On the other hand, it would be too easy to say that a State cannot be held responsible for any occurrence on its territory, or that a State cannot guarantee that an act contrary to international law will never happen on its territory. To allege such a responsibility would be absurd; international law has never been held to impose such a burden on States. It is equally clear that there can be no question of a breach of a rule or of a principle of international law, save in so far as that rule or that principle exists. But in this case, such rules and principles do exist. Three passages, which seem to formulate existing international law exactly, may be quoted on this subject.

M. Max Huber, former President of the Permanent Court of International Justice, in the *Arbitral Award in the Palmas case*, 1928, said :

"Territorial sovereignty involves the exclusive right to display the activities of a State. This right has as corollary a duty : the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory. Without manifesting its territorial sovereignty in a manner corresponding to circumstances, the State cannot fulfil this duty. Territorial sovereignty cannot limit itself to its negative side, i.e., to excluding the activities of other States ; for it serves to divide between nations the space upon which human activities are employed, in order to assure them at all points the minimum of protection of which international law is the guardian."

M. D. Anzilotti, former President of the Permanent Court of International Justice, said in his *Course of International Law* (p. 490) :

"The duty of a State cannot consist and does not consist in the exclusion of the possibility of the committing of acts that harm or offend foreign States by persons subject to its authority ; a State can only be bound to take suitable measures to prevent these acts happening or, when they do happen, to take criminal proceedings against the guilty : such is the duty of a State and only within these limits is an unlawful international act possible."

Lastly, in his dissenting opinion in the *Lotus case* (P.C.I.J., Series A., No. 10, p. 88), Mr. J. B. Moore, former Judge of the Permanent Court of International Justice, said :

« Il est bien établi qu'un État est dans l'obligation de faire toute diligence pour empêcher que des actes criminels dirigés contre un autre État ou des ressortissants de cet autre État ne soient commis dans ses possessions. » (*United States v. Arjona*, 1887, 120, U.S. 479.)

Chaque cas particulier doit être examiné et jugé, compte tenu des circonstances qui lui sont propres. La zone des eaux territoriales albanaises en question s'étend du point où la frontière albanogrecque atteint le détroit et jusqu'à un point légèrement au nord du cap Kiephali où finit la partie de la mer reconnue comme dangereuse et commence l'espace libre de mines du détroit d'Otrante. Dans toute la longueur du canal nord de Corfou jusqu'à la ligne droite tirée du cap Kiephali au cap S. Katerina, il n'y a pas de mer libre, la frontière maritime entre l'Albanie et la Grèce suivant la ligne médiane du détroit. Le chenal navigable, en partant du Sud, longe de très près la côte grecque, puis il occupe toute la largeur du détroit sur quelques kilomètres de longueur, et finalement suit de très près la côte albanaise jusqu'au cap Kiephali. Cette partie du chenal navigable, qui suit la côte albanaise sur une longueur de moins de 15 kilomètres, a été le théâtre des événements qui ont fait naître la présente affaire.

L'arrêt a suffisamment caractérisé l'attitude du Gouvernement albanais à l'égard du droit de passage des navires étrangers par les eaux albanaises pendant la période allant du 15 mai au 22 octobre 1946, et même au delà de cette date. L'arrêt constate la volonté du Gouvernement albanais d'exercer une surveillance jalouse sur ses eaux territoriales. En effet, à partir du 15 mai il est évident que le Gouvernement albanais était bien décidé à dénier aux navires et bateaux étrangers le libre passage par la partie de la route Médri 18/32 et 18/34, qui se trouvait dans les eaux albanaises. Par cela même, il a rendu impossible tout contrôle que les navires grecs auraient voulu exercer au nom de l'Organisation internationale de déminage. Les raisons de cette attitude, l'Albanie les a données dans ses notes diplomatiques ainsi que dans ses Contre-Mémoire et Duplique, et dans les plaidoiries. C'étaient : la frontière vulnérable avec la Grèce ; revendications territoriales de cette dernière ; « état de guerre » dont a parlé le représentant de la Grèce au Conseil de Sécurité ; « incursions piratesques » des bateaux grecs, dont la note du 21 mai 1946 en spécifiait huit, sans parler des autres « innombrables incursions piratesques » et des nombreux cas où les bateaux étrangers entraient dans les eaux albanaises en patrouille, sans pavillon et sans permis ; passages des navires de guerre britanniques ; enlèvement des biens et des citoyens albanais ; infiltration des éléments hostiles ; la baie et le port de Saranda paraissent jouer un rôle important dans les préoccupations du Gouvernement albanais. L'ensemble créait, dans l'opinion de ce Gouvernement, ces « conditions exceptionnelles dans le canal nord de Corfou » que souligne fortement le Contre-Mémoire. « La question de la liberté de passage est liée

"It is well settled that a State is bound to use due diligence to prevent the commission within its dominions of criminal acts against another nation or its people." (United States v. Arjona, 1887, 120, U.S. 479.)

