

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

SÉRIE B — N° 16

Le 28 août 1928

RECUEIL DES AVIS CONSULTATIFS

INTERPRÉTATION
DE L'ACCORD GRÉCO-TURC
DU 1^{ER} DÉCEMBRE 1926
(PROTOCOLE FINAL, ARTICLE IV)

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT
OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES B.—No. 16

August 28th, 1928

COLLECTION OF ADVISORY OPINIONS

INTERPRETATION
OF THE GRECO-TURKISH AGREEMENT
OF DECEMBER 1st, 1926
(FINAL PROTOCOL, ARTICLE IV)

LEYDE
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS
A. W. SIJTHOFF
1928



LEYDEN
A. W. SIJTHOFF'S
PUBLISHING COMPANY
1928

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

1928.
Le 28 août.
Dossier F. c. XVIII.
Rôle XIV:2.

QUATORZIÈME SESSION (ORDINAIRE)

Présents :

MM. ANZILOTTI,	<i>Président,</i>	
HUBER,	<i>ancien Président,</i>	
Lord FINLAY,		
MM. LODER,		
NYHOLM,		
DE BUSTAMANTE,		
ALTAMIRA,		
ODA,		
PESSÔA,		
BEICHMANN,	<i>Juge suppléant.</i>	

} *Juges,*

AVIS CONSULTATIF N° 16

INTERPRÉTATION DE L'ACCORD GRÉCO-TURC
DU 1^{er} DÉCEMBRE 1926

(PROTOCOLE FINAL, ARTICLE IV)

A la date du 4 février 1928, le président de la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques a adressé au Secrétaire général de la Société des Nations une lettre de la teneur suivante :

« Par lettre du 17 février 1927, les présidents des délégations turque et hellénique ont communiqué à la Commission mixte le texte d'un accord, conclu le 1^{er} décembre 1926 entre la Turquie et la Grèce, destiné, aux termes du préambule, « à faciliter l'application de certaines dispositions du Traité de paix de Lausanne et de la Déclaration IX annexée à ce « Traité ».

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

FOURTEENTH SESSION (ORDINARY)

1928.
August 28th.
File F. c. XVIII.
Docket XIV: 2.

Present :

MM. ANZILOTTI, <i>President</i> ,	
HUBER, <i>Former President</i> ,	
Lord FINLAY,	
MM. LODER,	
NYHOLM,	
DE BUSTAMANTE,	} <i>Judges</i> ,
ALTAMIRA,	
ODA,	
PESSÔA,	
BEICHMANN, <i>Deputy-Judge</i> .	

ADVISORY OPINION No. 16.

INTERPRETATION OF THE GRECO-TURKISH AGREEMENT
OF DECEMBER 1st, 1926
(FINAL PROTOCOL, ARTICLE IV).

On February 4th, 1928, the President of the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations sent to the Secretary-General of the League of Nations a letter to the following effect¹:

"In letters dated February 17th, 1927, the Presidents of the Turkish and Greek delegations communicated to the Mixed Commission the text of an agreement concluded on December 1st, 1926, between Turkey and Greece for the purpose, as expressed in the Preamble, of 'facilitating the application of certain provisions of the Treaty of Peace of Lausanne and of Declaration IX annexed thereto'.

¹ Translation by the Secretariat of the League of Nations.

Aux termes de l'article 14 de cet Accord, l'application de cet acte était confiée à la Commission mixte, et, par décision du 19 mars 1927, celle-ci a accepté cette mission.

A l'Accord d'Athènes est annexé notamment un « Protocole final » daté du même jour et contenant la disposition suivante :

Article IV. — « Les questions de principe présentant quelque importance et qui pourraient surgir au sein de la Commission mixte à l'occasion des attributions nouvelles que lui confère l'Accord signé ce jour et qu'elle n'avait pas à la conclusion de ce dernier sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence, seront soumises à l'arbitrage du président du Tribunal arbitral gréco-turc, siégeant à Constantinople. Les sentences de l'arbitre seront obligatoires. »

Cette disposition ayant donné lieu à des divergences d'interprétation touchant les conditions du recours à l'arbitre, la Commission mixte, se ralliant aux suggestions émises dans le rapport présenté par S. Exc. le vicomte Ishii au Conseil de la Société des Nations et adopté par celui-ci le 31 octobre 1924, a décidé dans sa séance du 22 décembre 1927 et 26 janvier 1928 de solliciter de la Cour de Justice internationale de La Haye, par l'entremise de la Société des Nations, un avis consultatif sur l'interprétation dudit article relativement aux conditions du recours à l'arbitre.

J'ai l'honneur de porter ce qui précède à la connaissance de Votre Excellence et lui serais très obligé de vouloir bien porter ce différend devant la Cour, par la voie que vous jugeriez indiquée.

Je me permets de joindre à la présente le procès-verbal de la séance du 19 mars 1927 contenant le texte de l'Accord et de ses annexes ainsi que les copies des procès-verbaux des séances où la question a été débattue et dans lesquels sont exprimées les diverses opinions émises à ce sujet. La Commission mixte est à la disposition de la Cour pour lui fournir tous les renseignements dont elle aurait besoin. »

Le 5 juin 1928, le Conseil de la Société des Nations a adopté la Résolution suivante :

« Se référant à la lettre adressée le 4 février 1928 au Secrétaire général de la Société des Nations par le président de la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques,

Le Conseil de la Société des Nations prie la Cour permanente de Justice internationale de vouloir bien émettre un avis consultatif sur la question soulevée dans ladite

Under Article 14 of this Agreement, the application of these provisions was entrusted to the Mixed Commission, which, by a decision reached on March 19th, 1927, accepted this duty.

To the Athens Agreement there is annexed a 'Final Protocol' bearing the same date, and containing the following clause:

Article IV.—'Any questions of principle of importance which may arise in the Mixed Commission in connection with the new duties entrusted to it by the Agreement signed this day and which, when that Agreement was concluded, it was not already discharging in virtue of previous instruments defining its powers, shall be submitted to the President of the Greco-Turkish Arbitral Tribunal sitting at Constantinople for arbitration. The arbitrator's awards shall be binding.'

As this clause has given rise to differences of interpretation regarding the conditions for appeals to the arbitrator, the Mixed Commission accepted the suggestions put forward in the report submitted by Viscount Ishii to the Council of the League of Nations and adopted by the latter on October 31st, 1924, and decided, at its meetings on December 22nd, 1927, and January 26th, 1928, to apply to the Permanent Court of International Justice at The Hague, through the agency of the League of Nations, for an advisory opinion as to the interpretation of the article in question so far as it concerns the conditions for appeals to the arbitrator.

I have the honour to inform you of the foregoing, and should be greatly obliged if you would place this dispute before the Court by whatever procedure you think proper.

I am sending at the same time the minutes of the meeting of March 19th, 1927, containing the text of the Agreement and its annexes, together with copies of the minutes of the meetings at which the question was debated and the various opinions expressed. The Mixed Commission will have pleasure in furnishing the Court with any information it may require."

On June 5th, 1928, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution:

"Referring to the letter addressed to the Secretary-General of the League of Nations on February 4th, 1928, by the President of the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations,

The Council of the League of Nations requests the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion upon the question raised in the said

lettre, concernant l'interprétation de l'article IV du Protocole final de l'Accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926, relativement aux conditions du recours à l'arbitre visé dans ledit article.

Ce dernier est ainsi conçu :

« Les questions de principe présentant quelque importance et qui pourraient surgir au sein de la Commission mixte à l'occasion des attributions nouvelles que lui confère l'Accord signé ce jour et qu'elle n'avait pas à la conclusion de ce dernier sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence, seront soumises à l'arbitrage du président du Tribunal arbitral gréco-turc, siégeant à Constantinople. Les sentences de l'arbitre seront obligatoires. »

Le Conseil invite les Gouvernements hellénique et turc, de même que la Commission mixte prémentionnée, à se tenir à la disposition de la Cour pour lui fournir tous documents et explications utiles.

Le Secrétaire général est autorisé à soumettre cette requête à la Cour, ainsi que tous documents relatifs à la question, à exposer à la Cour l'action du Conseil en la matière, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

En vertu de cette Résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations a adressé à la Cour, le 7 juin 1928, une Requête pour avis consultatif dans les termes suivants :

« Le Secrétaire général de la Société des Nations, en exécution de la Résolution du Conseil du 5 juin 1928 et en vertu de l'autorisation donnée par le Conseil, a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une requête demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner au Conseil un avis consultatif sur la question qui a été renvoyée à la Cour par la Résolution du 5 juin 1928.

Le Secrétaire général se tiendra à la disposition de la Cour pour donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et prendra, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

En conformité avec l'article 73, alinéa premier, du Règlement de la Cour, la Requête a été communiquée aux Membres de la Société des Nations, ainsi qu'aux États admis à ester

letter as to the interpretation of Article IV of the Final Protocol of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926, in regard to the conditions of reference to the arbitrator contemplated by that article.

The article is as follows:

‘Les questions de principe présentant quelque importance et qui pourraient surgir au sein de la Commission mixte à l’occasion des attributions nouvelles que lui confère l’Accord signé ce jour et qu’elle n’avait pas à la conclusion de ce dernier sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence, seront soumises à l’arbitrage du président du Tribunal arbitral gréco-turc, siégeant à Constantinople. Les sentences de l’arbitre seront obligatoires.’

The Council invites the Hellenic and Turkish Governments and the Mixed Commission to be at the disposal of the Court for the purpose of furnishing it with any necessary documents and explanations.

The Secretary-General is authorized to submit the present request to the Court, together with all the relevant documents, to explain to the Court the action taken by the Council in the matter, to give any assistance required in the examination of the case, and, if desirable, to take measures to be represented before the Court.”

In pursuance of this Resolution, the Secretary-General of the League of Nations, on June 7th, 1928, submitted to the Court a Request for an advisory opinion in the following terms:

“The Secretary-General of the League of Nations, in pursuance of the Council Resolution of June 5th, 1928, and in virtue of the authorization given by the Council, has the honour to submit to the Permanent Court of International Justice an application requesting the Court, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion to the Council on the question which is referred to the Court by the Resolution of June 5th, 1928.

