

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

SÉRIE B — N° 12

Le 21 novembre 1925

RECUEIL DES AVIS CONSULTATIFS

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 2, DU
TRAITÉ DE LAUSANNE

(FRONTIÈRE ENTRE LA TURQUIE ET L'IRAK)

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT
OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES B. — No. 12

November 21st, 1925

COLLECTION OF ADVISORY OPINIONS

ARTICLE 3, PARAGRAPH 2, OF THE
TREATY OF LAUSANNE

(FRONTIER BETWEEN TURKEY AND IRAQ).

Société d'Éditions
A. W. Sijthoff
Leyde



A. W. Sijthoff's
Publishing Company
Leyden

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

NEUVIÈME SESSION (EXTRAORDINAIRE)

1925.
Le 21 novembre.
Dossier F. c. XIV.
Rôle IX. 1.

Présents :

MM. HUBER, <i>Président</i> ,	
LODER, <i>ancien Président</i> ,	
WEISS, <i>Vice-Président</i> ,	
Lord FINLAY,	}
MM. NYHOLM,	
ALTAMIRA,	} <i>Juges.</i>
ANZILOTTI,	
YOVANOVITCH,	} <i>Juges suppléants.</i>
BEICHMANN,	
NEGULESCO.	

ARTICLE 3, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ
DE LAUSANNE

(FRONTIÈRE ENTRE LA TURQUIE ET L'IRAK)

A la date du 19 septembre 1925, le Conseil de la Société des Nations a adopté une Résolution ainsi conçue :

« Le Conseil de la Société des Nations, saisi par application de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, de la question de la frontière entre la Turquie et l'Irak, en vue d'élucider certains points d'ordre juridique, décide de prier la Cour permanente de Justice internationale de bien vouloir lui donner un avis consultatif sur les questions suivantes :

« 1) Quelle est la nature de la décision à prendre par le Conseil en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne (sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation) ?

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.

NINTH (EXTRAORDINARY) SESSION

1925.
November 21st.
File F. c. XIV.
Docket IX. 1.

Present:

MM. HUBER, *President*,
LODÈR, *Former President*,
WEISS, *Vice-President*,
Lord FINLAY,
MM. NYHOLM,
ALTAMIRA,
ANZILOTTI,
YOVANOVITCH,
BEICHMANN,
NEGULESCO.

} *Judges.*
} *Deputy-Judges.*

ARTICLE 3, PARAGRAPH 2, OF THE
TREATY OF LAUSANNE
(FRONTIER BETWEEN TURKEY AND IRAQ).

On September 19th, 1925, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution :

“The Council of the League of Nations, having been seized of the question of the frontier between Turkey and Iraq by application of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, decides, for the purpose of elucidating certain points of law, to request the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion on the following questions :

“1) What is the character of the decision to be taken by the Council in virtue of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne — is it an arbitral award, a recommendation or a simple mediation ?

« 2) La décision doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité ?

« Les représentants des Parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote ?

« La Cour permanente est priée d'examiner ces questions, si cela est possible, en session extraordinaire.

« Le Conseil invite les Gouvernements de la Grande-Bretagne et de la Turquie à se tenir à la disposition de la Cour permanente pour lui fournir tous documents ou explications utiles. Il a l'honneur de transmettre à la Cour les procès-verbaux des séances du Conseil où la question de la frontière entre la Turquie et l'Irak a été examinée.

« Le Secrétaire général est autorisé à soumettre la présente 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. »

Donnant suite à cette Résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations a adressé à la Cour, le 23 septembre 1925, 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 19 septembre 1925 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 les questions qui ont été renvoyées à la Cour par la Résolution du 19 septembre 1925.

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

Conformément à l'article 73 du Règlement de la Cour, la Requête a été communiquée aux Membres de la Société des Nations, aux États mentionnés à l'annexe au Pacte et à la Turquie. En même temps, les Membres de la Société ont été avisés qu'étant données la nature des questions posées et leur portée éventuelle sur l'interpré-

"2) Must the decision be unanimous or may it be taken by a majority ?

"May the representatives of the interested Parties take part in the vote ?

"The Permanent Court is requested to examine these questions, if possible, in an extraordinary session.

"The Council requests the Governments of Great Britain and Turkey to be at the disposal of the Court for the purpose of furnishing it with all relevant documents or information. It has the honour to transmit to the Court the Minutes of the meetings of the Council at which the question of the frontier between Turkey and Iraq has been examined.

"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 all assistance necessary in the examination of the question, and, if necessary, to take steps to be represented before the Court."

In pursuance of this Resolution the Secretary-General of the League of Nations submitted to the Court, on September 23rd, 1925, 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 September 19th, 1925, 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 questions which are referred to the Court by the Resolution of September 19th, 1925.

"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 of the Rules of Court, the Request was communicated to the Members of the League of Nations, to the States mentioned in the Annex to the Covenant and to Turkey. At the same time, Members of the League were informed that, having regard to the nature of the questions put, and their possible

tation du Pacte, la Cour réserverait probablement un accueil favorable à une demande, présentée par l'un quelconque d'entre eux, en vue d'être admis à fournir des informations de nature à élucider les questions dont il s'agit. La communication adressée à la Grande-Bretagne et à la Turquie a été, en outre, motivée par le principe exprimé dans le Règlement de la Cour et suivant lequel une question soumise à la Cour pour avis consultatif est portée à la connaissance des Gouvernements susceptibles de fournir des renseignements.

Le Conseil de la Société des Nations ayant prié la Cour d'examiner, s'il était possible, les questions dont il s'agit en session extraordinaire, et ayant porté à la connaissance de la Cour qu'il serait heureux de recevoir l'avis demandé à une date lui permettant de reprendre l'examen de l'affaire dite de Mossoul à sa prochaine session, — celle-ci s'ouvrira le 7 décembre 1925 —, le Président de la Cour a décidé, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 23 du Statut, de convoquer la Cour en session extraordinaire pour le 22 octobre 1925.

A la suite de la notification visée ci-dessus, le ministre des Affaires étrangères de Turquie a envoyé au Greffier de la Cour le télégramme suivant, daté du 8 octobre :

« Ai l'honneur vous accuser réception votre télégramme 26 septembre *stop* Gouvernement turc, tout en professant la plus haute estime et déférence vis-à-vis Cour Justice internationale comme il a eu occasion le faire entendre dans maintes circonstances a conviction que questions mentionnées dans Requête Conseil Société Nations datée 19 septembre et au sujet desquelles Avis consultatif Cour a été demandé présentent caractère nettement politique qui, de l'avis Gouvernement République, ne peuvent donner matière à interprétation juridique *stop* Pouvoirs conférés Conseil dans différend Mossoul en vertu rédaction définitive article 3 Traité Lausanne et déclarations antérieures feu lord Curzon qui ont motivé l'adoption par Turquie dit article excluent toute possibilité d'un arbitrage *stop* Par ailleurs le fait que Conseil a cru devoir lui-même demander avis consultatif Cour sur nature pouvoirs qu'il détient article 3 précité, met en évidence justice point de vue mon Gouvernement *stop* De son côté représentant britannique ayant déclaré par devant Conseil que engagements antérieurs pris sur ce point par son Gouvernement avaient perdu toute validité, intention ainsi

bearing on the interpretation of the Covenant, the Court would no doubt be prepared favourably to receive an application by any Member to be allowed to furnish information calculated to throw light on the questions at issue. The notifications to Great Britain and Turkey were further based on the principle laid down in the Rules of the Court, in accordance with which a question referred to the Court for advisory opinion is communicated to governments likely to be able to supply information in regard to it.

The Council of the League of Nations having requested the Court to examine the questions set out above, if possible, in an extraordinary session, and having informed the Court that it would be glad to receive the opinion asked for by a date which would enable it to proceed with the examination of the affair at its own next session commencing on December 7th, 1925, the President of the Court decided, by virtue of the powers conferred upon him by Article 23 of the Court's Statute, to summon an extraordinary session of the Court beginning on October 22nd, 1925.

Following upon the notification above mentioned, the Turkish Minister for Foreign Affairs sent to the Registrar of the Court the following telegram dated October 8th :

[*Translation.*]

"I have the honour to acknowledge receipt of your telegram September 26th *stop* Turkish Government, whilst having greatest esteem and respect for the International Court of Justice as it has stated on many occasions, is convinced that the questions mentioned in Council of League of Nations' Request dated September 19th and in regard to which Court's advisory opinion is asked are of a distinctly political character and, in the Turkish Government's opinion, cannot form the subject of a legal interpretation *stop* Powers entrusted to Council in Mosul dispute under final Text of Article 3 Lausanne Treaty and previous declarations of the late Lord Curzon which led to adoption by Turkey of that article exclude all possibility of an arbitration *stop* Further the fact that Council has itself felt necessity of asking Court for advisory opinion as to nature of powers possessed by it under Article 3 above-mentioned, demonstrates correctness my Government's views *stop* British representative having for his part declared before Council that previous undertakings given by his Government in regard to this point no longer hold good, the intention thus officially

manifestée officiellement a résolu question sur laquelle aucun doute ne pouvait d'ailleurs subsister *stop* Crois devoir signaler attention Cour que mon Gouvernement a de même clairement et suffisamment exprimé sa manière d'envisager question concernant Requête présentée par Conseil ainsi que sa compétence *stop* Aussi mon Gouvernement pense-t-il qu'il n'y a pas lieu pour lui se faire représenter dans session extraordinaire Cour qui aura à délibérer sur Requête susvisée ayant déjà fait connaître son opinion à ce sujet *stop* Vous prie donner Cour connaissance de ce qui précède. — Ministre Affaires étrangères Turquie TEWFIK ROUCHDY."

De son côté, le Gouvernement de Sa Majesté britannique a déposé au Greffe, le 21 octobre, un « Mémoire » traitant de la « Question de la frontière entre la Turquie et l'Irak ». La Cour a, en outre, en ses audiences des 26 et 27 octobre, entendu les renseignements fournis verbalement par le représentant du Gouvernement britannique, sir Douglas Hogg, Attorney-General.

Les deux Gouvernements directement intéressés avaient d'ailleurs fait parvenir à la Cour les collections complètes des Actes et Documents relatifs aux Conférences de Lausanne et de Constantinople, ainsi que des recueils de documents ayant trait à l'affaire dite de Mossoul. Enfin, le Gouvernement turc a bien voulu communiquer à la Cour, sous les réserves exprimées dans le télégramme qui vient d'être cité, sa réponse à certaines questions que celle-ci avait jugé utile de lui poser dès avant les audiences.