Each particular case must be considered and judged with regard for the circumstances peculiar to it. The zone of Albanian territorial waters in question extends from the point where the Albanian-Greek frontier reaches the Strait, up to a point somewhat to the north of Cape Kiephali, where that part of the sea recognized as dangerous ends, and the mine-free space of the Strait of Otranto begins. Throughout the length of the North Corfu Channel, up to a straight line drawn from Cape Kiephali to Cape S. Katerina, there is no free sea, the maritime frontier between Albania and Greece following the median line of the Strait. The navigable channel, starting from the South, goes very close to the Greek coast; it then occupies the whole width of the Strait for a few kilometres, and finally follows the Albanian coast very closely, as far as Cape Kiephali. That part of the navigable channel that follows the Albanian coast for less than fifteen kilometres was the theatre of events that gave rise to the present case.

The Judgment has sufficiently shown what was the attitude of the Albanian Government in regard to the right of passage of foreign warships through Albanian waters during the period between May 15th and October 22nd, 1946, and even after. The Judgment refers to the Albanian Government's wish to keep a jealous watch over its territorial waters. In fact, from May 15th onwards it is clear that the Albanian Government was determined to refuse a free passage to foreign ships and boats through that part of the Medri route 18/32 and 18/34 that was in Albanian waters. In that way, it rendered any supervision that the Greek vessels might have desired to exercise in the name of the International Mine Clearance Organization impossible. The reasons for this attitude were given by Albania in her diplomatic notes and in her Counter-Memorial and Rejoinder, and during the arguments. They were: the vulnerable frontier with Greece; the territorial claims of that country; the "state of war" of which the Representative of Greece spoke at the Security Council; the "piratical incursions" of Greek boats, eight of which were mentioned in the note of May 21st, 1946, not to mention the other "innumerable piratical incursions" and a number of cases in which foreign vessels entered Albanian waters on patrol, without showing their flag and without permission; passages of British warships; removal of property and of Albanian citizens; infiltration of hostile elements; the Bay and the Port of Saranda seem to play an important part in the Albanian Government's anxieties. The result was, in the opinion of that Government, the "exceptional circumstances in the North Corfu Channel" stressed in the Counter-Memorial. "The

nécessairement, pour l'Albanie, avec le problème de la sécurité du pays. »

La note albanaise du 21 décembre 1946 a formulé expressément un autre aspect du problème. Le Gouvernement albanais « désire déclarer qu'il respecte les principes du droit international concernant la navigation maritime ... les navires ont le droit de passage inoffensif dans les détroits qui forment une voie de communication internationale. Toutefois, ce principe du passage inoffensif, autant qu'il peut être appliqué au cas présent, a été violé de façon flagrante par les navires de Sa Majesté à l'occasion de leur passage par la partie nord du canal de Corfou. Il est évident qu'on ne peut pas parler de passage inoffensif quand les navires britanniques naviguaient démonstrativement très près de la côte albanaise. » Et plus loin : « Si la Grande-Bretagne désire réellement appliquer le principe du passage inoffensif et assurer la sécurité de la navigation de commerce, elle devait prendre le soin de déminer le milieu du canal nord de Corfou qui est le plus sûr du point de vue de la navigation, de telle façon que la navigation par le canal fût mieux en accord avec le principe du passage inoffensif mentionné dans la note britannique. »

Il paraît sûr, et la Duplique confirme cette impression, qu'à partir du mois de mai 1946 l'Albanie considérait cette partie du secteur déminé comme un point névralgique et désirait le faire déplacer vers l'Ouest. Ainsi, ce chenal, venant du Sud, devrait, selon les vues de l'Albanie, tourner vers le Nord-Ouest légèrement au sud du monastère Saint-Georges, et non au cap Denta comme il le fait maintenant, et passer à distance égale entre les deux côtes ; dans ce cas, le déplacement serait en moyenne de deux kilomètres.