The Secretary-General will be prepared to furnish any assistance which the Court may require in the examination of this matter, and will, if necessary, arrange to be represented before the Court.”

In conformity with Article 73, paragraph 1, of the Rules of Court, the Request was communicated to Members of the League of Nations and to States entitled to appear before the

en justice devant la Cour. En outre, le Greffier a adressé aux Gouvernements de la République hellénique et de la République turque, considérés par la Cour comme susceptibles, aux termes de l'article 73, alinéa 2, du Règlement, de fournir des renseignements sur la question au sujet de laquelle l'avis de la Cour était sollicité, une communication spéciale et directe leur faisant connaître que la Cour était disposée à recevoir de leur part des exposés écrits, et, le cas échéant, à entendre des exposés oraux faits en leur nom au cours d'une audience publique tenue à cet effet. Enfin, le Greffier de la Cour a prié le Secrétaire général de la Société des Nations de porter à la connaissance de la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques la Requête pour avis consultatif dont la Cour était saisie. La Commission mixte fut également informée du fait que les Gouvernements de la République hellénique et de la République turque avaient reçu une notification leur faisant connaître que la Cour était disposée à recevoir, de leur part, des exposés écrits au sujet de ladite Requête.

Par une Ordonnance rendue le 12 juin 1928, le Président de la Cour a fixé au 10 juillet 1928 la date jusqu'à laquelle les exposés écrits des Gouvernements hellénique et turc devaient être déposés près le Greffe de la Cour. A cette date, les deux Gouvernements ont, en effet, fait parvenir au Greffe leurs exposés écrits.

La Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques a informé le Greffier qu'elle se ferait représenter devant la Cour par son président, si la Cour jugeait utile de l'entendre ; la Cour, cependant, n'a pas estimé nécessaire de convoquer le représentant de la Commission.

Dans ses audiences des 6 et 7 août 1928, la Cour a entendu les renseignements fournis verbalement et contradictoirement par M. D. Drossos, directeur au ministère des Affaires étrangères de Grèce, au nom du Gouvernement de la République hellénique, et Djémal Husni Bey, président de la délégation turque à la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques, au nom du Gouvernement de la République turque.

A cette occasion, la Cour a siégé dans sa composition normale. En effet, considérant qu'aucun des deux Gouvernements intéressés ne comptait sur le siège un juge de sa nationalité

Court. The Registrar further sent to the Governments of the Greek and Turkish Republics, which were regarded by the Court as likely—in accordance with the terms of Article 73, paragraph 2, of the Rules—to be able to furnish information on the question upon which the Court's opinion was asked, a special and direct communication informing them that the Court was prepared to receive from them written statements and, if necessary, to hear oral statements made on their behalf at a public hearing to be held for the purpose. Lastly, the Registrar requested the Secretary-General of the League of Nations to give notice to the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations of the Request for an advisory opinion filed with the Court. The Mixed Commission was also to be informed of the fact that the Governments of the Greek and Turkish Republics had been notified that the Court was prepared to receive from them written statements in regard to this Request.

By means of an Order made on June 12th, 1928, the President of the Court fixed July 10th, 1928, as the date by which the written statements of the Greek and Turkish Governments were to be filed with the Registry of the Court. On that date, the two Governments had in fact deposited their written statements with the Registry.

The Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations informed the Registrar that it would be represented before the Court by its President, if the Court saw fit to hear its views; the Court, however, did not consider it necessary to summon the Commission's representative.

The Court, in the course of public sittings held on August 6th and 7th, 1928, heard oral arguments by M. D. Drossos, Head of Department at the Greek Ministry for Foreign Affairs, on behalf of the Government of the Greek Republic, and by Djémal Husni Bey, President of the Turkish delegation to the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations, on behalf of the Government of the Turkish Republic.

On this occasion the Court sat as normally composed. The Court, in view of the fact that neither of the interested Governments had a judge of its nationality upon the bench and

et que l'affaire constituait un différend actuellement né entre deux États aux termes de l'article 71 du Règlement, la Cour avait informé les Parties à ce différend, savoir les Gouvernements d'Angora et d'Athènes, de leur droit, conformément à l'article 31 du Statut, de désigner, pour siéger en l'affaire, chacune un juge de sa nationalité; les deux Gouvernements, cependant, ont fait savoir à la Cour qu'ils renonçaient à faire usage de ce droit.

La Cour a eu devant elle, outre les exposés desdits Gouvernements, un dossier qui lui avait été transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations (voir liste des documents à l'annexe).

* * *

I.

La Cour estime devoir tracer, tout d'abord, un exposé des conditions dans lesquelles le Conseil s'est vu amené à lui adresser la Requête pour avis consultatif dont il s'agit.

En vertu des dispositions du Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923, un tribunal arbitral mixte a été constitué entre la Grèce et la Turquie avec siège à Constantinople. Les attributions de ce tribunal se trouvent, notamment, définies dans l'article 65, ainsi que dans les articles 66, 70, 75, 77, 78, 81, 89 du Traité de Lausanne. Elles comprennent en particulier le pouvoir de statuer sur tous litiges relatifs à l'identité ou à la restitution des biens, droits et intérêts qui, aux termes du Traité, seront restitués aux intéressés, et relatifs aux réclamations visant à obtenir l'augmentation du produit de la liquidation, dans les cas où les biens, droits et intérêts dont il s'agit se trouveraient avoir été liquidés.

La Convention pour l'échange des populations grecques et turques signée à Lausanne le 30 janvier 1923 a créé, d'autre part, la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques, dont il convient de rappeler ici déjà le rôle et les attributions principales.

Aux termes de l'article 12 de ladite Convention, la Commission mixte devait avoir pour tâche de surveiller et faciliter

that the question constituted an existing dispute between two States, under the terms of Article 71 of the Rules, had in fact informed the Parties to this dispute, that is to say, the Governments of Angora and Athens, of their right, under Article 31 of the Statute, each to appoint a judge of their nationality to sit in the case; the two Governments, however, informed the Court that they waived this right.

In addition to the statements of the said Governments, the Court has had before it documents communicated by the Secretary-General of the League of Nations (see list of documents in the annex).

* * *

I.

The Court considers that it should in the first place outline the circumstances in which the Council was led to submit to it the Request for an advisory opinion in question.

In accordance with the provisions of the Treaty of Peace of Lausanne of July 24th, 1923, a mixed arbitral tribunal was constituted between Greece and Turkey sitting at Constantinople. The powers of this tribunal are defined more particularly in Article 65, and also in Articles 66, 70, 75, 77, 78, 81 and 89 of the Treaty of Lausanne. They include amongst other things power to deal with all disputes relating to the identity or the restitution of property, rights and interests which, under the terms of the Treaty, are to be restored to those concerned, as also with claims designed to obtain an addition to the proceeds of liquidation in cases where the property, rights and interests in question have been liquidated.

Furthermore, the Convention for the Exchange of Greek and Turkish Populations, signed at Lausanne on January 30th, 1923, established the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations, of which the duties and powers should at this point be described.

According to Article 12 of this Convention, the Mixed Commission's duties were to be to supervise and facilitate the

l'émigration prévue par cette Convention et de procéder à la liquidation de certaines catégories déterminées de biens mobiliers et immobiliers. Les alinéas 3 à 5 de l'article 12 précisent comme suit les pouvoirs dont la Commission était investie dès le début :

« D'une façon générale, la Commission mixte aura tous pouvoirs de prendre les mesures que nécessitera l'exécution de la présente Convention et de décider toutes les questions auxquelles cette Convention pourrait donner lieu.

Les décisions de la Commission mixte seront prises à la majorité des voix.

Toutes les contestations relatives aux biens, droits et intérêts à liquider seront réglées définitivement par elle. »

En vertu de la Déclaration (n° IX) relative aux propriétés musulmanes en Grèce, signée à Lausanne le 24 juillet 1923, la Commission mixte a, par la suite, reçu certaines attributions nouvelles.

Enfin, la République hellénique et la République turque ont conclu à Athènes, le 1^{er} décembre 1926, un Accord dont le but, précisé dans le préambule, est d'aplanir les difficultés surgies relativement à l'application de certaines dispositions du Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923 et de la Déclaration (n° IX) concernant les propriétés musulmanes en Grèce qui avait été annexée à ce Traité de paix. L'Accord a prévu l'octroi de nouvelles attributions encore à la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques. Ces attributions sont définies, en particulier, dans les articles 6, 7, 12 et 13 de l'Accord d'Athènes ; d'une manière générale, l'article 14 de l'Accord prescrit, dans le premier alinéa, que :

« La Commission mixte d'échange des populations grecques et turques sera chargée de l'application du présent Accord. »

Les dispositions de cet Accord ont été complétées par un Protocole final signé à Athènes à la même date et faisant partie

emigration provided for in the Convention and to carry out the liquidation of certain categories of movable and immovable property. Paragraphs 3 to 5 of Article 12 define as follows the powers vested in the Commission from the outset :

“In a general way the Mixed Commission shall have full power to take the measures necessitated by the execution of the present Convention and to decide all questions to which this Convention may give rise.

The decisions of the Mixed Commission shall be taken by a majority.

All disputes relating to property, rights and interests which are to be liquidated shall be settled definitely by the Commission.”

Under the Declaration (No. IX) relating to Moslem properties in Greece, signed at Lausanne on July 24th, 1923, the Mixed Commission subsequently received certain further powers.

Finally, the Greek Republic and the Turkish Republic concluded at Athens on December 1st, 1926, an Agreement the object of which, as defined in the Preamble, is to settle difficulties which had arisen in regard to the application of certain clauses of the Peace Treaty of Lausanne of July 24th, 1923, and of the Declaration (No. IX) relating to Moslem properties in Greece, which was annexed to that Peace Treaty. The Agreement provided for the bestowal of further new powers upon the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations. These powers are defined more especially in Articles 6, 7, 12 and 13 of the Agreement of Athens ; Article 14 of the Agreement lays down in a general way in paragraph 1 that :

“La Commission mixte d'échange des populations grecques et turques sera chargée de l'application du présent Accord.”

[*Translation by the Registry.*]

“The Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations shall be entrusted with the application of the present Agreement.”