Outre les pièces produites par les intéressés, la Cour a eu devant elle un dossier qui lui avait été transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations avec la Requête du Conseil, ainsi que certains documents et renseignements complémentaires que le Secrétaire général a bien voulu fournir à la Cour sur la demande de celle-ci ¹.

I.

La Cour doit, en premier lieu, rappeler dans quelles conditions le Conseil de la Société des Nations a été amené à lui demander un avis consultatif sur les questions énoncées dans la Requête.

Au cours ou à la suite de la guerre de 1914 à 1918, les forces britanniques occupèrent les vilayets turcs de Bagdad et de Basra,

¹ Voir liste à l'annexe.

manifested resolves the question in regard to which moreover no doubt could subsist *stop* Feel my duty call Court's attention to the fact that my Government has also clearly and adequately explained its views regarding Request submitted by Council and latter's competence *stop* My Government also considers there is no need for it to be represented at extraordinary session of Court for consideration of above-mentioned Request having already made known its opinion on the subject *stop* Request you to inform Court of foregoing. — TEWFIK ROUCHDY Minister Foreign Affairs Turkey."

His Britannic Majesty's Government, for its part, filed with the Registry on October 21st, a "Memorial" on "The question of the frontier between Turkey and Iraq". The Court also heard the information furnished orally by the representative of the British Government, the Attorney-General, Sir Douglas Hogg, in the course of the hearings held on October 26th and 27th.

The two Governments directly concerned had furthermore sent to the Court complete collections of the Acts and Documents relating to the Conferences of Lausanne and Constantinople, and also collections of documents relating to the so-called Mosul question. Lastly, the Turkish Government was good enough, subject to the reservations made in the telegram set out above, to reply to certain questions which the Court had already seen fit to put to it before the hearings.

In addition to the evidence produced by the interested Parties, the Court has had before it the dossier sent by the Secretary-General of the League of Nations together with the Council's Request, and also certain additional documents and information which the Secretary-General was good enough to furnish at the request of the Court¹.

I.

The Court must, in the first place, indicate the circumstances which induced the Council of the League of Nations to ask for an advisory opinion on the questions set out in the Request.

During or as a result of the war of 1914-1918, the British Forces occupied the Turkish vilayets of Bagdad and Basra, and at least

¹ See list in Annex.

ainsi que, tout au moins, une grande partie de celui de Mossoul ; la Grande-Bretagne y installa ensuite une administration civile. Et, lors de la distribution, en 1920, par le Conseil suprême, des mandats visés à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la Grande-Bretagne reçut, entre autres, celui de « la Mésopotamie, y inclus Mossoul ». (Déclaration de M. Lloyd George à la Chambre des Communes, le 29 avril 1920 ; voir *Hansard Parliamentary Debates*, 1920, vol. 128, pp. 1469-1470.)

Dans le Traité de paix signé à Sèvres le 10 août 1920, les frontières de la Turquie « avec la Mésopotamie » sont déterminées de la façon suivante :

« 3° Avec la Mésopotamie :

« De là, dans une direction générale Ouest-Est jusqu'à un point à choisir sur la limite Nord du vilayet de Mossoul (Mosul) :

« une ligne à déterminer sur le terrain ;

« de là, vers l'Est jusqu'au point où elle rencontre la frontière entre la Turquie et la Perse :

« la limite septentrionale du vilayet de Mossoul (Mosul), toutefois modifiée de façon à passer au Sud d'Amadia. »

Ce Traité ne fut cependant jamais ratifié.

A la suite des événements qui eurent lieu en Turquie en 1922, les Puissances alliées entrèrent avec ce pays en nouvelles négociations, ouvertes à Lausanne le 20 novembre 1922 et qui aboutirent à la signature, le 24 juillet 1923, du Traité de paix entré en vigueur le 6 août 1924. Au cours de ces négociations, fut rouverte, entre autres, la question de la frontière entre la Turquie et l'Irak (cette dénomination ayant remplacé celle de la « Mésopotamie »).

En effet, le 23 janvier 1923, lord Curzon déclara, lors d'une séance plénière de la Commission des questions territoriales et militaires, que « parmi les questions qui doivent faire l'objet d'articles du Traité de paix . . . se trouve la fixation . . . de la frontière entre la Syrie et l'Irak, d'une part, et la Turquie, d'autre part ». Si la matière était portée devant la Commission, c'est qu'un échange de vues privé qui avait eu lieu « oralement et par écrit, n'avait pas eu de résultats ».

Une discussion s'ensuivit au cours de laquelle S. Exc. Ismet Pacha, d'abord, puis lord Curzon, exposèrent les thèses de leurs

a large part of the vilayet of Mosul; Great Britain subsequently set up a civil administration there. When, in 1920, the Supreme Council allotted the mandates contemplated in Article 22 of the Covenant of the League of Nations, Great Britain received, amongst others, the mandate for "Mesopotamia, including Mosul". (Declaration by Mr. Lloyd George in the House of Commons, April 29th, 1920; see *Hansard Parliamentary Debates*, 1920, Vol. 128, pp. 1469-1470.)

In the Peace Treaty, signed at Sèvres on August 10th, 1920, the frontiers of Turkey "with Mesopotamia" are laid down as follows:

.....
 "(3) *With Mesopotamia* :

"Thence in a general easterly direction to a point to be chosen on the northern boundary of the vilayet of Mosul,

"a line to be fixed on the ground;

"thence eastwards to the point where it meets the frontier between Turkey and Persia,

"the northern boundary of the vilayet of Mosul, modified, however, so as to pass south of Amadia."

This Treaty, however, was never ratified.

In consequence of the events which took place in Turkey in 1922, the Powers entered into fresh negotiations with that country which were opened at Lausanne on November 20th, 1922, and resulted in the signature on July 24th, 1923, of the Peace Treaty which came into effect on August 6th, 1924. During these negotiations, the question, amongst others, of the frontier between Turkey and Iraq (which name had been substituted for "Mesopotamia") was reopened.

Thus, on January 23rd, 1923, Lord Curzon said, at a plenary meeting of the Territorial and Military Commission, that "among the matters requiring to be laid down in the form of articles in the Treaty of Peace.... was the determination of the southern frontier of the Turkish Dominions in Asia", i. e. between these Dominions and Syria and Iraq. The question was brought before the Commission because private "exchange of views and notes" had "led to no result".

A discussion followed in the course of which H.E. Ismet Pasha, and afterwards Lord Curzon, set out the views of their respective

Gouvernements respectifs. Ces thèses ne paraissant pas conciliables, lord Curzon finit par proposer, au nom du Gouvernement britannique, le renvoi de l'affaire de la frontière entre la Turquie et l'Irak, « pour enquête et décision, à un organe indépendant » — la Société des Nations —, devant la sentence duquel ce Gouvernement s'inclinerait. Lord Curzon termina en « invitant » formellement « la délégation turque à accepter cette proposition ».

Lors de la séance suivante, Ismet Pacha déclara cependant ne pouvoir s'y rallier, en ajoutant que « la délégation du Gouvernement de la Grande Assemblée ne saurait faire dépendre d'un arbitrage le sort d'une grande contrée telle que le vilayet de Mossoul ».

Lord Curzon répliqua immédiatement en exposant quelle eût été, selon lui, si la Turquie avait accepté sa proposition, la procédure suivie par le Conseil de la Société des Nations et à laquelle la Turquie venait de refuser de se soumettre. Dans cet exposé, qui est interprété de façon différente par les deux Gouvernements directement intéressés, lord Curzon s'est appliqué à établir, entre autres choses, le traitement de parfaite égalité dont aurait joui la Turquie devant le Conseil. Il ajouta qu'au cas où la Turquie persisterait dans son refus, il agirait, au nom de son Gouvernement, « de façon indépendante », conformément à l'article II du Pacte de la Société des Nations.

Ismet Pacha ayant répété qu'il ne pouvait « se rallier à la proposition de remettre à l'arbitrage la solution de l'affaire de Mossoul », lord Curzon déclara qu'il allait « entreprendre sans délai » l'action qu'il avait précédemment indiquée.

En effet, dès le 25 janvier 1923, il adressa au Secrétaire général de la Société des Nations une lettre par laquelle il pria ce dernier de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour de la session du Conseil qui allait se réunir à Paris « la question de la frontière contestée entre les possessions turques d'Asie Mineure et le territoire de l'Irak placé sous mandat ».

Le Secrétaire général agit conformément à la demande ainsi formulée et le Conseil s'occupa de l'affaire lors d'une séance qu'il tint le 30 janvier 1923. A cette occasion, lord Balfour fit, au nom du Gouvernement britannique, une déclaration suivant laquelle la proposition formulée sans succès par lord Curzon à Lausanne et tendant à ce « que l'on demandât à la Société des Nations d'employer ses bons offices pour une détermination de la frontière », allait être

Governments. As these views appeared irreconcilable, Lord Curzon eventually proposed, on behalf of the British Government, to refer the question of the frontier between Turkey and Iraq "to independent enquiry and decision"—by the League of Nations—and declared that his Government would abide by the result. Lord Curzon concluded by formally "inviting the Turkish Delegation to accept this proposal".

At the following meeting, however, Ismet Pasha stated that he could not accept the proposal in question, adding that "the Delegation of the Government of the Grand National Assembly could not allow the fate of a great region like the vilayet of Mosul . . . to be made dependent upon any arbitration".

Lord Curzon at once replied explaining what, in his view, if Turkey had accepted his proposal, would have been the procedure adopted by the Council of the League of Nations, a procedure to which Turkey had just refused to submit. In this speech, upon which the two Governments directly concerned place different constructions, Lord Curzon was at pains to demonstrate, amongst other things, the perfectly equal treatment which Turkey would have received before the Council. He added that if Turkey persisted in her refusal he would be obliged on behalf of his Government "to act independently" under Article 11 of the Covenant of the League of Nations.

Ismet Pasha, having repeated that he could not "concur in the proposal to submit the solution of the Mosul question to arbitration", Lord Curzon stated that he would "take without delay" the action which he had previously indicated.

Accordingly, on January 25th, 1923, he addressed to the Secretary-General of the League of Nations a letter in which he requested the latter to be good enough to place upon the agenda of the Council session which was about to open in Paris "the case of the disputed frontier between the Turkish Dominions in Asia Minor and the mandated territory of Iraq".