Il serait naturel que cette attitude du Gouvernement albanais le déterminât à prendre des mesures spéciales de vigilance dans le secteur visé ci-dessus et pendant la période en question (mai-octobre 1946), et son délégué au Conseil de Sécurité en a parlé. Cependant, le Contre-Mémoire et la Duplique du Gouvernement albanais ont attaché un grand prix à démontrer que l'Albanie n'était pas en mesure de surveiller efficacement sa côte et ses eaux territoriales, qu'elle n'avait pas le moyen de savoir ce qui s'y passait et, en particulier, qu'elle ne pouvait rien savoir de l'opération du mouillage des mines si près de sa côte que cela fût. Le Gouvernement albanais se défendait contre l'idée d'avoir exercé une vigilance dont avait parlé son représentant au cours de la discussion de l'affaire au sein du Conseil de Sécurité, et son Contre-Mémoire insiste sur cette thèse. Les témoins albanais ont dépeint l'organisation de la défense côtière et la surveillance des eaux territoriales comme absolument inadéquates.

Quelle paraît donc avoir été la situation dans le secteur de Saranda ? Il semble que rien, dans l'organisation de la surveillance de la côte et des eaux territoriales, ne répondait aux protestations

question of free passage is, for Albania, necessarily connected with the problem of the country's security."

The Albanian note of December 21st, 1946, expressly set out another aspect of the problem. The Albanian Government "desires to declare that it respects the principles of international law concerning maritime navigation ships have the right of innocent passage in straits which form an international highway of communication. But this principle of innocent passage, so far as it can be applied to the present case, was flagrantly violated by the ships of His Majesty, on the occasion of their passage through the northern part of the Corfu Channel. It is evident that there was no innocent passage when British ships were sailing demonstratively very close to the Albanian coast." And further on: "If Great Britain really wishes to apply the principle of innocent passage and to provide for the safety of commercial shipping, she should undertake the sweeping of the middle of the North Corfu Channel, which is the safest for shipping, in such a way that navigation through the Channel would be more in accordance with the principle of innocent passage mentioned in the United Kingdom note."

It seems certain—and this is confirmed in the Rejoinder—that from the month of May, 1946, Albania considered this part of the swept area a critical place and wished to move the sector towards the West. In this way, according to Albania's view, the channel coming from the South should bend north-westward somewhat to the south of St. George's Monastery, and not at Denta Point, as it does at present, and would pass at an equal distance from either coast; in this case, it would be moved about two kilometres.

It would be natural that this attitude of the Albanian Government should lead it to take special measures of vigilance in the sector mentioned above during the period in question (May—October, 1946); and the Albanian delegate at the Security Council spoke of these. None the less, the Albanian Counter-Memorial and Rejoinder took great pains to show that Albania was not in a position to keep an effective watch over her coast-line and territorial waters; that she had no means of knowing what happened there and, in particular, could learn nothing of the minelaying operation, however close to the coast it may have been. The Albanian Government resisted the idea that she had been watchful in the way her representative at the Security Council stated during the discussion of the matter; and the Counter-Memorial insists upon this. The Albanian witnesses depicted the coastal defence organization and the watch over the territorial sea as absolutely inadequate.

What then does the situation in the Saranda sector appear to have been? It would seem that in the organization of the watch over the coast and the territorial waters, there was nothing

et aux réactions énergiques contre le passage des navires étrangers dans les eaux albanaises ; rien qui pût être considéré comme mesures propres à parer aux dangers allégués d'incursions, infiltrations, enlèvements, par lesquelles le Gouvernement albanais voulait justifier son attitude à l'égard de la navigation étrangère. C'est une contradiction qui a caractérisé l'attitude du Gouvernement albanais dans tous les stades de la procédure. L'attitude de l'Albanie révèle une autre contradiction : il n'est pas possible d'affirmer ses droits de Puissance territoriale, de les exalter et exagérer jusqu'à dénier aux autres États l'usage de ses eaux territoriales et en même temps de négliger d'organiser ses services publics d'ordre et de sûreté en vue de garantir aux États admis à emprunter le chenal navigable le minimum de sécurité auquel ils ont droit en conformité du plus modeste standard international. Les « circonstances exceptionnelles » invoquées par l'Albanie auraient dû lui dicter sa conduite et lui indiquer ses devoirs, qui n'auraient pas excédé ses moyens, si limités fussent-ils.

A plus forte raison, si l'Albanie était décidée à engager une action internationale relativement à ce secteur de ses eaux territoriales, une action dont le but pouvait être parfaitement légitime (déplacement du chenal navigable), elle devait, à ce moment tout spécialement, s'assurer qu'un contrôle effectif lui permettrait d'éviter toute complication additionnelle.