The provisions of this Agreement were supplemented by a Final Protocol which was signed at Athens the same day

intégrante de l'Accord même. Les termes de l'article IV du Protocole final, qui se réfèrent expressément aux nouvelles attributions de la Commission mixte, ont été reproduits dans la Résolution citée ci-dessus du Conseil de la Société des Nations.

L'Accord d'Athènes et le Protocole final ont été ratifiés et sont entrés en vigueur le 6 mars 1927.

Par une décision prise au cours de sa séance du 27 mars 1927, la Commission mixte a accepté la nouvelle mission qui lui avait été conférée, tant par l'Accord d'Athènes même, que par le Protocole final annexé à cet instrument.

* * *

Les divergences d'interprétation touchant les conditions du recours à l'arbitre prévu à l'article IV du Protocole final, dont il est question dans la lettre, reproduite ci-dessus, du président de la Commission mixte au Secrétaire général de la Société des Nations, en date du 4 février 1928, se sont fait jour, en particulier, lors de la séance plénière tenue le 15 septembre 1927 par la Commission. Les membres helléniques et turcs de la Commission mixte ayant soutenu des points de vue différents au sujet de la formule des communications dans lesquelles la Commission avait à consigner les noms des personnes admises au bénéfice de l'Accord d'Athènes, les membres helléniques avaient suggéré, au cours d'une séance précédente, tenue le 27 juin 1927, de vider le différend par voie d'arbitrage.

Le président de la Commission mixte ayant demandé à la Commission de se prononcer au préalable sur le point de savoir si, conformément au Protocole final annexé à l'Accord d'Athènes, le différend soulevé constituait une question de principe présentant quelque importance et surgissant à propos des nouvelles attributions de la Commission, les membres helléniques exprimèrent l'opinion que les deux États signataires de l'Accord et du Protocole avaient seuls qualité pour faire appel à l'arbitre qui, dans le cas précis, avait déjà été saisi par le Gouvernement hellénique de l'affaire ; d'un autre côté, les membres turcs déclarèrent qu'un recours à l'arbitre sans une décision de la Commission était contraire aux accords

and which forms an integral part of the Agreement itself. Article IV of the Final Protocol, which article expressly refers to the new powers of the Mixed Commission, is reproduced in the Resolution of the Council of the League of Nations set out above.

The Agreement of Athens and the Final Protocol were ratified and came into force on March 6th, 1927.

By a decision taken at its meeting of March 27th, 1927, the Mixed Commission accepted the new mission entrusted to it, under the terms both of the Agreement of Athens itself and of the Final Protocol annexed thereto.

* * *

The differences of interpretation regarding the conditions of reference ("conditions for appeals") to the arbitrator provided for in Article IV of the Final Protocol, mentioned in the letter of February 4th, 1928 (reproduced above), from the President of the Mixed Commission to the Secretary-General of the League of Nations, became apparent more especially at the full meeting held by the Commission on September 15th, 1927. The Greek and Turkish members of the Mixed Commission having taken up different standpoints in regard to the wording of the communications in which the Commission was to state the names of persons allowed to benefit by the Agreement of Athens, the Greek members had, at a previous meeting, on June 27th, 1927, suggested that the dispute should be settled by arbitration.

The President of the Mixed Commission asked the Commission first of all to decide whether, under the Final Protocol annexed to the Agreement of Athens, the dispute which had arisen constituted a question of principle of some importance arising in connection with the new duties of the Commission; whereupon the Greek members expressed the opinion that the two States which had signed the Agreement and Protocol were alone entitled to appeal to the arbitrator, to whom, in the case in point, the Greek Government had, moreover, already referred the matter; on the other hand, the Turkish members held that reference to the arbitrator without a decision of the Mixed Commission would be contrary to the

en vigueur. La question des conditions du recours à l'arbitrage prévu par l'article IV du Protocole final a, dans la suite, fait l'objet de nouvelles discussions au cours des séances de la Commission des 12, 20 et 22 décembre 1927. Lors de la dernière de ces séances, la Commission mixte décida, à la majorité, de demander au Conseil de la Société des Nations de solliciter un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale.

Les termes des questions devant être soumises, par l'entremise du Conseil de la Société des Nations, pour avis consultatif à la Cour ont été examinés, en particulier, au cours de la séance du 22 décembre 1927. A cette occasion, la Commission se trouvait saisie, d'une part, d'un projet de questionnaire préparé par un de ses membres neutres — projet qui servit de base aux discussions ultérieures —, et, d'autre part, d'un projet de questionnaire présenté au nom des membres turcs.

Les membres helléniques avaient, de leur côté, apporté quelques modifications au questionnaire servant de base de discussion, tout en faisant observer qu'ils préféraient laisser à la Cour la liberté de traiter le problème de la manière qui lui paraîtrait la plus indiquée et, à cet effet, lui soumettre le litige en le ramenant à sa forme la plus simple.

Le président de la Commission mixte déclara, au sujet de cette proposition hellénique, qu'il ne voyait pas d'inconvénient à simplifier le questionnaire, et soumit à la Commission une formule dont les membres helléniques proposèrent l'adoption sous une forme légèrement amendée.

En présentant cette proposition, ils déclarèrent que « la question principale qui se posait était celle de savoir si chacun des États signataires de l'Accord d'Athènes a le droit d'exercer le recours prévu par cet Accord unilatéralement et sans une décision quelconque préalable de la Commission mixte, ou si, au contraire, il appartient à la Commission mixte de constater tout d'abord que les conditions d'admissibilité de ce recours, telles qu'elles sont fixées dans l'article IV du Protocole final, sont remplies ou non ».

Au cours de la discussion, les membres turcs de la Commission, de leur côté, ont fait valoir que « la question principale qui se posait était celle de savoir si le recours à l'arbitre

agreements in force. The question of the conditions governing the reference to arbitration provided for by Article IV of the Final Protocol subsequently formed the subject of further discussion at meetings held by the Commission on December 12th, 20th and 22nd, 1927. At the last of these meetings, the Mixed Commission decided by a majority to ask the Council of the League of Nations to request the Permanent Court of International Justice for an advisory opinion.

The terms of the questions to be submitted, through the Council of the League of Nations, to the Court for advisory opinion were considered more particularly at the meeting held on December 22nd, 1927. On that occasion the Commission had before it, in the first place, a draft questionnaire prepared by one of the neutral members of the Commission—which was taken as the basis of subsequent discussions—and in the second place a draft questionnaire submitted on behalf of the Turkish members.

The Greek members, for their part, submitted some modifications of the questionnaire which was taken as a basis of discussion, though at the same time they observed that they would prefer to leave the Court free to deal with the problem as it thought best, and accordingly to submit the dispute to it in the simplest terms.

The President of the Mixed Commission stated, in regard to this proposal by the Greek members, that he saw no objection to simplifying the questionnaire, and he submitted to the Commission a formula, the adoption of which, in a slightly amended form, was proposed by the Greek members.

When making this proposal, they said that "the chief question which arose was whether each of the States which had signed the Agreement of Athens was entitled to exercise the right of recourse provided for by that Agreement unilaterally and without any previous decision having been taken by the Mixed Commission, or whether, on the contrary, it rested with the Mixed Commission first of all to satisfy itself whether the conditions for such a recourse, as laid down in Article IV of the Final Protocol, were or were not fulfilled".

In the course of the discussion, the Turkish members of the Commission pointed out on their side that "the chief question which arose was whether the right of recourse to the

devait être subordonné à une décision de la Commission mixte, ou si le droit de recours à l'arbitre appartenait à chacune des deux délégations turque et hellénique (c'est-à-dire aux membres de la Commission mixte) indépendamment de toute décision préalable de la Commission mixte ».

Les débats ultérieurs dans la Commission permirent de constater une tendance à rédiger la question à soumettre à la Cour d'une manière générale et dans une formule simplifiée.

La Commission estima, en effet, que les procès-verbaux de ses séances, au cours desquelles la question avait été débattue, refléteraient suffisamment les doutes surgis dans son sein au sujet de l'application de l'article IV du Protocole final. C'est dans ce sens que la Commission se prononça définitivement.

* * *

La Commission mixte ayant décidé, à la majorité, de demander au Conseil de la Société des Nations de solliciter un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale, les termes de la demande devant être adressée à cette fin au Secrétaire général de la Société des Nations furent arrêtés à la date du 1^{er} février 1928.

Saisi de la demande de la Commission mixte, le Conseil, dans sa séance du 5 mars 1928, a décidé de s'adresser, avant que la question fût inscrite à son ordre du jour, aux Gouvernements de la République hellénique et de la République turque pour leur demander s'ils étaient prêts à donner leur consentement à ce que la question soulevée par la Commission mixte fût soumise pour avis consultatif à la Cour.

En réponse, le Gouvernement hellénique a fait connaître, par une lettre datée du 8 mars 1928, qu'il consentait à la procédure envisagée ; une réponse analogue a été donnée, par une lettre du 5 mai 1928, au nom du Gouvernement de la République turque.

La Résolution du Conseil du 5 juin 1928 demandant à la Cour de donner un avis consultatif sur la question soulevée dans la lettre du président de la Commission mixte en date du 4 février 1928, a été adoptée en présence des représentants des deux Gouvernements.

arbitrator should be subordinated to a decision of the Mixed Commission, or whether the right of recourse to the arbitrator belonged to each of the two delegations, Turkish and Greek (i.e. to the members of the Mixed Commission) independently of any previous decision by the Mixed Commission”.

The subsequent proceedings in the Commission showed that there was a tendency to draw up the question for submission to the Court in general terms and in a simplified form.

The Commission in fact thought that the minutes of its meetings at which the question had been argued would sufficiently indicate the doubts which had arisen within it regarding the application of Article IV of the Final Protocol. And the Commission finally decided accordingly.

* * *

The Mixed Commission having decided by a majority to ask the Council of the League of Nations to request the Permanent Court of International Justice for an advisory opinion, the terms of the request to be addressed with this object to the Secretary-General of the League of Nations were drawn up on February 1st, 1928.

Upon receiving the request of the Mixed Commission, the Council decided at its meeting on March 5th, 1928, to approach, before including the question upon its agenda, the Governments of the Greek and Turkish Republics in order to ascertain whether they were prepared to give their consent to the submission of the question raised by the Mixed Commission to the Court for an advisory opinion.