The Secretary-General complied with this request and the Council considered the matter at a sitting held on January 30th, 1923. On that occasion, Lord Balfour made a statement on behalf of the British Government to the effect that the proposal unsuccessfully made by Lord Curzon at Lausanne, according to which "the League of Nations should be asked to use its good offices to determine the frontier", would be renewed, and that only in the event of the

renouvelée, et que c'est seulement en cas d'échec de cette nouvelle proposition et « du danger qui pourrait en résulter » que le Gouvernement britannique désirait « invoquer l'article 11 du Pacte pour que la Société prît des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ».

Lord Balfour saisit cette occasion pour expliquer que, dans « l'éventualité envisagée », l'article 17 du Pacte « serait certainement un des articles invoqués », mais qu'aux termes mêmes de cet article, la Turquie serait accueillie « comme un Membre de la Société » jouissant des mêmes droits que tous les autres Membres.

Le Conseil se contenta de prendre acte des déclarations de lord Balfour.

Le jour suivant, 31 janvier, la Commission des questions territoriales et militaires de la Conférence de Lausanne tint une nouvelle séance plénière. Lord Curzon se borna alors à déclarer que « le règlement du différend » relatif à l'Irak « avait été soumis à l'examen et à la décision du Conseil de la Société des Nations ».

Quelques jours plus tard, le 4 février 1923, une réunion privée entre les principaux délégués à la Conférence eut lieu dans le bureau de lord Curzon. Les Puissances alliées avaient formulé à cette époque et communiqué, le 29 janvier, à la délégation turque, un projet de traité de paix daté du 31 janvier ; puis, le 3 février, elles lui avaient fait parvenir un document exposant quelles concessions ultérieures elles seraient disposées à faire. A la séance du 31 janvier, la délégation turque avait demandé un délai de huit jours pour y répondre. L'expiration du délai fut cependant fixée au 4 février.

Le projet de traité contenait un article 3 concernant les frontières avec la Syrie et avec l'Irak, et aux termes duquel cette dernière frontière serait constituée par « une ligne à déterminer en conformité de la décision qui sera rendue à ce sujet par le Conseil de la Société des Nations ».

Dans la réponse écrite qu'elle donna, le jour convenu, à ces propositions, la délégation turque exprima l'avis qu'il conviendrait, en vue uniquement d'empêcher que la question de Mossoul mît obstacle à la conclusion de la paix, de l'exclure du programme de la Conférence, afin qu'elle puisse, dans le délai d'une année, être réglée d'un commun accord entre la Grande-Bretagne et la Turquie.

failure of this further step, and in order to avert "the dangers which failure might bring in its train", would the British Government desire to "invoke Article 11 of the Covenant" in order that the League might "take any action that might be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations".

Lord Balfour took this opportunity to explain that "if the contingency of which he had spoken arose", Article 17 of the Covenant "would certainly be one of the articles invoked", but that under the very terms of that article Turkey would be received "as a Member of the League on complete and absolute equality with all other Members".

The Council contented itself with noting Lord Balfour's statement.

On the following day, January 31st, the Commission on Territorial and Military Questions of the Conference of Lausanne held another plenary meeting. Lord Curzon merely stated on that occasion that "the decision of this dispute" regarding Iraq had been "referred . . . to the enquiry and decision of the Council of the League of Nations".

Some days later, on February 4th, 1923, a private meeting between the principal delegates at the Conference took place in Lord Curzon's room. The Allied Powers had, at this time, drawn up and communicated on January 29th to the Turkish Delegation a draft peace treaty, dated January 31st; then, on February 3rd, they had sent to the same Delegation a document setting out what further concessions they were prepared to make. At the meeting of January 31st, the Turkish Delegation had asked for eight days in which to reply. The time allowed was, however, fixed to expire on February 4th.

The draft treaty contained an article (No. 3) regarding the frontiers with Syria and Iraq according to which the latter frontier was to consist of "a line to be fixed in accordance with the decision to be given thereon by the Council of the League of Nations".

In its written reply to these proposals, which was made on the day agreed upon, the Turkish Delegation expressed the opinion that, for the sole purpose of preventing the Mosul question from constituting an obstacle to the conclusion of peace, this question should be excluded from the programme of the Conference in order that it might, within the period of one

Lors de la séance privée du 4 février, lord Curzon déclara, au sujet de cette réponse, qu'il n'était plus en mesure de consentir à modifier le texte du Traité relatif à Mossoul, car l'affaire avait déjà été soumise à la Société des Nations qui s'en trouvait saisie ; lord Curzon était cependant disposé à suspendre pour la durée d'un an l'effet de l'appel qu'il avait adressé à la Société, ce qui permettrait aux deux Gouvernements d'examiner l'affaire au moyen de conversations directes et amicales. Si, cependant, les deux Gouvernements n'aboutissaient pas à une entente directe, il serait fait recours à l'intervention de la Société de la manière primitivement proposée.

Selon les notes prises par le Secrétaire britannique, mais qui n'ont de caractère d'authenticité que pour autant qu'il s'agit des exposés faits du côté britannique, Ismet Pacha aurait alors déclaré « accepter les propositions de lord Curzon concernant Mossoul » ; ces propositions se trouvaient formulées dans un projet de déclaration dont le premier alinéa est ainsi conçu :

« Le Gouvernement de Sa Majesté britannique déclare, en ce qui concerne la disposition de l'article 3, alinéa 2, du Traité de paix, son intention de prier le Conseil de la Société des Nations de ne pas procéder à la détermination des frontières entre la Turquie et l'Irak jusqu'à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la mise en vigueur dudit Traité. »

D'autre part, selon les renseignements fournis à la Cour par le Gouvernement turc, l'acceptation par Ismet Pacha des propositions de lord Curzon n'aurait visé que le maintien du *statu quo* pendant la période réservée aux tentatives d'arrangement à l'amiable.

Quoi qu'il en soit, un accord sur l'ensemble des propositions alliées n'ayant pu se réaliser lors de la séance privée du 4 février, la réunion se termina sur cet échec, et la Conférence de Lausanne fut interrompue pendant plus de deux mois.

A la reprise, le 23 avril 1923, des travaux de la Conférence, on se trouva en présence d'une lettre d'Ismet Pacha en date du 8 mars 1923, transmettant les modifications proposées par le Gouvernement turc au projet de traité remis le 29 janvier par les délégations des Puissances alliées à la délégation turque. Cette lettre mention-

year, be settled by common agreement between Great Britain and Turkey.

At the private meeting held on February 4th, Lord Curzon stated, in regard to this reply, that he was no longer able to consent to any alteration of the wording of the Treaty in regard to Mosul, since the matter had already been referred to the League of Nations and was now in the hands of that Body. He was, however, prepared to suspend the result of his appeal to the League for a period of one year. This would enable the two Governments to examine the matter by direct and friendly discussion. Should, however, the two Governments fail to reach a direct understanding, the intervention of the League would be resorted to in the manner originally proposed.

According to notes taken by the British Secretary, but which do not constitute an authoritative record, except in so far as the views expressed on the British side are concerned, Ismet Pasha then stated that he "accepted Lord Curzon's proposals regarding Mosul"; these proposals were embodied in a draft declaration, the first paragraph of which was as follows :

"In regard to Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Peace, His Majesty's Government declare their intention not to invite the Council of the League of Nations to proceed to the determination of the frontier between Turkey and Iraq until the expiration of a period of twelve months from the date of ratification of the present Treaty."

On the other hand, according to information supplied to the Court by the Turkish Government, Ismet Pasha's acceptance of Lord Curzon's proposals only related to the maintenance of the *status quo* during the period allowed for attempts to arrive at a friendly settlement.

However that may be, as no agreement in regard to the Allies' proposals as a whole could be reached at the private meeting of February 4th, the meeting came to an end in face of this difficulty and the Conference of Lausanne was interrupted for more than two months.

When the Conference resumed its labours on April 23rd, 1923, it had before it a letter from Ismet Pasha, dated March 8th, 1923, forwarding the modifications proposed by the Turkish Government in the draft treaty handed on January 29th by the Allied Delegations to the Turkish Delegation. This letter mentioned, with

naît, au sujet de Mossoul, la réponse écrite turque du 4 février ; elle contenait aussi ces phrases : « En ce qui concerne la partie I (clauses politiques) . . . il n'y a aucune modification de fond. Les questions territoriales sont réglées conformément aux propositions des Puissances alliées. » Les contre-propositions qui se trouvaient annexées à la lettre du 8 mars contenaient, en vue de fixer la frontière de la Turquie avec l'Irak, les dispositions suivantes :

« La frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de douze mois à partir de la mise en vigueur du présent Traité.

« A défaut d'accord, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations. »

Le délégué britannique, sir Horace Rumbold, rappela, dès le 24 avril, en séance plénière, cette proposition ainsi que la déclaration « de ce genre » que le Gouvernement britannique avait été disposé à faire lors de l'interruption des négociations, le 4 février ; il ajouta, toutefois, que cette déclaration était subordonnée à l'engagement réciproque que, pendant la période de douze mois qui était envisagée, le *statu quo* serait observé, et que, sous réserve qu'une disposition de ce genre serait introduite dans l'amendement turc et sous réserve de pouvoir discuter avec Ismet Pacha la durée précise du délai prévu pour les négociations turco-britanniques, la délégation britannique serait prête à accepter l'amendement turc.

Ce n'est cependant que le 26 juin suivant que sir Horace Rumbold put constater, avec l'assentiment d'Ismet Pacha, que les délégations britannique et turque étaient tombées d'accord — au cours de séances privées et de pourparlers particuliers — pour proposer à l'adoption de la Conférence le texte suivant relatif à la frontière de l'Irak :

« La frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois à partir de la mise en vigueur du présent Traité.

« A défaut d'accord entre les deux Gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations.

« Les Gouvernements turc et britannique s'engagent réciproquement qu'en attendant la décision à prendre au sujet de la ligne-

reference to Mosul, the written Turkish reply of February 4th ; it also contained the following passages : "As regards Part I (political clauses) . . . there is no substantial modification. Territorial questions are settled in accordance with the proposals of the Allied Powers." The counter-proposals annexed to the letter of March 8th contained the following provisions for the determination of the frontier between Turkey and Iraq :

"The frontier between Turkey and Iraq shall be laid down in friendly arrangement to be concluded between Turkey and Great Britain within twelve months from the coming into force of the present Treaty.