Après les explosions du 22 octobre et même après la notification du 26 octobre, l'Albanie a notoirement omis d'ouvrir une enquête en vue de constater les faits ; elle n'a pas non plus offert au Comité Medzon ou au Royaume-Uni de participer à toute recherche des causes des explosions ; elle n'a pas protesté contre la pose du champ de mines dans ses eaux territoriales, qui constituait une véritable et importante violation de la souveraineté territoriale de l'Albanie ; elle a paru rester indifférente à la violation grave du droit des gens commise sur son territoire et au danger auquel était exposée la navigation tout près de sa côte ; on ne sait rien d'une enquête en vue de la recherche et de la punition des auteurs de l'acte qui constitue aussi un crime du point de vue du droit interne. Une telle attitude de la part du Gouvernement albanais a été considérée comme une des preuves indirectes de la connaissance, chez l'Albanie, du mouillage des mines ; avec plus de raison, semble-t-il, elle peut et doit être considérée comme un chef indépendant de sa responsabilité.

C'est pour ces deux raisons, mais aussi pour ces raisons seules, que l'Albanie pourrait être reconnue responsable en droit international des explosions qui ont eu lieu le 22 octobre 1946 dans ses eaux territoriales.

that corresponded to the protests and energetic reaction against the passage of foreign vessels through Albanian waters ; nothing that could be considered as measures of appropriate protection against alleged danger of incursions, infiltrations, and abductions, by which the Albanian Government endeavoured to justify its attitude towards foreign shipping. This contradiction was characteristic of the Albanian Government's attitude throughout the proceedings. Her attitude shows another contradiction : it is not possible to proclaim one's rights as a territorial Power, to exalt and exaggerate them in such a way as to refuse to allow other States to use one's territorial waters, and at the same time to neglect the organization of one's public order and security services intended to guarantee to States allowed to use the navigable channel that minimum of security to which they are entitled according to the most modest international standard. The "exceptional circumstances" relied on by Albania ought to have guided her conduct and dictated to her her duties, which would not have exceeded her capacities, however limited.

Still more, if Albania had decided to set international action in motion in this sector of her territorial waters, an action whose purpose might be perfectly legitimate (shifting of the navigable channel), she ought, especially at that moment, to have made certain that effective surveillance would enable her to avoid any additional complications.

After the explosions of October 22nd, and even after the notification of October 26th, Albania evidently omitted to open an enquiry to discover the facts ; nor did she propose that the Medzon Board or the United Kingdom should take part in any investigation of the causes of the explosion ; she did not protest against the laying of the minefield in her territorial waters, which was truly a serious violation of her territorial sovereignty ; she seemed to remain indifferent to the grave breach of international law committed on her territory, and to the dangers to which shipping quite close to her coast was exposed ; nothing is known of an enquiry for the pursuit and bringing to justice of the authors of the act which also constitutes a crime from the viewpoint of domestic law. Such an attitude on the part of the Albanian Government has been held to be an indirect proof of Albania's knowledge of the minelaying ; it would seem more reasonable to hold that it can and must be considered as an independent ground for her responsibility.

For these reasons, but for these only, Albania might be considered responsible under international law for the explosions that occurred on October 22nd, 1946, in her territorial waters.

* * *

J'ajoute que je ne puis me rallier à la décision de la Cour sur la question de sa compétence pour fixer le montant des réparations dues au Royaume-Uni. En signant le compromis, les Parties ont mis fin à la procédure intentée par la requête unilatérale, ce qui correspondait au désir constamment manifesté par la Partie albanaise. C'est donc un acte nouveau et qui doit être traité, quant aux *petita* des Parties, comme indépendant de la requête et destiné à la remplacer. Or, une demande de fixer, par la Cour, le montant des réparations n'y est pas formulée, une demande qui est devenue presque une clause de style dans les compromis de ce genre, et l'interprétation adoptée en faveur de cette compétence ne m'a pas convaincu.

(Signé) B. WINIARSKI.

* * *

I would add that I cannot agree with the Court's decision on the question of its jurisdiction to assess the amount of compensation due to the United Kingdom. When they signed the Special Agreement, the Parties put an end to the proceedings instituted by the unilateral application ; this was in accordance with the wish constantly expressed on the Albanian side. The Special Agreement is therefore a new instrument and, as regards the submissions of the Parties, to be treated as independent of the Application, and intended to replace it. There is no request for the Court to assess the amount of compensation in the Special Agreement ; yet such a request has become almost a *clause de style*, in special agreements of this nature, and I have not been convinced by the interpretation adopted in favour of jurisdiction on this point.

(Signed) B. WINIARSKI.