In reply, the Greek Government, in a letter dated March 8th, 1928, stated that it consented to the proposed procedure; a similar reply was given by a letter dated May 5th, 1928, on behalf of the Government of the Turkish Republic.

The Council's Resolution of June 5th, 1928, asking the Court to give an advisory opinion on the question raised in the letter of the President of the Mixed Commission of February 4th, 1928, was adopted in the presence of the representatives of the two Governments.

* * *

Les représentants des deux Gouvernements considérés comme susceptibles de fournir des renseignements sur la question visée par la Résolution du Conseil de la Société des Nations ont développé, et dans leurs exposés écrits et dans leurs exposés oraux, les conclusions de leur Gouvernement. La Cour estime, dès lors, utile de rappeler les termes de ces conclusions.

Dans son exposé écrit, le Gouvernement de la République turque conclut à ce qu'il

« plaise à la Cour de prononcer que le recours à la procédure devant le président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc prévue par l'article IV du Protocole final dudit Accord

1) peut être exercé par la Commission mixte comme telle, en ce sens qu'elle a le pouvoir de saisir l'arbitre unique tout en laissant le développement de la procédure aux Parties intéressées ;

2) ne peut être exercé séparément ou conjointement par chacun des deux États signataires de l'Accord qu'après un vote de la Commission mixte constatant que les conditions prévues par l'article IV du Protocole final sont réalisées et qu'elle se déclare incompétente pour connaître de la question qui a surgi dans son sein, cette décision vidant définitivement la question de compétence pour les deux instances arbitrales et liant le président du Tribunal arbitral gréco-turc. »

Ces conclusions ont été confirmées dans l'exposé oral du représentant du Gouvernement turc près la Cour.

D'autre part, le représentant du Gouvernement hellénique, dans son exposé oral, a, en résumé, conclu :

1) Que la Commission mixte, comme telle, n'a pas le droit de saisir l'arbitre, étant donné que les deux Parties compromettantes ne lui ont pas accordé un pareil droit par l'article IV du Protocole final de l'Accord d'Athènes, lequel est expressément muet à ce sujet. Tout au plus, la Commission, peut-être, pourrait-elle se porter partie diligente.

2) Que la Commission mixte n'a pas, non plus, le droit de résoudre, par une décision préalable, la question soulevée de la compétence ou de la non-compétence de l'arbitre dans chaque cas déterminé, — question qui doit être exclusivement réservée

* * *

The representatives of the two Governments regarded as likely to be able to furnish information on the question contemplated by the Resolution of the Council of the League of Nations, have expounded the submissions of their Governments in the course of their written and oral statements. The Court considers it well to recall the tenor of these submissions.

In its written Memorial, the Turkish Government submitted that :

“the right to resort to proceedings before the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal provided for in Article IV of the Final Protocol of the said Agreement :

(1) may be exercised by the Mixed Commission as such, that is to say that it has power to refer a question to the single arbitrator, whilst leaving the conduct of the proceedings to the interested Parties ;

(2) may not be exercised separately or jointly by the two States signatories of the Agreement except after a vote by the Mixed Commission establishing that the conditions laid down by Article IV of the Final Protocol are fulfilled and declaring itself incompetent to deal with the question which has arisen within it, this decision finally settling the question of jurisdiction as between the two arbitral bodies and being binding upon the President of the Greco-Turkish Arbitral Tribunal.”

These submissions were confirmed in the oral statement of the representative of the Turkish Government before the Court.

On the other hand, the submissions of the representative of the Greek Government are, in his oral statement, summarized as follows :

(1) that the Mixed Commission, as such, has no right to refer a matter to the arbitrator, since the two contracting Parties have given it no such right under Article IV of the Final Protocol of the Agreement of Athens which is purposely silent on the subject. At the utmost, the Commission might, perhaps, appear ;

(2) that neither has the Mixed Commission the right to settle by a preliminary decision the question, should it arise, of the jurisdiction or lack of jurisdiction of the arbitrator in each particular case—a question which must be exclusively

à l'arbitre lui-même, d'après les règles fondamentales du droit international public.

3) Que les deux Parties compromettantes ont le droit de recourir conjointement à l'arbitre, sans que ce recours soit subordonné à une décision préalable de la Commission mixte constatant que les conditions prévues par l'article IV du Protocole final sont réalisées. Si les deux Parties ne parviennent pas à tomber d'accord pour saisir conjointement l'arbitre, chacune de ces deux Parties peut le faire unilatéralement.

* * *

II.

L'article 72, alinéa 2, du Règlement de la Cour dispose que « la requête pour avis formule en termes précis la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé ». Or, la Requête transmise à la Cour en vertu de la Résolution du Conseil de la Société des Nations du 5 juin 1928 se borne à se référer à la lettre que le président de la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques a adressée le 4 février 1928 au Secrétaire général de la Société des Nations en vue d'obtenir un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale sur l'interprétation de l'article IV du Protocole final de l'Accord gréco-turc du 1^{er} décembre 1926, relativement aux « conditions du recours à l'arbitre » visé dans cet article. La Cour, cependant, considère que, ladite lettre ne définissant pas d'une manière exacte la question sur laquelle son opinion est sollicitée, il est indispensable qu'elle dégage et formule en termes précis cette question, afin, notamment, d'éviter de se prononcer sur des points de droit au sujet desquels le Conseil ou la Commission n'ont pas eu l'intention d'obtenir son avis. Dans la présente espèce, il est possible à la Cour de le faire, vu la nature relativement peu complexe de l'affaire; il se peut, cependant, que cela ne soit pas toujours le cas.

En recherchant de quelle manière la question que la Commission mixte a eu l'intention de faire poser à la Cour peut être exprimée, la Cour constate, en premier lieu, qu'elle doit envisager le mot « recours » figurant dans l'expression

reserved to the arbitrator himself, according to the basic principles of public international law ;

(3) that the two Parties have the right jointly to have recourse to the arbitrator without such recourse being made subject to a previous decision of the Mixed Commission to the effect that the conditions laid down by Article IV of the Final Protocol are fulfilled. If the two Parties do not succeed in agreeing jointly to refer a matter to the arbitrator, either of them may do so unilaterally.

* * *

II.

Article 72, paragraph 2, of the Rules of Court, lays down that "the request shall contain an exact statement of the question upon which an opinion is required". But the Request transmitted to the Court in pursuance of the Resolution of the Council of the League of Nations of June 5th, 1928, simply refers to the letter addressed by the President of the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations on February 4th, 1928, to the Secretary-General of the League of Nations, with a view to obtaining an advisory opinion from the Permanent Court of International Justice upon the interpretation of Article IV of the Final Protocol of the Greco-Turkish Agreement of December 1st, 1926, concerning "the conditions for appeals to the arbitrator" contemplated in this article. The Court, however, considers that, as the letter referred to does not exactly state the question upon which its opinion is sought, it is essential that it should determine what this question is and formulate an exact statement of it, in order more particularly to avoid dealing with points of law upon which it was not the intention of the Council or the Commission to obtain its opinion. In the present case it is possible for the Court to do this, owing to the relatively simple nature of the case ; this, however, may not always be so.

In ascertaining the form in which the question which the Mixed Commission intended to put to the Court may best be expressed, the Court observes in the first place that it must regard the word "*recours*" (appeals) contained in the

« conditions du recours à l'arbitre » comme signifiant simplement « renvoi » ou « soumission ». En effet, l'arbitre n'étant pas une instance superposée à la Commission mixte, il ne saurait s'agir d'un recours au sens strict de ce mot.

En second lieu, la Cour doit constater que les conditions de ce renvoi ou de cette soumission se trouvent nettement définies par les termes mêmes de l'article IV du Protocole final, en sorte que sur ce point aucune divergence d'opinions n'est à présumer. Aux termes de cet article, pour qu'une question puisse être soumise à l'arbitrage du président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc, il faut 1° qu'elle ait surgi au sein de la Commission mixte; 2° qu'elle ait surgi à l'occasion des attributions nouvelles que l'Accord d'Athènes confère à la Commission et que celle-ci n'avait pas à la conclusion dudit Accord sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence; 3° qu'elle soit une question de principe, et 4° qu'elle présente quelque importance. Il est hors de doute que c'est seulement sous réserve de ces quatre conditions que le président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc peut être saisi.

Après avoir soigneusement examiné les documents annexés à la Requête pour avis, ainsi que les exposés écrits et oraux présentés à la Cour au nom des Gouvernements hellénique et turc, la Cour est arrivée à la conclusion que les divergences d'opinions qui ont motivé la requête pour avis ont trait non pas au point de savoir quelles sont les conditions imposées à la soumission d'une question à l'arbitre, mais au point de savoir à qui il appartient de décider si ces conditions se trouvent réunies dans un cas d'espèce, et par qui une question peut être soumise à l'arbitre.

En tenant compte de cette conclusion et en s'inspirant du précédent fourni par son Avis n° 3 concernant un aspect de la compétence de l'Organisation internationale du Travail, où la Cour a dû remanier la question qui lui avait été présentée afin de pouvoir y répondre, la Cour estime pouvoir formuler comme suit l'essentiel des points sur lesquels son opinion est actuellement sollicitée.

expression "*conditions du recours à l'arbitre*" (conditions for appeals to the arbitrator) as simply meaning "reference" or "submission". For since the arbitrator is not in the position of a superior court placed above the Mixed Commission, there can be no question of an appeal (*recours*) in the strict sense of the word.

In the second place, the Court must observe that the conditions for this reference or submission are clearly defined by the actual terms of Article IV of the Final Protocol, so that in regard to this point no difference of opinion can be presumed to exist. According to this article, in order that a question may be submitted for arbitration to the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal, it is necessary (1) that it should have arisen within the Mixed Commission; (2) that it should have arisen in connection with the new duties which were entrusted by the Agreement of Athens to that Commission and which the latter, when that Agreement was concluded, was not already discharging in virtue of previous instruments defining its powers; (3) that it should be a question of principle, and (4) that it should be of importance. There is no doubt that only when these four conditions are fulfilled can a matter be referred to the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal.