"In the event of no agreement being reached, the dispute shall be referred to the Council of the League of Nations."

On April 24th, the British Delegate, Sir Horace Rumbold, at a plenary meeting, alluded to this proposal and to the declaration "of this kind" which the British Government had been prepared to make at the time of the suspension of negotiations on February 4th ; he added, however, that that declaration was dependent upon a reciprocal undertaking that the *status quo* would be preserved during the contemplated period of twelve months, and that, provided a clause to that effect was inserted in the Turkish amendment, the British Delegation would be prepared to accept that amendment, subject to discussion with Ismet Pasha in regard to the exact duration of the time allowed for the Turco-British negotiations.

It was not, however, until the following June 26th that Sir Horace Rumbold was able, with the assent of Ismet Pasha, to announce that the British and Turkish Delegations had agreed—in the course of private meetings and negotiations—to propose for adoption by the Conference the following clause in regard to the frontier of Iraq :

"The frontier between Turkey and Iraq shall be laid down in friendly arrangement to be concluded between Turkey and Great Britain within nine months from the coming into force of the present Treaty.

"In the event of no agreement being reached between the two Governments within the time mentioned, the dispute shall be referred to the Council of the League of Nations.

"The Turkish and British Governments reciprocally undertake that, pending the decision to be reached on the subject of the fron-

frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépendra de cette décision.»

Le 11 juillet suivant, on tomba d'accord pour fixer le point de départ du délai de neuf mois prévu, non pas à la date de la mise en vigueur du Traité, mais à l'expiration de la période d'évacuation des territoires occupés par les Alliés ; et le 24 juillet fut signé le Traité, reproduisant ce texte, en substance, dans son article 3.

Les négociations destinées à déterminer à l'amiable la frontière entre la Turquie et l'Irak s'ouvrirent à Constantinople le 19 mai 1924 et se poursuivirent jusqu'au 9 juin de la même année. Elles n'aboutirent pas, et, en constatant leur insuccès, le délégué britannique, sir Percy Cox, invita le délégué turc à se mettre d'accord avec lui sur une « formule collective de référence à la Société des Nations », aux termes de l'article 3 du Traité de Lausanne. S. Exc. Fethy Bey, le délégué turc, n'estima cependant pas pouvoir se rendre à cette invitation, « les instructions de son Gouvernement ne l'autorisant pas à discuter les termes de la formule proposée ». Sur quoi, sir Percy Cox déclara « qu'à défaut de référence collective, le Gouvernement de Sa Majesté s'adresserait lui-même à la Société des Nations », tout en espérant « que le Gouvernement turc s'associerait à lui dans cette démarche. »

C'est dans ces conditions que le Gouvernement britannique adressa, le 6 août 1924, au Secrétaire général de la Société des Nations une lettre demandant l'inscription de la question suivante à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil :

« Frontière de l'Irak. — Article 3 (2) du Traité signé à Lausanne le 24 juillet 1923. »

Le Secrétaire général agit conformément à cette demande, ce dont il informa le Gouvernement turc par une lettre en date du 9 août. Dans la même lettre, il rappela à celui-ci la communication adressée par le Gouvernement britannique à la Société des Nations en date du 25 janvier 1923, et il joignit à la lettre copie de cette communication, du procès-verbal de la séance du Conseil du 30 janvier 1923 et de l'article 17 du Pacte.

Dans sa réponse, datée du 25 août, le Gouvernement turc déclara consentir en principe à ce que la question fût inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

Celui-ci décida, le 30 août, l'envoi d'un télégramme « invitant le

tier, no military or other movement shall take place which might modify in any way the present state of the territories of which the final fate will depend upon that decision."

On July 11th, it was agreed that the period of nine months provided for should begin to run not on the date of the coming into force of the Treaty, but at the expiration of the time allowed for the evacuation of the territories occupied by the Allies; and, on July 24th, the Treaty was signed, its third article substantially embodying the clause set out above. }

The negotiations designed to fix by friendly arrangement the frontier between Turkey and Iraq, began at Constantinople on May 19th, 1924, and continued until June 9th of that year. They were unsuccessful, and Sir Percy Cox, the British Delegate, when their failure was apparent, invited the Turkish Delegate to agree upon the terms of a "joint declaration referring the question to the League of Nations" under Article 3 of the Treaty of Lausanne. H.E. Pethy Bey, the Turkish Delegate, did not, however, feel able to comply with this invitation, "as the instructions of his Government did not authorize him to discuss the terms of the proposed declaration". Whereupon, Sir Percy Cox stated that, "failing a joint reference, His Majesty's Government would itself refer the matter to the League of Nations", though it hoped "that the Turkish Government would associate itself with it in taking this step".

It was in these circumstances that the British Government, on August 6th, 1924, sent to the Secretary-General of the League of Nations a letter asking that the following question should be placed on the agenda of the next Council Meeting :

"Frontier of Iraq. — Article 3 (2) of the Treaty signed at Lausanne on July 24th, 1923."

The Secretary-General complied with this request and informed the Turkish Government of his action by a letter dated August 9th. In the same letter, he reminded that Government of the communication addressed to the League of Nations by the British Government on January 25th, 1923, and he attached to his letter a copy of that communication, of the Minutes of the Council Meeting of January 30th, 1923, and of Article 17 of the Covenant.

In its reply, dated August 25th, the Turkish Government stated that it agreed in principle to the inscription of the question on the agenda of the Council.

The latter decided on August 30th to send a telegram "inviting

Gouvernement turc à se faire représenter sur un pied d'égalité à ses délibérations » et informant ce Gouvernement que l'examen de l'affaire allait être différé jusqu'à « la venue des représentants turcs ».

Dans ces conditions, ce n'est que le 20 septembre suivant que le Conseil put aborder l'examen de la question, le représentant turc, Fethy Bey, siégeant à sa table.

Dès cette séance, les Parties employèrent des expressions différentes pour caractériser le rôle que le Conseil aurait à jouer en la matière. Tandis que, selon lord Parmoor, représentant britannique, le Conseil devait « agir en arbitre », Fethy Bey ne parlait que de soumettre la question à « l'examen impartial » du Conseil. Lors d'une séance ultérieure, tenue le 25 septembre, les représentants des Parties précisèrent, à la demande du Rapporteur, M. Branting, comment ils comprenaient le recours au Conseil prévu dans l'article 3 du Traité de Lausanne. Lord Parmoor déclara que le Gouvernement britannique « considérait le Traité comme plaçant le Conseil dans une situation d'arbitre dont la sentence finale doit être acceptée d'avance par les deux Parties ». Fethy Bey, de son côté, constata que le Gouvernement turc « reconnaissait au Conseil la plénitude des attributions que lui confère l'article 15 du Pacte des Nations ». Sur quoi, le Rapporteur déclara que les réponses semblaient « indiquer que les Parties étaient d'accord pour reconnaître la décision que le Conseil pourrait prendre, l'une par la voie de l'arbitrage et l'autre par la voie de l'article 15 du Pacte ». Comme, cependant, il constata un désaccord sur la question de savoir quel était l'objet du différend à régler, il proposa un ajournement de la discussion, « afin qu'il pût examiner, en contact avec les deux Parties, la question préalable relative à la tâche précise du Conseil ».

La discussion fut reprise le 30 septembre. M. Branting donna alors lecture d'un rapport où il rendit compte des conversations qu'il avait eues avec lord Parmoor et Fethy Bey. Le premier lui avait rappelé « que son Gouvernement acceptait d'avance la décision du Conseil concernant la frontière entre la Turquie et l'Irak ». Le second, en réponse à la question de savoir « s'il pouvait, au nom de son Gouvernement, s'engager dès maintenant à accepter la recommandation du Conseil », avait répondu « que, sur ce point, il n'y avait pas désaccord entre son Gouvernement et le Gouvernement britannique ». Sur la base de ces déclarations, le Rapporteur

the Turkish Government to be represented on a footing of equality at its discussions" and informing that Government that consideration of the question would be postponed until "the arrival of the Turkish representatives."

In these circumstances it was not until September 20th that the Council was able to begin the examination of the question, Fethy Bey, the Turkish representative, taking his seat at the Council table.

As early as this meeting, the Parties used different expressions when describing the rôle which the Council would have to play in the matter. Whilst, according to Lord Parmoor, the British representative, the Council was to "act as arbitrator", Fethy Bey merely referred to the submission of the question to an "impartial examination" by the Council. At a subsequent sitting on September 25th, the representatives of the Parties, at the request of M. Branting, the Rapporteur, explained how they understood the reference to the Council provided for in Article 3 of the Treaty of Lausanne. Lord Parmoor stated that the British Government "regarded the Treaty as placing the Council in the position of an arbitrator, whose ultimate award must be accepted in advance by both Parties". Fethy Bey, on the other hand, stated that the Turkish Government "recognized the full powers of the Council as conferred upon it by Article 15 of the Covenant." Whereupon the Rapporteur stated that the replies would seem "to show that the Parties were both willing to recognize the Council's decision, one of them through arbitration and the other under Article 15 of the Covenant". Since, however, there was a difference of opinion as to the subject of the dispute to be settled, he proposed that the discussion should be adjourned in order to enable him "to consider, in consultation with the two Parties, the preliminary question of the precise duties of the Council."

The discussion was resumed on September 30th. M. Branting then read a report in which he gave an account of conversations which he had had with Lord Parmoor and Fethy Bey. The former had reminded him that "his Government accepted in advance the Council's decision regarding the frontier between Turkey and Iraq". The latter, in reply to the question whether "he could, on behalf of his Government, now give an undertaking to accept the Council's recommendation", had replied "that on this point there was no disagreement between his Government and the British Government". On the basis of these statements, the Rapporteur felt able to

crut pouvoir constater que « les doutes qui avaient pu s'élever au sujet . . . du rôle du Conseil » étaient « écartés » et suggéra, afin d'engager la procédure, la nomination d'une commission d'enquête.

Le Conseil prit sa décision conformément à cette suggestion. Dans la Résolution qu'il adopta à cet effet, on trouve le passage suivant :

« Après avoir entendu les déclarations des représentants des Gouvernements de la Grande-Bretagne et de la Turquie, lesquels se sont engagés à l'avance, au nom de leurs Gouvernements respectifs, à accepter la décision du Conseil sur la question qui lui est soumise »

Lord Parmoor et Fethy Bey déclarèrent accepter cette Résolution.

Les membres de la Commission d'enquête furent désignés le 31 octobre 1924, et la Commission déposa son rapport au Secrétariat de la Société des Nations le 16 juillet 1925. Le Conseil fut donc appelé à se prononcer sur les conclusions du rapport lors de la session qu'il tint au mois de septembre de l'année 1925.

Dans un rapport introductif, le Rapporteur, M. Undén, insista d'une part sur l'égalité des Parties devant le Conseil et, d'autre part, sur l'accord relatif au rôle de celui-ci, réalisé par la Résolution du 30 septembre 1924. La discussion s'engagea ensuite dans les séances des 3 et 4 septembre 1925, entre les représentants britannique et turc, M. Amery et S. Exc. Tewfik Rouchdy Bey, au sujet du fond même de l'affaire du tracé de la frontière entre la Turquie et l'Irak. Quand elle fut épuisée, le Rapporteur proposa au Conseil, lors d'une séance privée à laquelle assistaient les délégués des Parties, « la constitution d'une sous-commission qui pourrait examiner la question et faire un rapport au Conseil ». Il en fut ainsi décidé, le Président rappelant aux Parties que, « solennellement, devant le Conseil, elles avaient remis leur cause aux mains de la Société des Nations, dont le Conseil est l'émanation, et qu'elles attendaient de lui la justice qu'il s'efforcerait de leur donner »

C'est par le rapport de la sous-commission ainsi désignée — dont les procès-verbaux, s'il en a été tenu, n'ont pas été portés à la connaissance de la Cour — que le Conseil fut saisi, le 19 septembre 1925, de la proposition de soumettre à la Cour les questions aux-

announce that "the doubts which might have arisen in regard to the . . . rôle of the Council" had been "removed" and suggested, in order that proceedings might be commenced, the appointment of a Commission of Enquiry.

The Council adopted this suggestion. In the Resolution passed to this effect, the following passage appears :

"Having heard the statements of the representatives of the British and Turkish Governments, who undertook on behalf of their respective Governments, to accept in advance the decision of the Council on the question referred to it" . . .

Lord Parmoor and Fethy Bey stated that they accepted this Resolution.

The Members of the Commission of Enquiry were appointed on October 31st, 1924, and the Commission filed its report with the Secretariat of the League of Nations on July 16th, 1925. The Council, therefore, had to consider the conclusions of this report at the session held by it in September 1925.

In an introductory report, M. Undén, the Rapporteur, laid stress, firstly, on the footing of equality on which the Parties were placed before the Council, and, secondly, on the agreement as to the Council's rôle recorded in the Resolution of September 30th, 1924. A discussion then ensued, at the meetings of September 3rd and 4th, 1925, between the British and Turkish representatives, Mr. Amery and H.E. Tewfik Rouchdy Bey, upon the merits of the question of the frontier line between Turkey and Iraq. At the conclusion of this discussion, the Rapporteur proposed, at a private meeting at which the delegates of the Parties were present, that the Council "should appoint a sub-committee to examine the question and make a report". The Council decided accordingly and the President "reminded the Parties that they had before the Council placed their cause solemnly in the hands of the League of Nations, of which the Council formed part, and that they were awaiting from the Council that justice which it would endeavour to grant them".

It was by the report of the Sub-Committee thus appointed, of the proceedings of which no record, if any were kept, has been communicated to the Court —, that the proposal to refer to the Court the questions to which this advisory opinion is intended to reply, was, on

quelles le présent avis consultatif a pour objet de répondre. L'adoption de la Résolution par laquelle le Conseil prit sa décision conformément à cette proposition fut précédée d'un échange de vues entre les représentants britannique et turc au cours duquel M. Amery soutint que, dans l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, « il s'agissait d'une décision arbitrale fondée sur un examen général de l'affaire », tandis que, selon Tewfik Rouchdy Bey, « il n'était question que d'arriver à une solution avec le consentement des Parties en cause, grâce aux bons offices du Conseil », et « non à une décision prise par lui en dehors d'elles ».

II.

Avant d'aborder l'étude des questions que lui a posées le Conseil, la Cour tient à déclarer qu'elle entend s'en tenir rigoureusement à l'examen de ces questions, sans préjuger en aucune manière le fond du problème dont le Conseil se trouve saisi ; par conséquent, rien dans le présent avis ne pourra être interprété comme anticipant sur la solution de ce problème.

* * *

La première question posée à la Cour vise la nature de la « décision à prendre » par le Conseil en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne. Pour pouvoir y répondre, il faut analyser l'article en question afin d'y rechercher les éléments propres à déterminer quelle est cette nature. Il résulte de la parenthèse explicative jointe à la question, qu'il s'agit de définir la nature des fonctions que le Conseil aura à exercer, et cela notamment par rapport à l'effet que sa décision est appelée à déployer à l'égard des Parties, savoir, si elle est destinée à les lier ou si, au contraire, tel n'est pas le cas.

La tâche en présence de laquelle la Cour se trouve est celle de l'interprétation du texte d'un traité, — celui de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, qui est ainsi conçu :

« De la mer Méditerranée à la frontière de Perse, la frontière de la Turquie est fixée comme il suit :

September 19th, 1925, laid before the Council. The adoption of the Resolution by which the Council decided in accordance with this proposal, was preceded by an exchange of views between the British and Turkish representatives, in the course of which Mr. Amery maintained that what was intended by Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne "was an arbitral decision given on the broad merits of the case", whereas, according to Tewfik Rouchdy Bey, "the only possible procedure" was "to reach a solution with the consent of the Parties through the good offices of the Council", and not to resort "to a decision given by the Council without their consent."

II.

Before proceeding to examine the questions put to it by the Council, the Court wishes to observe that it intends strictly to confine itself to consideration of these questions, without in any way prejudging the merits of the problem before the Council; nothing in the present opinion, therefore, is to be interpreted as anticipating the solution of that problem.

* * *

The first question put to the Court regards the nature of the "decision to be reached" by the Council under Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne. In order to be able to reply to it, that article must be analyzed, with a view to discovering any factors which may determine the nature of the decision. The explanatory phrase following the question indicates that the nature of the functions to be undertaken by the Council must be defined, having particular regard to the effect that its decision is intended to produce in relation to the Parties, that is to say, whether it is designed to be binding upon them, or whether, on the contrary, this is not the case.

The mission which the Court has to fulfil is to interpret a treaty provision—namely Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne—which runs as follows :

"From the Mediterranean to the frontier of Persia, the frontier of Turkey is laid down as follows :

1° Avec la Syrie :

La frontière définie dans l'article 8 de l'Accord franco-turc du 20 octobre 1921.

2° Avec l'Irak :

La frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois.

A défaut d'accord entre les deux Gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations.

Les Gouvernements turc et britannique s'engagent réciproquement à ce que, en attendant la décision à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre, de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépendra de cette décision.»

C'est donc dans ce texte même que la Cour doit en premier lieu rechercher quelle a été la volonté des Parties contractantes, quitte à examiner plus tard si — et le cas échéant, dans quelle mesure — des éléments autres que le texte du Traité devraient entrer en ligne de compte dans ce but.

La Cour est d'avis qu'en signant l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, les Parties ont voulu, au moyen du recours au Conseil, assurer une solution définitive et obligatoire du litige qui pourrait venir à les séparer, c'est-à-dire la détermination définitive de la frontière. Cette interprétation s'impose à la Cour pour les considérations suivantes :

L'article 3, qui fait partie de la section du Traité consacrée aux « Clauses territoriales », a pour but de *fixer* la frontière de la Turquie, de la mer Méditerranée à la Perse. Il distingue entre deux sections différentes de cette frontière : 1° celle qui sépare la Turquie de la Syrie, frontière déjà *définie* par l'Accord franco-turc du 20 octobre 1921, dont le tracé est maintenu ; 2° celle qui séparera la Turquie et l'Irak, frontière à déterminer à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois, faute de quoi le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations. Quoique l'une des sections de la frontière

(1) With Syria :

The frontier described in Article 8 of the Franco-Turkish Agreement of October 20th, 1921 ;

(2) With Iraq :

The frontier between Turkey and Iraq shall be laid down in friendly arrangement to be concluded between Turkey and Great Britain within nine months.

In the event of no agreement being reached between the two Governments within the time mentioned, the dispute shall be referred to the Council of the League of Nations.

The Turkish and British Governments reciprocally undertake that, pending the decision to be reached on the subject of the frontier, no military or other movement shall take place which might modify in any way the present state of the territories of which the final fate will depend upon that decision."

The Court must, therefore, in the first place, endeavour to ascertain from the wording of this clause what the intention of the contracting Parties was ; subsequently, it may consider whether—and if so, to what extent—factors other than the wording of the Treaty must be taken into account for this purpose.

The Court is of opinion that in signing Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, the intention of the Parties was, by means of recourse to the Council, to insure a definitive and binding solution of the dispute which might arise between them, namely, the final determination of the frontier. The Court feels bound to adopt this interpretation for the following reasons :

Article 3, which forms part of the section of the Treaty devoted to "Territorial Clauses", is intended to *lay down* the frontier of Turkey from the Mediterranean to Persia. It draws a distinction between two different sections of this frontier : (1) that separating Turkey from Syria, a frontier already described in the Franco-Turkish Agreement of October 20th, 1921, the line of which is maintained ; (2) that which is to separate Turkey from Iraq, a frontier to be laid down in friendly arrangement between Turkey and Great Britain within nine months, failing which the dispute is to be referred to the Council of the League of Nations. Although

reste encore à déterminer, tandis que l'autre est déjà définie, il est évident que cet article a pour but d'établir une frontière ininterrompue définitive. Non seulement les termes employés (*fixer, déterminer*) ne s'expliquent que par une intention d'établir une situation définitive; mais il résulte encore de la nature même d'une frontière et de toute convention destinée à établir les frontières entre deux pays, qu'une frontière doit être une délimitation précise dans toute son étendue.