After having carefully examined the documents attached to the Request for an opinion, and the written and oral statements submitted to it on behalf of the Greek and Turkish Governments, the Court has arrived at the conclusion that the differences of opinion which have resulted in the request for an opinion relate not to the question what are the conditions to which the submission of a question to the arbitrator is subject, but to the question for whom it is to decide whether these conditions are fulfilled and by whom a question may be referred to him.

In view of this conclusion, and following the precedent afforded by its Advisory Opinion No. 3 regarding one aspect of the competence of the International Labour Organization in which the Court had to alter the terms of the question put in order to be able to reply thereto, the Court considers that it may express the points on which, in substance, its opinion is now required, as follows:

1) Appartient-il à la Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques de constater si les conditions énoncées par l'article IV du Protocole final annexé à l'Accord conclu à Athènes le 1^{er} décembre 1926 entre les Gouvernements hellénique et turc, pour la soumission des questions visées par ledit article à l'arbitrage du président du Tribunal arbitral gréco-turc siégeant à Constantinople, sont ou non remplies? ou bien cette constatation appartient-elle à l'arbitre visé par cet article?

2) Les conditions prévues par ledit article IV, étant remplies, à qui appartient le droit de saisir l'arbitre visé par cet article?

C'est en exprimant de cette manière la question visée par la lettre adressée le 4 février 1928 par le président de la Commission mixte au Secrétaire général de la Société des Nations, et dans le cadre de cette formule, que la Cour donnera suite à la demande d'avis qui lui a été présentée. Il s'ensuit que, pour autant que les points débattus par les Gouvernements intéressés dépasseraient le cadre de la question ainsi libellée, la Cour ne saurait s'en occuper.

* * *

Afin de répondre à la question dont il s'agit, il est utile d'examiner avant tout la structure générale de la Commission mixte, organe créé notamment dans le but d'assurer l'application de la Convention pour l'échange des populations grecques et turques, conclue à Lausanne, le 30 janvier 1923, entre la Grèce et la Turquie.

Aux termes de l'article 11 de cette Convention, la Commission mixte est composée de quatre membres désignés par chacun des deux États contractants et de trois membres choisis par le Conseil de la Société des Nations parmi les ressortissants des Puissances n'ayant pas participé à la guerre de 1914-1918. A ce propos, la Cour estime qu'il y a lieu de signaler que les membres de la Commission, y compris les membres désignés par les États contractants, participent aux

(1) Is it for the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations to decide whether the conditions laid down by Article IV of the Final Protocol annexed to the Agreement concluded at Athens on December 1st, 1926, between the Greek and Turkish Governments, for the submission of the questions contemplated by that article to the arbitration of the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal at Constantinople, are or are not fulfilled? or is it for the arbitrator contemplated by that article to decide this?

(2) The conditions laid down by the said Article IV having been fulfilled, to whom does the right of referring a question to the arbitrator contemplated by the article belong?

By expressing in this form the question contemplated by the letter addressed on February 4th, 1928, by the President of the Mixed Commission to the Secretary-General of the League of Nations, the Court is in a position to reply to the request for an opinion submitted to it, always keeping within the scope of the question thus formulated. It follows that, in so far as the points in dispute between the interested Governments fall outside the scope of the question as set out above, the Court cannot deal with them.

* * *

In order to reply to the question as above formulated, it will be well first of all to examine the general structure of the Mixed Commission, a body created more particularly in order to ensure the carrying out of the Convention for the Exchange of Greek and Turkish Populations concluded at Lausanne on January 30th, 1923, between Greece and Turkey.

Under Article 11 of this Convention, the Mixed Commission consists of four members appointed by each of the two contracting States and of three members chosen by the Council of the League of Nations from among nationals of Powers which did not take part in the war of 1914-1918. In this connection the Court considers that it should be noted that the members of the Commission, including those appointed by the contracting States, take part in the work of the

travaux de la Commission à titre individuel : il y a, en somme, onze voix à compter au sein de la Commission mixte. Dans les extraits des procès-verbaux des séances plénières de la Commission relatifs au recours à l'arbitrage, qui ont été présentés à la Cour au cours de la procédure, on remarque à chaque page les termes « délégation hellénique » et « délégation turque » ; et l'on trouve quelquefois des expressions telles que « au nom de la délégation » et « la délégation agissant au nom de son Gouvernement ». Toutes ces expressions procèdent d'une conception du caractère juridique des membres de la Commission mixte qui ne trouve pas d'appui dans l'article 11 de la Convention relative à l'échange des populations, article déterminant l'organisation de la Commission. En l'absence d'un tel appui, et vu l'article 12, alinéa 4, de la même Convention, aux termes duquel « les décisions de la Commission mixte seront prises à la majorité des voix », tous les membres, sans distinction entre membres neutres et membres grecs ou turcs, semblent devoir être indépendants et doivent voter individuellement au sein de la Commission. Dans les procès-verbaux, on trouve également des traces d'une conception qui est en harmonie étroite avec cette interprétation des dispositions de l'article : on y constate, par exemple, que, sur une question déterminée, deux membres turcs ont voté d'une manière différente. Quoi qu'il en soit, il était nécessaire d'éclaircir dès le début ce point, qui n'a peut-être pas été sans contribuer dans une certaine mesure à donner naissance à la question dont la Cour se trouve actuellement saisie.

Passant maintenant aux attributions de la Commission mixte, qui sont d'une importance particulière pour la solution de la question, la Cour constate ce qui suit :

1° L'article 12 de la Convention — article déjà cité plus haut — exprime la règle générale gouvernant les attributions de la Commission : celles-ci consistent principalement à surveiller et à faciliter l'émigration et à procéder à la liquidation des biens mobiliers et immobiliers prévue aux articles 9 et 10 (alinéa premier). Il s'ensuit que la fonction principale de la Commission mixte est de nature essentiellement administrative. A côté de cette fonction, cependant, la Commission est investie, d'une part, du pouvoir de fixer les modalités de l'émigra-

Commission in an individual capacity: there are eleven votes to be reckoned with in the Mixed Commission. In the extracts from the minutes of full meetings of the Commission concerning recourse to arbitration, which have been submitted to the Court in the course of the proceedings, the expressions "Greek delegation" and "Turkish delegation" are to be found on every page; and sometimes there are to be found expressions such as "on behalf of the delegation" and "the delegation acting on behalf of its Government". All these expressions proceed from a conception of the legal status of the members of the Mixed Commission which finds no support in Article 11 of the Convention concerning the exchange of populations, the article which defines the organization of the Commission. Failing such support, and having regard to Article 12, paragraph 4, of the said Convention, according to which "the decisions of the Mixed Commission shall be taken by a majority", it would seem that all members, neutral members and Greek and Turkish members alike, are independent and must vote individually within the Commission. In the minutes are also to be found traces of a conception closely harmonizing with this interpretation of the terms of the article. For instance, it is found that in a particular question, two Turkish members have voted on opposite sides. However that may be, it was necessary to elucidate this point at the outset, since it has perhaps in some measure helped to give rise to the question now submitted to the Court.

Turning now to the duties of the Mixed Commission which are of especial importance for the solution of the question, the Court makes the following observations:

1° Article 12 of the Convention, an article already quoted above, lays down the general rule governing the duties of the Commission: these comprise mainly the supervision and facilitation of the emigration and the carrying out of the liquidation of the movable and immovable property contemplated by Articles 9 and 10 (paragraph 1). It follows that the main functions of the Mixed Commission are essentially administrative. In addition however to these functions, the Commission has, first, power to settle the details of the

tion et celles de la liquidation (alinéa 2), et, d'autre part, du pouvoir de régler définitivement toutes les contestations relatives aux biens, droits et intérêts à liquider (alinéa 5); de même, et d'une façon générale, elle a tous pouvoirs de prendre les mesures que nécessite l'exécution de la Convention et de décider toutes les questions auxquelles celle-ci peut donner lieu (alinéa 3).

La première partie de ces attributions accessoires, ayant trait à des mesures générales que la Commission mixte est autorisée à édicter, est de la nature d'une fonction réglementaire ou législative dans le sens matériel du mot, tandis que la seconde partie de ces attributions constitue indubitablement une fonction juridictionnelle ou judiciaire.

Toutes les attributions qu'on vient d'indiquer sont conférées à la Commission mixte en tant qu'organe unique en matière d'échange des populations, et il y a lieu de souligner tout particulièrement que ces attributions lui ont été octroyées dans le but, entre autres, de faciliter cet échange; il s'ensuit que toute interprétation ou toute mesure susceptible d'entraver les travaux de la Commission dans ce domaine doivent être considérées comme contraires à l'esprit des dispositions prévoyant la création de cet organe. La Cour s'est déjà placée à ce point de vue dans son Avis n° 10.

2° La déclaration relative aux propriétés musulmanes en Grèce, signée le 24 juillet 1923 par les délégués helléniques à la Conférence de Lausanne (Déclaration n° IX), attribue, en outre, à la Commission mixte le pouvoir de décider certaines réclamations relatives au droit de propriété de personnes musulmanes qui ne sont pas visées par les dispositions de la Convention concernant l'échange des populations signée à Lausanne le 30 janvier 1923, et qui ont quitté la Grèce avant le 18 octobre 1912 ou qui ont résidé de tout temps en dehors de la Grèce. Les réclamations en question devaient être examinées d'urgence par la Commission et tranchées dans un délai d'un an au plus tard à partir de la mise en vigueur dudit traité. L'importance de cette Déclaration du 24 juillet 1923, au point de vue des attributions de la Commission dont il est question dans le présent avis, est surtout qu'elle indique

rules to be followed in regard to emigration and liquidation (paragraph 2) and, secondly, power finally to settle all disputes relating to property, rights and interests to be liquidated (paragraph 5); similarly, it has in a general way full power to take the measures necessitated by the execution of the Convention and to decide all questions to which it may give rise (paragraph 3).

The first part of these subsidiary duties, namely, the general measures which the Mixed Commission is authorized to order, is in the nature of a regulating or legislative function in the "material" sense of the word; whereas the second part of these duties undoubtedly constitutes a jurisdictional or judicial function.

All the duties indicated above are entrusted to the Mixed Commission as the sole authority for dealing with the exchange of populations, and special stress should be laid on the fact that these duties have been entrusted to it with the object amongst others of facilitating this exchange. It follows that any interpretation or measure capable of impeding the work of the Commission in this domain must be regarded as contrary to the spirit of the clauses providing for the creation of this body. The Court has already adopted this standpoint in its Advisory Opinion No. 10.

2° The declaration relating to Moslem properties in Greece signed on July 24th, 1923, by the Greek delegates at the Lausanne Conference (Declaration No. IX) also confers on the Mixed Commission power to decide certain claims in regard to the property rights of Moslem persons who are not covered by the provisions of the Convention concerning the exchange of populations signed at Lausanne on January 30th, 1923, and who had left Greece before October 18th, 1912, or had always resided outside Greece. The claims in question were to be examined at once by the Commission and settled within one year's time at the most from the coming into force of the said Treaty. The main importance of this Declaration of July 24th, 1923, from the point of view of the duties of the Commission with which this opinion deals, is that it indicates how anxious the two Govern-

combien les deux Gouvernements intéressés étaient désireux de faciliter le règlement des affaires et d'accélérer les travaux de la Commission.

3° L'Accord d'Athènes du 1^{er} décembre 1926, conclu pour régler le sort de certaines catégories de biens immeubles, a confié à la Commission mixte de nouvelles attributions en cette matière; il confère, en effet, à la Commission aussi bien certains pouvoirs juridictionnels (article 6, alinéa 3; article 12, alinéa 3; article 13, alinéas premier et 3) que des pouvoirs généraux relatifs à l'application de l'Accord (article 14, alinéa premier). Les questions prévues par l'article IV du Protocole final annexé à l'Accord se rapportent à ces attributions nouvelles de la Commission. A cet égard, il convient encore de tenir compte de l'esprit de l'Accord, lequel, d'après son préambule, a pour but d'aplanir les difficultés relatives à l'application de certaines dispositions du Traité de paix de Lausanne et de la Déclaration n° IX annexée à ce Traité, et de faciliter cette application. Il y a également lieu de remarquer les dispositions de l'article premier du Protocole final qui, prévoyant la mise en vigueur de quelques articles de l'Accord aussitôt après la signature de celui-ci et avant toute ratification, accentue le caractère d'urgence de l'exécution des dispositions de l'Accord d'Athènes.

* * *

De l'avis de la Cour, des indications qui précèdent se dégagent nettement l'esprit dont procèdent les divers actes internationaux ayant trait à l'échange des populations grecques et turques et définissant le rôle attribué à la Commission mixte dans l'application de ces actes. La Cour estime qu'il y a lieu de tenir compte de cet esprit pour arriver à une interprétation correcte de l'article IV du Protocole final annexé à l'Accord d'Athènes.

Aux fins de cette interprétation, il peut être utile de reproduire encore une fois *in extenso* le texte dudit article :

« Les questions de principe présentant quelque importance et qui pourraient surgir au sein de la Commission

ments concerned were to facilitate the settlement of matters and to accelerate the work of the Commission.

3° The Agreement of Athens of December 1st, 1926, concluded to regulate the disposal of certain categories of immovable property, entrusted to the Mixed Commission new duties in this respect: for it conferred on the Commission certain jurisdictional powers (Article 6, paragraph 3; Article 12, paragraph 3; Article 13, paragraphs 1 and 3), as well as general powers in regard to the application of the Agreement (Article 14, paragraph 1). The questions contemplated by Article IV of the Final Protocol annexed to the Agreement relate to these new duties of the Commission. In regard to this, attention should again be paid to the spirit of the Convention the aim of which, according to the Preamble, is to overcome difficulties in regard to the application of certain clauses of the Peace Treaty of Lausanne and of Declaration No. IX annexed thereto, and to facilitate the application of these clauses. The terms of Article I of the Final Protocol should also be noted; for that article, which provides for the coming into force of some articles of the Agreement immediately after its signature and before ratification, accentuates the urgency attaching to the carrying out of the provisions of the Agreement of Athens.

* * *

In the Court's opinion, the foregoing considerations clearly indicate the spirit underlying the various international instruments relating to the exchange of Greek and Turkish populations and defining the rôle allotted to the Mixed Commission in the carrying out of the terms of these instruments. The Court considers that due importance must be attached to this spirit in order to arrive at a correct interpretation of Article IV of the Final Protocol annexed to the Agreement of Athens.

For the purposes of this interpretation, it may be well once more to give *in extenso* the terms of that article:

“Les questions de principe présentant quelque importance et qui pourraient surgir au sein de la Commission

mixte à l'occasion des attributions nouvelles que lui confère l'Accord signé ce jour et qu'elle n'avait pas à la conclusion de ce dernier sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence, seront soumises à l'arbitrage du président du Tribunal arbitral gréco-turc, siégeant à Constantinople. Les sentences de l'arbitre seront obligatoires. »

Aux yeux de la Cour, le sens de ce texte est clair, bien que, sans doute, une formule plus satisfaisante eût pu être trouvée. Il convient notamment de relever que l'article ne contient aucune stipulation explicite destinée à régler le point de savoir par qui et à quel moment le président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc peut être saisi des questions dont s'occupe l'acte. Mais, du silence même du texte sur ce point, il est possible et naturel de déduire que c'est à la Commission mixte qu'appartient le pouvoir de saisir l'arbitre dès que la Commission se trouve en présence de questions de la nature dont il s'agit.

En effet, selon ses propres termes, l'article IV du Protocole final vise expressément les questions pouvant surgir au sein de la Commission mixte ; dès lors, il est hors de doute que seules des questions qui se présentent au cours des délibérations de la Commission sont visées. S'il en est ainsi, il est clair — en tenant compte notamment du principe suivant lequel, en règle générale, tout organe possédant des pouvoirs juridictionnels a le droit de se prononcer en premier lieu lui-même sur l'étendue de ses attributions dans ce domaine — que les questions touchant l'étendue de la juridiction de la Commission mixte doivent être résolues par la Commission elle-même sans que l'intervention d'une autre instance quelconque soit nécessaire.

Or, l'article IV du Protocole final dispose que, s'il s'agit de questions de principe présentant une certaine importance

mixte à l'occasion des attributions nouvelles que lui confère l'Accord signé ce jour et qu'elle n'avait pas à la conclusion de ce dernier sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence, seront soumises à l'arbitrage du président du Tribunal arbitral gréco-turc, siégeant à Constantinople. Les sentences de l'arbitre seront obligatoires."

[*Translation by the Registry.*]

"Any questions of principle of importance which may arise in the Mixed Commission in connection with the new duties entrusted to it by the Agreement signed this day and which, when that Agreement was concluded, it was not already discharging in virtue of previous instruments defining its powers, shall be submitted for arbitration to the President of the Greco-Turkish Arbitral Tribunal sitting at Constantinople. The arbitrator's awards shall be binding."

In the eyes of the Court the meaning of this text is clear although, no doubt, a more satisfactory formula might have been found. It should, in particular, be noted that the article contains no express provision designed to settle the question by whom or when the questions with which the instrument deals may be referred to the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal. But from the very silence of the article on this point, it is possible and natural to deduce that the power to refer a matter to the arbitrator rests with the Mixed Commission when that body finds itself confronted with questions of the nature indicated.

For, according to its very terms, Article IV of the Final Protocol expressly contemplates questions which may arise within the Mixed Commission; there can, therefore, be no doubt that only questions arising in the course of the deliberations of the Commission are contemplated. But, that being so, it is clear—having regard amongst other things to the principle that, as a general rule, any body possessing jurisdictional powers has the right in the first place itself to determine the extent of its jurisdiction—that questions affecting the extent of the jurisdiction of the Mixed Commission must be settled by the Commission itself without action by any other body being necessary.

Article IV of the Final Protocol lays down that in the case of questions of principle of some importance arising in connection

et ayant surgi à propos des attributions nouvelles que l'Accord d'Athènes confère à la Commission, et que, au moment de la conclusion de cet Accord, celle-ci n'avait pas sur la base des actes antérieurs fixant sa compétence, ces questions doivent être soumises à la décision du président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc et, par conséquent, ne doivent pas être tranchées par la Commission elle-même. Ainsi, l'article IV du Protocole final vise un cas de renvoi particulier, quant aux questions de principe présentant quelque importance, à une juridiction autre que la Commission mixte, et qui est considérée comme mieux qualifiée que celle-ci pour statuer sur le fond de ces questions de principe mêmes. C'est là toute l'importance de l'article IV, dont la portée n'est ni autre ni plus grande.

D'après l'interprétation, donnée ci-dessus, de l'article IV du Protocole final, c'est cependant à la seule Commission mixte que peut appartenir le droit de faire ce renvoi, car il s'agit d'un cas de délimitation de l'étendue de sa propre compétence. Il s'ensuit logiquement que c'est également la Commission mixte elle-même qui doit constater l'existence des diverses conditions requises pour que ce renvoi puisse avoir lieu, et il convient d'ajouter simplement que, quelle que soit par ailleurs la nature juridique de ces conditions, leur appréciation et la constatation éventuelle qu'elles ont été dûment remplies, appréciation et constatation laissées à la pleine discrétion de la Commission, rentrent, sans aucun doute, dans la sphère des questions qui se présentent naturellement au cours des délibérations de celle-ci.

A cet égard, il y a lieu de faire observer que le point de savoir si l'on est en présence d'une question de principe, et surtout si une pareille question présente quelque importance, est essentiellement un point d'appréciation discrétionnaire et qu'il doit donc, de par sa nature, être laissé à la décision de la Commission mixte elle-même, qui, connaissant l'ensemble des cas nombreux et variés dont elle est saisie, est seule en état de juger si une question qui surgit remplit ou non les conditions indiquées par l'article IV. S'il en est ainsi, dans le cas où la Commission arrive, d'après son appréciation discrétionnaire, à la conclusion que la question surgie n'est pas de la nature visée par l'article IV du Protocole final, elle doit

with the new duties which were entrusted to the Commission by the Agreement of Athens, and which, when that Agreement was concluded, it was not already discharging in virtue of previous instruments defining its powers, such questions shall be submitted to the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal for decision, and are not, therefore, to be settled by the Commission itself. Thus, Article IV of the Final Protocol provides for the special reference of questions of principle of some importance to a tribunal other than the Mixed Commission and one which is regarded as better qualified than the latter to decide upon the merits of such questions of principle. That is the whole import of Article IV, and its scope is precisely this and no more.