Il arrive assez fréquemment qu'au moment où est signé un traité établissant de nouvelles frontières, certaines fractions de ces frontières ne soient pas encore déterminées et que le traité prévoit certaines mesures afin de les déterminer. C'est ainsi que l'article 2 du Traité de Lausanne, qui a pour but de *fixer* la frontière de la Turquie entre la mer Noire et la mer Egée, et qui pour la plus grande partie du parcours fournit des indications topographiques, s'en remet, pour déterminer une fraction de la frontière helléno-turque, à la décision de la Commission de délimitation instituée par l'article 5. Mais il est naturel que tout article destiné à fixer une frontière soit, si possible, interprété de telle sorte que, par son application intégrale, une frontière précise, complète et définitive soit obtenue.

Ces conclusions, qui se dégagent déjà de l'examen du premier alinéa du paragraphe 2 de l'article 3, viennent à être confirmées par l'analyse des alinéas 2 et 3. L'alinéa 2 prévoit qu'au cas où l'accord des États intéressés n'interviendrait pas dans le délai fixé, le litige serait porté devant le Conseil. Bien que ces termes, pris en eux-mêmes, n'indiquent pas expressément quelle est la nature de l'action à entreprendre par le Conseil, il ne paraît pas douteux que, pour trancher un différend, il ne s'offre que deux alternatives: l'accord des Parties, réalisé soit directement soit par l'intermédiaire d'un tiers, ou bien l'intervention décisive d'un tiers. Or, ce que l'article 3 prévoit, c'est précisément l'application successive de ces deux moyens, et, pour les raisons déjà développées et tirées de la nature même des frontières, il est nécessaire de conclure que les Parties, en signant l'article dont il s'agit, ont envisagé l'intervention d'un tiers — le Conseil — permettant d'arriver à une solution définitive.

one of the sections of the frontier still remains to be determined, whilst the other is already defined, it is clear that the object of this article is to establish a continuous and definitive frontier. Not only are the terms used ("lay down", *fixer*, *déterminer*), only to be explained by an intention to establish a situation which would be definitive, but, furthermore, the very nature of a frontier and of any convention designed to establish frontiers between two countries imports that a frontier must constitute a definite boundary line throughout its length.

It often happens that, at the time of signature of a treaty establishing new frontiers, certain portions of these frontiers are not yet determined and that the treaty provides certain measures for their determination. In this way, Article 2 of the Treaty of Lausanne, which is intended to *lay down* the frontier of Turkey from the Black Sea to the Aegean, and which, as regards the greater part of the frontier line, gives topographical indications, leaves the determination of a portion of the Greco-Turkish frontier to the decision of the Boundary Commission set up under Article 5. It is, however, natural that any article designed to fix a frontier should, if possible, be so interpreted that the result of the application of its provisions in their entirety should be the establishment of a precise, complete and definitive frontier.

These conclusions, which may be deduced from an examination of the first sub-paragraph of paragraph 2 of Article 3 alone, are confirmed by an analysis of sub-paragraphs 2 and 3. Sub-paragraph 2 provides that in the event of no agreement being reached between the two States concerned within the time mentioned, the dispute shall be referred to the Council. Although these terms, taken by themselves, do not expressly indicate the nature of the action to be undertaken by the Council, there does not seem to be any doubt that for the settlement of a dispute, only two alternatives present themselves: agreement between the Parties, arrived at either directly or through a third Party, or else decision by the intervention of a third Party. Now, the successive application of these two methods is precisely what is provided for under Article 3 and, for the reasons already set out and drawn from the very nature of frontiers, it must be concluded that the Parties, when signing that article, contemplated intervention by a third Party—the Council—as a result of which a definitive solution would be reached.

Quand même un doute pourrait exister au sujet de la portée des deux premiers alinéas du paragraphe 2 de l'article, il serait dissipé par les termes du troisième alinéa. Par cette clause, les Gouvernements britannique et turc se sont engagés à ce que, *en attendant la décision* à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre, de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont *le sort définitif dépend de cette décision*. Il s'agit donc ici d'un règlement temporaire en attendant un règlement définitif. Ce dernier sera réalisé par la « décision à prendre », ou, comme le dit le Protocole du 24 juillet 1923 relatif à l'évacuation des territoires turcs occupés par les forces britanniques, françaises et italiennes, par « la détermination de la frontière ». Cette décision, d'autre part, peut être soit l'accord des Parties, soit, si cet accord ne se réalise pas, la solution fournie par le Conseil. Or, une décision dont dépendra le sort définitif des territoires en question ne peut être qu'une décision qui détermine la frontière entre la Turquie et l'Irak d'une façon définitive et qui lie les deux États. Cette interprétation du troisième alinéa, imposée par les termes qui s'y trouvent employés, est tout à fait conforme aux conclusions tirées des alinéas précédents ainsi que de l'ensemble de l'article 3.

Il convient enfin d'examiner si d'autres articles du Traité de Lausanne sont de nature à éclairer la portée de l'article 3. Dans cet ordre d'idées, il faut tenir compte avant tout de l'article 16 qui a été invoqué tant par la Turquie que par la Grande-Bretagne à l'appui de leurs thèses respectives. Cet article, aux termes duquel la Turquie « déclare renoncer à tous droits et titres de quelque nature que ce soit, sur ou concernant les territoires situés au delà des *frontières prévues par le présent Traité* », apporte, de l'avis de la Cour, plutôt un argument en faveur du caractère définitif de la « décision à prendre ». La frontière de l'Irak, bien que restant à déterminer en conformité avec l'article 3, n'en est pas moins une frontière prévue par le Traité, l'expression « prévue » pouvant, sans aucun doute, comprendre aussi bien des frontières déjà définies que des frontières qui sont encore à déterminer par application des procédés prescrits par le Traité. Le fait que, dans un traité, des territoires sont indiqués comme étant cédés, ou que renonciation est faite aux droits et titres sur ces territoires, bien que les frontières n'en soient pas encore déterminées, n'a rien d'exceptionnel ; par exemple, tous les traités de cession prévoyant des

Even if there were any possible doubt in regard to the meaning of the first two sub-paragraphs of paragraph 2 of the article, this would be dissipated by the terms of the third sub-paragraph. By this clause, the British and Turkish Governments undertake that, *pending the decision* to be reached on the subject of the frontier, no military or other movement shall take place which might modify in any way the present state of the territories of which the *final fate will depend upon that decision*. This, therefore, is a temporary settlement, pending a definitive settlement. The latter will be effected by the "decision to be reached", or, according to the Protocol of July 24th, 1923, relating to the evacuation of the Turkish territory occupied by the British, French and Italian forces, by the "determination of the frontier". Again this decision may be either an agreement between the Parties or, failing such agreement, the solution given by the Council. Now a decision on which the final fate of the territories in question depends can only be a decision laying down in a definitive manner the frontier between Turkey and Iraq binding upon the two States. This interpretation of the third sub-paragraph, which is indicated by the terms therein employed, is entirely in accordance with the conclusions drawn from the preceding sub-paragraphs and from Article 3 as a whole.

In the last place, it must be ascertained whether any other articles of the Treaty of Lausanne are calculated to throw any light upon the scope of Article 3. In this connection, special regard must be had to Article 16 which has been cited both by Turkey and by Great Britain in support of their respective contentions. In the eyes of the Court, this article, under which Turkey "renounces all rights and title whatsoever over or respecting the territories situated outside the *frontiers laid down (prévues) in the present Treaty*", seems rather to furnish an argument in favour of the definitive character of the decision to be reached. The frontier of Iraq, though still remaining to be determined in accordance with Article 3, is, notwithstanding, a frontier laid down (*prévue*) by the Treaty, since there is no doubt that the expression "laid down" (*prévue*) can include both frontiers already defined and frontiers which have yet to be determined by the application of methods prescribed in the Treaty. The fact that, in a treaty, certain territories are indicated as ceded, or that rights and title to these territories are renounced even though the frontiers of them are not yet determined, has nothing exceptional about it.

plébiscites fournissent des exemples du même genre. A cet ordre d'idées se rattachent les traités qui s'en remettent, pour la fixation de certaines frontières, à une commission internationale ou à la décision d'un tiers. La renonciation aux droits et titres reste en pareil cas en suspens jusqu'au moment où la détermination est intervenue, mais elle aura lieu, faute d'autre solution, en vertu de la décision obligatoire.

Les autres articles qui, dans le Traité de Lausanne, attribuent des compétences au Conseil de la Société des Nations ne peuvent guère, bien qu'ils aient été invoqués par les deux Gouvernements intéressés, avoir d'importance pour l'interprétation de l'article 3, au point de vue dont il s'agit maintenant, car ils se rapportent à des situations très différentes de celle qui est envisagée dans ledit article.

Comme la Cour est d'avis que l'article 3 est en lui-même suffisamment clair pour permettre de déterminer la nature de la « décision à prendre » par le Conseil aux termes de cet article, la question ne se pose pas de savoir si, en se fondant sur des considérations tirées des travaux préparatoires du Traité de Lausanne, on arriverait aux mêmes conclusions que celles qui viennent d'être formulées. Cependant, il peut être utile d'examiner, également à la lumière des négociations de Lausanne, l'article 3 et l'interprétation que la Cour vient d'en donner, car le Gouvernement turc a invoqué à l'appui de sa thèse contraire certains faits appartenant aux négociations en question.

Dans la discussion qui a eu lieu au Conseil le 19 septembre 1925, Tewfik Rouchdy Bey a attiré l'attention sur une partie du discours prononcé par lord Curzon dans la séance du 23 janvier 1923 et au cours duquel il avait dit :

« Je ne sais pas ce qu'il (le Conseil) fera ; mais je sais que la délégation turque sera traitée exactement sur le même pied que la délégation anglaise et que, lorsque les deux causes auront été exposées, il sera procédé à l'examen le plus impartial possible. D'autre part, l'article 5 du Pacte dispose que la décision du Conseil, dans lequel le Gouvernement turc sera représenté, doit être prise à l'unanimité ; ainsi, aucune décision ne pourra être prise sans son consentement. »

Ce passage, même si l'on considère que les travaux préparatoires peuvent entrer en ligne de compte, ne saurait cependant, de l'avis

For instance, all treaties of cession, in which provision is made for plebiscites, offer examples of the same kind. The same also applies to treaties which entrust the determination of certain frontiers to an international commission or to the decision of a third Party. In such cases the renunciation of rights and title is suspended until the frontier has been determined, but it will become effective, in the absence of some other solution, in virtue of the binding decision.

The other articles in the Treaty of Lausanne which bestow powers on the Council of the League of Nations, though they have been cited by the two Governments concerned, can hardly have any bearing on the interpretation of Article 3, from the point of view now under consideration, for they relate to situations very different from that under contemplation in that article.

Since the Court is of opinion that Article 3 is in itself sufficiently clear to enable the nature of the "decision to be reached" by the Council under the terms of that article to be determined, the question does not arise whether consideration of the work done in preparation of the Treaty of Lausanne (*les travaux préparatoires*) would also lead to the conclusions set out above. Nevertheless, it may be well also to consider Article 3 and the construction which the Court has placed upon it, in the light of the negotiations at Lausanne, for the Turkish Government has cited certain facts connected with those negotiations in support of its adverse opinion.

In the discussion which took place before the Council on September 19th, 1925, Tewfik Rouchdy Bey drew attention to a passage in the speech made by Lord Curzon at the meeting of January 23rd, 1923, in the course of which he had said :

"I do not know what it (the Council) will do; but my point is that the Turkish Delegation will be there just like ourselves, and when the two cases have been stated you will get the most impartial examination which it is possible to secure. Further, Article 5 of the Covenant provides that the decision of the Council upon which the Turkish Government will be represented, will have to be unanimous, so that no decision can be arrived at without their consent."

This passage, however, even if it is held that the preparatory work (*travaux préparatoires*) can be taken into account, in the

de la Cour, servir à l'interprétation de l'article 3. Il convient tout d'abord de faire observer que ce passage fait partie d'un discours formulant une proposition qui fut rejetée par la délégation turque ; or, si le passage avait à l'époque été compris dans le sens que veut lui prêter maintenant Tewfik Rouchdy Bey, ce refus s'explique difficilement. Et d'ailleurs, au moment où fut formulée la première proposition de lord Curzon, tendant à faire régler, faute d'accord, la question litigieuse par la Société des Nations, l'article 3 n'existait en effet pas encore, pas même sous forme de projet. La Turquie n'avait à cette époque contracté aucune obligation visant le recours à la Société des Nations, et elle n'avait pas non plus accepté d'invitation aux termes de l'article 17 du Pacte. Par l'adoption de l'article 3, dans la seconde phase de la Conférence de Lausanne et cinq mois après le discours de lord Curzon, la situation juridique s'est essentiellement modifiée, et il n'est donc pas possible d'interpréter cet article au moyen de déclarations qui se rapportent à l'état antérieur des choses : d'autant moins que ni dans les projets pour la rédaction de l'article 3, présentés de part et d'autre, ni dans la correspondance ou dans les procès-verbaux se rapportant à l'époque et qui ont été portés à la connaissance de la Cour, la question — toutefois si importante — du consentement des Parties à la solution que préconiserait le Conseil n'avait été mentionnée. Mais en supposant que les travaux préparatoires puissent conduire à interpréter l'article 3 comme ayant été adopté sous la réserve que le Conseil ne pourrait arriver à aucune solution sans le consentement des Parties, l'action du Conseil en la matière se réduirait, en fait, à une simple médiation. Or, cette solution, qui écarterait la possibilité d'une décision définitive pouvant, si nécessaire, se substituer à l'accord des Parties, serait incompatible avec les termes de l'article 3 dont l'interprétation, telle qu'elle s'impose tant au point de vue grammatical et logique qu'au point de vue du rôle assigné à cet article par le Traité de paix, a été donnée plus haut.

Il ne sera pas non plus possible de tirer argument contre l'interprétation adoptée par la Cour du fait que le premier projet pour la rédaction de l'article 3, paragraphe 2, émanant des Alliés, mentionnait expressément que la ligne de frontière serait « à déterminer en conformité avec la décision qui sera rendue à ce sujet par le Conseil de la Société des Nations », tandis que la contre-proposition

Court's opinion cannot be used to interpret Article 3. It should in the first place be observed that this passage forms part of a speech formulating a proposal which was rejected by the Turkish Delegation ; but if the passage had at that time been understood in the sense in which Tewfik Rouchdy Bey now wishes to read it, this rejection is difficult to understand. And moreover, at the time when Lord Curzon made his first proposal to the effect that, failing agreement, the disputed question should be settled by the League of Nations, Article 3 did not yet exist, even in draft form. Turkey at that time had not accepted any obligation in regard to reference of the question to the League of Nations, nor had she accepted any invitation under the terms of Article 17 of the Covenant. By the adoption of Article 3 during the second phase of the Lausanne Conference and five months after Lord Curzon's speech, the legal position was fundamentally modified, and it is not therefore possible to interpret this article by reference to statements relating to the situation previously existing : more especially since, neither in the drafts for Article 3, submitted on either side, nor in correspondence or records of proceedings belonging to that period which have been brought to the knowledge of the Court, was mention made—notwithstanding its importance—of the question of the consent of the Parties to the solution to be recommended by the Council. But assuming that a study of the preparatory work (*travaux préparatoires*) led to the conclusion that Article 3 should be interpreted as though it had been adopted subject to the condition that the Council could not arrive at any solution without the consent of the Parties, the action of the Council would, in effect, be reduced to simple mediation. Now this conclusion, which would eliminate the possibility of a definite decision capable, if necessary, of replacing agreement between the Parties, would be incompatible with the terms of Article 3, the interpretation of which—as indicated, both from a grammatical and logical point of view as well as from that of the rôle assigned to that article in the Peace Treaty—has been set out above.

Nor is it possible to argue against the interpretation adopted by the Court on the ground that the first draft for Article 3, paragraph 2, prepared by the Allies, expressly stated that the frontier line should be "fixed in accordance with the decision to be given thereon by the Council of the League of Nations", whereas the Turkish counter-proposal employed in its second paragraph a

turque, dans son deuxième alinéa, employait une formule, moins précise, suivant laquelle « le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations », formule qui correspond au second alinéa du paragraphe 2 de l'article définitivement adopté, dont la rédaction a nécessairement subi un remaniement à la suite de l'insertion de la clause visant un règlement amiable. Il convient de faire remarquer que la contre-proposition turque n'excluait point une décision définitive du Conseil et que, dans sa lettre du 8 mars 1923, Ismet Pacha a caractérisé les contre-propositions turques concernant les questions territoriales comme conformes aux propositions des Puissances alliées. Il y a lieu, en outre, d'observer que l'alinéa 3 de la rédaction définitive du paragraphe 2 de l'article 3 où il est question d'une « décision à prendre », « décision dont dépendra le sort définitif » de certains territoires, n'apparaît ni dans l'un, ni dans l'autre des deux projets mentionnés. Cette disposition, dont la portée a été examinée en analysant ci-dessus l'article 3, ne rend guère plausible une interprétation privant la « décision à prendre » par le Conseil de son caractère définitif. Elle écarte pour les mêmes raisons la possibilité de déduire de la divergence des deux projets des arguments contre l'effet obligatoire de cette décision.

Les faits postérieurs à la conclusion du Traité de Lausanne ne peuvent occuper la Cour que pour autant qu'ils sont de nature à jeter de la lumière sur la volonté des Parties telle qu'elle existait au moment de cette conclusion. La question posée par le Conseil semble viser uniquement l'interprétation de l'article 3 de ce Traité ; des engagements ultérieurement acceptés, une fois le Traité conclu, ou des actes ayant éventuellement pu exercer une influence sur l'existence ou la nature des engagements pris en vertu du Traité, sembleraient donc sortir du cadre tracé par la question soumise à la Cour. Du reste, en plaçant les questions posées à la Cour sur le terrain de l'article 3, le Conseil paraît partir lui-même du point de vue que l'article 3 est en ce moment encore intégralement applicable.

De l'avis de la Cour, cette manière de voir est bien fondée, et pour elle l'attitude prise par les Gouvernements britannique et turc après la signature du Traité de Lausanne n'entre en ligne de compte que comme un indice de leur manière de voir concernant les dispositions dont il s'agit. Sous ce rapport, les échanges de vues qui ont eu lieu entre les Parties dans les séances tenues par le Conseil entre le 20 et le 30 septembre 1924 (inclus) ont une importance

less precise wording : "the dispute shall be referred to the Council of the League of Nations", a wording that corresponds to the second sub-paragraph of paragraph 2 of the article as finally adopted, the terms of which had necessarily to be altered in consequence of the insertion of the clause providing for an amicable settlement. It should be pointed out that the Turkish counter-proposal in no way excluded a definitive decision by the Council, and that in his letter of March 8th, 1923, Ismet Pasha described the Turkish counter-proposals regarding territorial questions as in conformity with the proposal of the Allied Powers. It should also be observed that sub-paragraph 3 of the final draft of Article 3, paragraph 2, in which reference is made to a "decision to be reached", a "decision" on which will "depend" the "final fate" of certain territories, appears in neither of the two drafts referred to. This clause, the scope of which has already been considered when analyzing Article 3, hardly admits of an interpretation which would deprive the "decision to be reached" by the Council of its definitive character. For the same reasons, it renders it impossible to deduce from the divergence between the two drafts any arguments against the binding force of this decision:

The facts subsequent to the conclusion of the Treaty of Lausanne can only concern the Court in so far as they are calculated to throw light on the intention of the Parties at the time of the conclusion of that Treaty. The question put to the Council seems to refer solely to the interpretation of Article 3 of the Treaty ; obligations which may have been assumed after the conclusion of the Treaty, or facts which may have had some influence in regard to the existence or nature of engagements entered into under the Treaty, would therefore seem to be outside the scope of the question submitted by the Council. Moreover, the Council, by keeping the questions put to the Court exclusively within the domain of Article 3, appears itself to adopt the standpoint that Article 3 is still at the present time applicable in its entirety.

In the Court's opinion, this view is well-founded ; it considers that the attitude adopted by the British and Turkish Governments after the signature of the Treaty of Lausanne is only valuable in the present respect as an indication of their views regarding the clauses in question. In this connection the exchange of views which took place between the Parties at the meetings held by the Council between September 20th and 30th, 1924 (inclusive), is of

particulière. Or, les constatations faites par le rapporteur, M. Branting, et confirmées par le vote unanime de tous les membres du Conseil, y compris les représentants britannique et turc, démontrent qu'il n'y avait pas de désaccord entre les représentants des Parties en ce qui concerne leur devoir d'accepter comme définitive et obligatoire la décision ou recommandation qu'adopterait le Conseil en vue de la détermination de la frontière.