According to the interpretation given above of Article IV of the Final Protocol, the right of reference can, however, only belong to the Mixed Commission; for it is a matter of determining the extent of its own competence. It follows logically that the Mixed Commission itself must also decide whether the various conditions required to make such reference possible are fulfilled; and it is simply necessary to add that, whatever the legal nature of these conditions may be, their appreciation and the decision whether they are duly fulfilled, both of which are left to the absolute discretion of the Commission, undoubtedly fall within the category of questions naturally arising in the course of the Commission's deliberations.

In this connection it should be observed that the question whether a given matter is one of principle, and especially whether it is of some importance, is essentially a question of appreciation, and that it must therefore, in the nature of things, be left to the decision of the Mixed Commission itself, which, being acquainted with the many and various matters coming before it, is alone in a position to say whether a given question does or does not fulfil the conditions mentioned in Article IV. This being so, if the Commission, after having freely considered the matter, comes to the conclusion that the question at issue is not of the nature contemplated by Article IV of the Final Protocol, it

résoudre elle-même cette question ; c'est seulement dans le cas où la Commission estime que les conditions requises pour le renvoi existent et que, partant, la question doit être renvoyée à la décision de l'arbitre, que lui incombe le devoir de procéder à ce renvoi. Il n'en serait autrement que si l'article avait contenu une disposition imposant ce devoir, par exemple, aux États signataires du Protocole final, aux membres individuels de la Commission ou à un groupe de ces membres, ou les autorisant à saisir l'arbitre. Mais on cherche en vain dans l'article une disposition à cet effet.

La décision quant à l'existence des conditions requises pour le renvoi d'une certaine question devant l'arbitre doit être prise par la Commission mixte en appliquant la règle générale établie pour l'exercice de ses attributions ; si, par conséquent, il existe entre les membres de la Commission une divergence d'opinions quant au point de savoir si ces conditions ont été remplies ou non, c'est à la majorité des voix que la Commission statue sur ce point et qu'elle renvoie éventuellement la question devant le président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc. Quant à celui-ci, du moment qu'il peut constater qu'une question à lui soumise lui a été renvoyée par une décision de la Commission mixte, il doit statuer sur cette question, sans qu'il lui soit permis de revenir sur l'examen du point relatif à l'existence des conditions requises par l'article IV du Protocole final. C'est ce qu'on peut déduire de cet article lui-même, qui prévoit deux juridictions nettement distinctes : l'une chargée de statuer sur le point de savoir si les conditions exigées pour le renvoi devant l'arbitre d'une question de principe présentant quelque importance ont été ou non remplies, l'autre chargée de statuer quant au fond sur cette question de principe, une fois constaté que les conditions requises sont dûment remplies. Dans cet ordre d'idées, de l'avis de la Cour, le cas d'un conflit négatif de compétence ne peut se présenter entre la Commission mixte et l'arbitre.

Aux termes de l'article IV du Protocole final, les questions de principe dont il s'agit seront soumises à « l'arbitrage » du président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc. La Cour n'attribue pas d'importance spéciale au mot « arbitrage » utilisé dans l'article, mot qu'elle considère comme une expres-

must itself decide that question; only if the Commission considers that the requisite conditions for the reference of the question to the arbitrator are present is it the duty of that body to refer it to him. This would only not hold good if the article contained a provision imposing this duty, for instance, on the States which signed the Final Protocol, on the individual members of the Commission, or on a group of such members, or a provision authorizing them to refer a matter to the arbitrator. But no such provision is to be found in the article.

The decision as to the presence of the conditions required for the reference of a given question to the arbitrator must be taken by the Mixed Commission, which must apply the general rule governing the performance of its duties; if consequently there exists between the members of the Commission a difference of opinion as to whether these conditions have or have not been fulfilled, the Commission is to decide this point and the question whether it will refer the matter to the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal, by a majority vote. As regards the arbitrator, once he is satisfied that a question submitted to him has been referred to him by a decision of the Mixed Commission, he must decide this question and he may not revert to a consideration of the question of the presence of the conditions required by Article IV of the Final Protocol. This appears from the actual terms of the article, which provides for two clearly differentiated jurisdictions, one to decide whether the conditions required for the reference to the arbitrator of a question of principle of some importance are or are not fulfilled, the other to give judgment on this question of principle on its merits, once it has been established that the required conditions are fulfilled. Accordingly, the Court considers that a negative conflict of jurisdiction cannot arise between the Mixed Commission and the arbitrator.

According to the terms of Article IV of the Final Protocol, the questions of principle contemplated shall be submitted to the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal "for arbitration". The Court attributes no special importance to the use of the word "arbitration" in the article, but

sion peu heureuse de la pensée dont procède l'article. En effet, il ne peut en tout cas s'agir que d'un arbitrage dans l'acception la plus large du mot, car les caractéristiques de l'arbitrage proprement dit ne se trouvent certainement pas réunies en l'espèce. Tout d'abord, on n'est pas en présence de Parties saisissant le tribunal de leur litige, étant donné que, comme cela a été expliqué ci-dessus, la Commission se compose de membres individuels et non pas de deux délégations représentant les États contractants entre lesquels trois membres doivent arbitrer ; ensuite, la soumission à l'arbitre de questions de principe présentant quelque importance et surgissant au sein de la Commission n'est pas limitée au cas d'une divergence d'opinions entre membres de la Commission, car s'il est vrai qu'en général le renvoi d'une question à l'arbitre résultera sans doute de pareille divergence, il est également vrai que ce renvoi peut être décidé même si tous les membres de la Commission sont d'accord sur la solution que, à leur avis, il convient de donner à la question de principe qui s'est posée.

Le Gouvernement hellénique a cherché à démontrer que l'article IV du Protocole final constitue une clause compromissoire et qu'une telle clause, insérée dans une convention internationale, vise toujours une instance arbitrale qui, sauf stipulation expresse, ne peut être saisie que par les États mêmes et devant laquelle ceux-ci seuls peuvent se présenter en qualité de Parties. La conclusion serait exacte si la prémisses l'était ; mais la Cour ne saurait se rallier à la manière de voir du Gouvernement hellénique à cet égard. Non seulement les termes dans lesquels l'article IV est conçu n'ont rien de commun avec les clauses compromissoires proprement dites ; mais tout ce qui vient d'être exposé au sujet des conditions dans lesquelles les questions dont il s'agit peuvent surgir, ainsi qu'au sujet de la fonction qui est réservée à la Commission mixte pour l'application des dispositions conventionnelles, est étranger à un arbitrage entre États concernant des différends qui peuvent surgir entre eux touchant la manière dont chacun applique un texte conventionnel. Sauf le mot « arbitrage », auquel, pour les raisons déjà indiquées,

it considers it not a very happy way of expressing the idea underlying the article. For in any event there can be no question of an arbitration except in the broadest sense of the expression, as the characteristics of arbitration properly so called are certainly not present in this case. In the first place, there are no Parties to bring their dispute before the tribunal, seeing that, as has been explained above, the Commission is composed of individual members and not of two delegations representing the contracting States between which the three neutral members must arbitrate; the reference to the arbitrator of questions of principle of importance which arise within the Commission is not confined to the case where there is a difference of opinion amongst the members of the Commission; for though it is true that as a general rule the reference of a question to the arbitrator will doubtless result from such difference of opinion, it is also true that such reference may be decided upon, even if all members of the Commission are agreed as to the solution which, in their opinion, should be given to the question of principle which has arisen.

The Greek Government has sought to show that Article IV of the Final Protocol constitutes an arbitration clause and that such a clause inserted in an international convention always implies an arbitral tribunal to which, unless expressly provided otherwise, only States themselves may refer a matter and before which they alone may appear as Parties. The conclusion would be correct if the premiss were so; but the Court cannot accept the Greek Government's view in this respect. Not only have the terms used in Article IV nothing in common with those of arbitration clauses properly so called, but also all that has been stated above in regard to the conditions in which questions of the kind under consideration may arise, and in regard to the fact that the duty of applying the treaty provisions is reserved to the Mixed Commission, is foreign to the nature of an arbitration between States concerning disputes which may arise between them regarding the manner in which each of them applies a treaty provision. Except for the word "arbitration" to which, for the reasons already given, no decisive importance is to be attached, there

il n'y a pas lieu d'attribuer une importance décisive, il n'y a rien, dans le texte de l'article IV, qui autorise à le considérer comme une clause compromissaire.

La Cour a déjà constaté quel est l'esprit de tous les actes internationaux touchant l'échange des populations grecques et turques, y compris le Protocole final de l'Accord d'Athènes du 1^{er} décembre 1926 ; elle constate maintenant que l'article IV dudit Protocole procède, sans doute, lui-même de cet esprit. Il s'ensuit, de l'avis de la Cour, que la restriction apportée par ledit article aux attributions générales de la Commission mixte ne saurait constituer une entrave à l'exécution par celle-ci du rôle important à elle attribué, mais doit être interprétée de manière à rendre plus facile et plus rapide la marche des travaux de cet organe : la rapidité de la Commission mixte doit être considérée comme un élément essentiel de sa tâche tant dans l'intérêt des populations qui sont l'objet de cette tâche que dans celui des Gouvernements hellénique et turc.

Or, la Commission mixte étant principalement un organe administratif, ses membres ne sont pas nécessairement en premier lieu des juristes ; bien qu'elle exerce, dans la mesure assez étendue indiquée ci-dessus, des attributions juridictionnelles, il n'est pas dit qu'elle soit l'organe le plus approprié pour trancher les questions de principe de nature juridique ayant une certaine importance. C'est sans doute pour ce motif que le Protocole final a enlevé à la Commission le pouvoir de statuer sur des questions présentant ces caractéristiques, pour l'attribuer au président du Tribunal arbitral mixte gréco-turc. Il est possible que le Protocole final ait été en même temps inspiré par la considération suivante : le Tribunal arbitral mixte gréco-turc étant la juridiction principalement compétente en matière de liquidation, on pourrait, en attribuant au président de ce Tribunal le pouvoir de statuer sur des questions de principe présentant quelque importance surgissant au sein de la Commission mixte, arriver à assurer une certaine homogénéité de jurisprudence entre la Commission mixte qui, on l'a vu, est également compétente dans une certaine mesure en matière de liquidation, et celle du Tribunal arbitral mixte gréco-turc.

is nothing in the text of Article IV which justifies its consideration as an arbitration clause.

The Court has already indicated the spirit underlying all the international instruments concerning the exchange of Greek and Turkish populations, including the Final Protocol of the Agreement of Athens of December 1st, 1926; it now observes that Article IV of this Protocol is undoubtedly itself framed in the same spirit. It follows, in the opinion of the Court, that the restriction placed by that article on the general powers of the Mixed Commission cannot constitute an impediment to the fulfilment by the latter of the important duties assigned to it, but must be construed in such a way as to accelerate and facilitate the progress made by that body with its work. Speed must be regarded as an essential factor in the work of the Mixed Commission, both in the interest of the populations with which its work is concerned and in that of the Greek and Turkish Governments.

Now, as the Mixed Commission is mainly an administrative body, its members are not necessarily in the first place jurists; although, as indicated above, it exercises a somewhat wide measure of jurisdictional powers, it is not necessarily the most suitable body for the settlement of legal questions of principle of some importance. This is undoubtedly why the Final Protocol deprives the Commission of power to decide such questions and confers such power upon the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal. It is possible that the Final Protocol was also inspired by the following consideration: the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal being the tribunal generally possessing jurisdiction in matters of liquidation, it would be possible, by giving the President of that Tribunal power to decide questions of principle of importance which may arise within the Mixed Commission, to secure a measure of consistency as between the decisions of the Mixed Commission, which, as has been seen, is also competent to some extent in matters of liquidation, and those of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal.

Sur la base des considérations qui précèdent, la Cour se trouve dans l'obligation de constater que c'est à tort qu'on a voulu attribuer le droit de saisir l'arbitre soit à un des membres ou à un groupe des membres grecs ou turcs de la Commission mixte, soit à l'un des États signataires du Protocole final, aux fins d'obtenir de lui une décision, tout au moins sur le point de savoir si une question déterminée présente le caractère d'une question de principe de quelque importance. En effet, pareille thèse est incompatible non seulement avec le texte de l'article IV du Protocole final, mais encore avec l'esprit qui se dégage, ainsi que cela a été relevé ci-dessus, de tous les instruments internationaux pertinents.

Même abstraction faite des considérations fondées sur l'esprit de ces actes internationaux, on arrive au même résultat, car un membre individuel ou un groupe parmi les membres grecs et turcs dans le sein de la Commission, n'a nulle qualité pour agir en dehors de la Commission; il en est d'ailleurs de même en ce qui concerne les membres neutres. Ceci serait encore vrai même si l'on pouvait considérer l'ensemble des membres grecs et turcs, respectivement, de la Commission comme constituant des délégations gouvernementales au sein de celle-ci, conception qui a toutefois été écartée ci-dessus par la Cour; car, reconnaître aux membres d'un organe établi suivant le principe collégial un droit quelconque d'agir dans un domaine autre que celui des rapports intérieurs de l'organe en question, c'est déroger nettement à la règle du droit commun: sans stipulation explicite, il est, par conséquent, impossible d'admettre pareille situation anormale.

A cet égard, une autre observation de quelque importance s'impose: la situation des États signataires du Protocole final est tout à fait particulière en ce qui concerne les affaires touchant l'échange des populations grecques et turques, particularité qui découle évidemment de la nature spéciale que présente la Convention de Lausanne sur l'échange des populations, de même que la Déclaration IX de Lausanne et l'Accord d'Athènes. En effet, aux termes des dispositions de ces actes, ce n'est pas aux États contractants eux-mêmes qu'il appartient d'appliquer et exécuter individuellement et souverainement les dispositions gouvernant la matière dont il s'agit, mais cette

On the basis of the foregoing considerations, the Court feels obliged to observe that it is wrong to seek to attribute either to one of the members or to a group of Greek or Turkish members of the Mixed Commission, or again to one of the States signatories of the Final Protocol, the right to refer a question to the arbitrator, with a view to obtaining from him a decision, at all events as to whether a given question is to be regarded as a question of principle of some importance. Such a contention in fact is incompatible not only with the terms of Article IV of the Final Protocol, but also with the spirit which, as has been already pointed out, underlies all the relevant international instruments.

Even leaving aside considerations based on the spirit of these international instruments, the same result is arrived at, for an individual member or a group among the Greek or Turkish members within the Commission has no power to take action outside the Commission, and the same applies as regards the neutral members. This would still hold good even if all the Greek or all the Turkish members of the Commission could be regarded as constituting governmental delegations within it, a conception which has however already been rejected by the Court; for to accord to individual members of an organization constituted as a corporate body any right to take action of any kind outside the sphere of proceedings within that organization, would be clearly contrary to an accepted principle of law. In the absence of an express provision, therefore, it is impossible to accept such an abnormal state of things.

In this connection, another observation of some importance should be made: the situation of the States signatory to the Final Protocol is altogether singular as regards matters concerning the exchange of Greek and Turkish populations; this singularity obviously arises from the special nature of the Convention of Lausanne concerning the exchange of populations, as well as of Declaration No. IX of Lausanne and the Agreement of Athens. For, according to the provisions of these instruments, it does not rest with the contracting States themselves to apply and carry out, each for its own part and in the exercise of its sovereign rights, the clauses governing

application et cette exécution sont confiées, dans leur ensemble, à la Commission mixte, laquelle agit dans l'intérêt des deux États contractants. Ce faisant, il lui incombe de s'efforcer d'assurer une application et une exécution aussi rapides et régulières que possible. C'est donc seulement au sein de la Commission mixte que peut se produire une divergence d'opinion, entre les membres de celle-ci, quant à l'interprétation des dispositions de la Convention et de l'Accord qu'elle a le devoir d'appliquer et d'exécuter, divergence qui, aux termes des règles gouvernant l'activité de la Commission, doit être tranchée à la majorité des voix, aucun des États contractants n'ayant le droit d'intervenir comme tel dans l'activité de la Commission. Or, l'application de l'article IV du Protocole final de l'Accord d'Athènes n'est autre chose que l'application confiée à la Commission mixte elle-même d'une disposition gouvernant cette activité.

Si, au contraire, le droit de saisir l'arbitre pouvait être attribué soit à un membre individuel, soit à un groupe parmi les membres grecs ou turcs de la Commission mixte, soit enfin à l'un des États signataires du Protocole final, il s'ensuivrait que l'un quelconque des États, soit directement, soit par l'intermédiaire des membres de la Commission mixte de sa nationalité, pourrait faire soumettre à la procédure prévue par l'article IV du Protocole final des questions choisies au gré de cet État et qui, n'étant pas des questions de principe et ne présentant aucune importance, devraient nécessairement tomber sous la juridiction immédiate de la Commission mixte. De cette manière, on arriverait sans aucun doute, contrairement à l'esprit de tous les actes pertinents et du Protocole final lui-même, à entraver la bonne marche des travaux de la Commission et à causer des retards dans l'exécution de la tâche qui lui incombe.

the matter in question; the application and carrying out of these clauses are entrusted as a whole to the Mixed Commission which acts in the interests of the two contracting States. In so doing it is incumbent upon it to endeavour to ensure that the application and carrying out shall be as speedy and regular as possible. It is only within the Mixed Commission that a difference of opinion can arise, between the members of that body, as to the interpretation of the provisions of the Convention and Agreement which it is its duty to apply and carry out, a difference of opinion which, according to the rules governing the work of the Commission, must be settled by a majority of votes, neither of the contracting States having the right to intervene as such in the work of the Commission. But the application of Article IV of the Final Protocol of the Agreement of Athens is simply tantamount to the application by the Mixed Commission itself of a provision governing its work.

If, on the contrary, the right to refer a question to the arbitrator were to be attributed either to an individual member or to a group amongst the Greek or Turkish members of the Commission, or lastly to one of the States signatory to the Final Protocol, it would follow that either of these States, either directly or through members of the Mixed Commission of its nationality, could cause to be submitted to the procedure contemplated in Article IV of the Final Protocol questions, selected according to its wishes, such as, not being questions of principle and not being of any importance, should necessarily fall within the immediate jurisdiction of the Mixed Commission. But the result of this would undoubtedly be, contrary to the spirit of all the relevant instruments and of the Final Protocol itself, to impede the progress of the work of the Commission and to cause delays in the carrying out of the task entrusted to it.

* * *

PAR CES MOTIFS,

La Cour, à l'unanimité,
est d'avis

qu'à la question à elle soumise telle qu'elle a été formulée au début du présent avis consultatif, il y a lieu de donner la réponse suivante :

1) Il appartient à la seule Commission mixte pour l'échange des populations grecques et turques de constater si les conditions énoncées par l'article IV du Protocole final annexé à l'Accord conclu à Athènes le 1^{er} décembre 1926 entre les Gouvernements hellénique et turc, pour la soumission des questions visées par ledit article à l'arbitrage du président du Tribunal arbitral gréco-turc siégeant à Constantinople, sont ou non remplies.

2) Les conditions prévues par ledit article IV étant remplies, il appartient à la seule Commission mixte de saisir l'arbitre visé par cet article.

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

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt-huit août mil neuf cent vingt-huit, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

Le Président :

(Signé) D. ANZILOTTI.

Le Greffier :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

* * *

FOR THESE REASONS,

The Court, unanimously,

is of opinion

that to the question submitted to it as formulated at the beginning of this advisory opinion, the following answer should be given :

(1) It is for the Mixed Commission for the Exchange of Greek and Turkish Populations alone to decide whether the conditions enumerated in Article IV of the Final Protocol annexed to the Agreement concluded at Athens on December 1st, 1926, between the Greek and Turkish Governments, for the submission of the questions contemplated by that article to the President of the Greco-Turkish Mixed Arbitral Tribunal sitting at Constantinople, for arbitration, are or are not fulfilled.

(2) The conditions contemplated by the said Article IV having been fulfilled, the right to refer a question to the arbitrator contemplated by that article belongs to the Mixed Commission alone.

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-eighth day of August, nineteen hundred and twenty-eight, in two copies, one of which is to be deposited in the archives of the Court, and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(Signed) D. ANZILOTTI,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.