En effet, l'on ne peut présumer que les représentants des Parties aient pu déclarer accepter ces solutions comme définitives, si, dans leur pensée, il s'était agi d'un nouvel engagement dépassant le cadre des obligations contractées en vertu de l'article 3 du Traité. Le fait qu'ils ont accepté d'avance la décision du Conseil sur la question qui lui est actuellement soumise peut donc être considéré comme une confirmation de l'interprétation qui, de l'avis de la Cour, résulte des termes mêmes de l'article.

Dans son télégramme à la Cour en date du 8 octobre dernier, le Gouvernement turc, en vue d'en tirer argument en faveur de l'exactitude de son point de vue, a appelé l'attention à ce que le Conseil lui-même a cru devoir demander à la Cour un avis consultatif sur la nature des pouvoirs qu'il tient de l'article 3 du Traité de Lausanne. Cet argument semble reposer sur l'idée suivante : si le texte d'une disposition conventionnelle n'est pas clair, il y a lieu, en choisissant entre plusieurs interprétations possibles, de retenir celle qui comporte le minimum d'obligations pour les Parties. Cette idée peut être admise comme juste. Mais, dans le cas présent, l'argument porte à faux, car, de l'avis de la Cour, le texte de l'article 3 est clair. D'ailleurs, l'attitude du Conseil en l'occurrence s'explique suffisamment par le désir naturel de ne pas écarter le point de vue de l'une des Parties en ce qui concerne le rôle du Conseil, sans avoir obtenu, au préalable, sur cette question juridique l'avis de la Cour.

Le même télégramme porte que « le représentant britannique ayant déclaré par devant le Conseil que les engagements antérieurs pris sur ce point par son Gouvernement avaient perdu toute validité, l'intention ainsi manifestée officiellement a résolu la question, sur laquelle aucun doute ne pourrait d'ailleurs subsister ». La Cour ne peut cependant pas admettre que la déclaration faite par M. Amery à la réunion du Conseil du 19 septembre 1925 — déclaration sans doute visée dans le passage cité — ait eu la portée que veut lui

especial importance. But the statements made by the Rapporteur, M. Branting, which were confirmed by the unanimous vote of all members of the Council, including the British and Turkish representatives, show that there was no disagreement between the Parties as regards their obligation to accept as definitive and binding the decision or recommendation to be made by the Council, with a view to fixing the frontiers.

For, it cannot be assumed that the representatives of the Parties would have declared that they accepted the solutions to be given by the Council as definitive, if, in their view, this constituted a new undertaking going beyond the scope of the obligations entered into under Article 3 of the Treaty. The fact that they have accepted beforehand the Council's decision upon the question now before it may therefore be regarded as confirming the interpretation which, in the Court's opinion, flows from the actual wording of the article.

In its telegram to the Court of October 8th, the Turkish Government adduced as an argument in favour of the correctness of its contentions, the fact that the Council itself had felt constrained to ask the Court for an advisory opinion as to the nature of the powers derived by it from Article 3 of the Treaty of Lausanne. This argument appears to rest on the following principle: if the wording of a treaty provision is not clear, in choosing between several admissible interpretations, the one which involves the minimum of obligations for the Parties should be adopted. This principle may be admitted to be sound.] In the present case, however, the argument is valueless, because, in the Court's opinion, the wording of Article 3 is clear. Moreover, the attitude of the Council in the matter is sufficiently explained by a natural desire not to set aside the views of one of the Parties as to the rôle of the Council, without previously obtaining the Court's opinion upon this legal question.

The same telegram states that "the British representative having for his part declared before the Council that the previous undertakings given by his Government in regard to this point no longer hold good, the intention thus officially manifested resolves the question, in regard to which moreover no doubt could subsist". The Court, however, cannot admit that the declaration made by Mr. Amery at the Council meeting of September 19th, 1925—which is no doubt the declaration referred to in the passage quoted—

attribuer le Gouvernement turc. Cette déclaration n'affecte en effet pas les droits et obligations découlant de l'article 3 du Traité de Lausanne ; elle ne se réfère qu'aux engagements que lord Parmoor et M. Amery lui-même avaient pris au cours des délibérations antérieures du Conseil, et n'envisage que le cas où la Turquie — une fois rendu l'avis de la Cour — persisterait à ne reconnaître aucun engagement d'accepter d'avance la décision du Conseil : c'est seulement pour cette éventualité que M. Amery a réservé à la Grande-Bretagne la même liberté d'action que réclamait le Gouvernement turc.

* * *

La Cour, en examinant la portée de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, est ainsi arrivée à la conclusion que cette disposition vise une détermination définitive de la frontière ; elle examinera maintenant de plus près, par référence à la parenthèse explicative ajoutée à la première des questions posées, quelle est la nature de cette décision.

Si l'on prend le mot « arbitrage » dans un sens large, caractérisé tout simplement par la force obligatoire de la déclaration de volonté faite par un tiers auquel les intéressés se sont remis, on peut bien dire que la décision dont il s'agit est une « sentence arbitrale ».

Cette qualification, par contre, ne serait guère justifiée si l'on se référait à une notion courante et plus restreinte de l'arbitrage, celle qui a « pour objet le règlement des litiges entre les États par des *juges* de leur choix et *sur la base du respect du droit* » (Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 18 octobre 1907, article 37). Il apparaît, en effet, que, d'après les arguments présentés au Conseil de part et d'autre, le règlement du litige dont il s'agit dépendrait de considérations qui, du moins pour la plupart, ne sont pas d'ordre juridique ; et on ne saurait non plus, à proprement parler, considérer le Conseil, agissant en tant qu'organe de la Société des Nations, ainsi qu'il sera dit ci-dessous, comme un tribunal d'arbitres.

C'est pourquoi la Cour ne croit devoir attacher aucune importance ni à certaines conséquences que la doctrine a voulu tirer de la notion de l'arbitrage, ni à certaines règles de procédure adoptées par les

bore the meaning which the Turkish Government endeavours to read into it. For this declaration does not affect the rights and obligations following from Article 3 of the Treaty of Lausanne ; it only refers to the undertakings which Lord Parmoor and Mr. Amery himself had given during the previous deliberations of the Council, and only contemplates the event that Turkey—after the Court's opinion had been given—would persist in her refusal to recognize any obligation to accept in advance the Council's decision : it was only in this contingency that Mr. Amery reserved for Great Britain the same liberty of action as was claimed by the Turkish Government.

* * *

The Court, by an examination of the scope of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, has thus arrived at the conclusion that that clause is designed to provide for a definitive settlement of the frontier. It will now proceed more closely to consider, with reference to the explanatory phrase appended to the first of the questions put, what the nature of this decision may be.

If the word "arbitration" is taken in a wide sense, characterized simply by the binding force of the pronouncement made by a third Party to whom the interested Parties have had recourse, it may well be said that the decision in question is an "arbitral award".

This term, on the other hand, would hardly be the right one, if the intention were to convey a common and more limited conception of arbitration, namely, that which has for its object the settlement of differences between States by *judges* of their own choice and *on the basis of respect for law* (Hague Convention for the pacific settlement of international disputes, dated October 18th, 1907, Article 37). It appears, in fact, that according to the arguments put forward on both sides before the Council, the settlement of the dispute in question depends, at all events for the most part, on considerations not of a legal character ; moreover, it is impossible, properly speaking, to regard the Council, acting in its capacity of an organ of the League of Nations, as will be hereinafter described, as a tribunal of arbitrators.

For this reason, the Court feels that it should not attach any importance either to certain consequences which legal doctrine endeavours to deduce from the idea of arbitration, or to certain

tribunaux arbitraux eux-mêmes, bien que les unes et les autres aient été invoquées par le Gouvernement britannique. Elle s'efforcera plutôt de chercher la réponse aux questions qui lui ont été posées dans des considérations qui semblent particulièrement appropriées à l'espèce.

Le Pacte de la Société des Nations, tout en ne portant aucune atteinte à la faculté, pour les Parties, de soumettre à l'arbitrage n'importe quel litige pouvant s'élever entre elles, se réfère, dans son article 13, à la notion plus restreinte de l'arbitrage ; et le Conseil, dont la tâche est en premier lieu celle d'aplanir ou de résoudre les conflits politiques, n'y est jamais considéré comme exerçant des fonctions d'arbitre au sens de cet article.

Toutefois, la Cour est d'avis que cette constatation ne s'oppose pas à ce que le Conseil soit, de par la commune volonté des Parties, appelé à résoudre définitivement et obligatoirement un différend quelconque.

S'il est vrai que les attributions du Conseil, en ce qui concerne le règlement des litiges, sont visées à l'article 15 du Pacte et que, aux termes de cet article, le Conseil ne fait que des recommandations, qui, même si elles sont faites à l'unanimité, ne tranchent pas obligatoirement le différend, il n'y a là que le *minimum* des obligations que cet article impose aux États et des pouvoirs correspondants du Conseil. Rien n'exclut que les Parties acceptent des obligations et confèrent au Conseil des pouvoirs plus étendus que ceux qui résulteraient de la lettre de l'article 15 et en particulier que, par un engagement contracté d'avance, elles remplacent le pouvoir qu'a le Conseil de faire une simple recommandation par le pouvoir de prendre une décision qui, en vertu de leur consentement préalable, tranche obligatoirement le litige.

Il ne manque pas, d'ailleurs, de précédents dans lesquels les Parties se sont engagées d'avance à accepter une recommandation du Conseil, ce qui équivaut, en fait, à lui confier un pouvoir de décision.

C'est ainsi que, dans l'affaire de la Haute-Silésie, rappelée d'ailleurs par le représentant britannique à la séance du Conseil du 19 septembre 1925, les Puissances représentées au Conseil suprême invitèrent le Conseil de la Société des Nations à leur « faire connaître la solution qu'il recommande sur le tracé de la ligne » à établir (décision du 12 août 1921 ; *Journal officiel* de la Société des Nations, deuxième année, n° 9, p. 982) et s'engagèrent « solennellement »

rules of procedure adopted by courts or arbitration themselves, though both have been cited by the British Government. It will rather seek the answer to the question before it in considerations which seem peculiarly appropriate to the present case.

The Covenant of the League of Nations, while it in no way restricts the liberty of the Parties to entrust any dispute whatever that may arise between them to arbitration, refers in Article 13 to the more limited conception of arbitration; and the Council, whose first duty is to dissipate or settle political disputes, is never considered in the Covenant as exercising the functions of arbitrator within the meaning of that article.

Nevertheless, the Court holds that this fact does not prevent the Council from being called upon, by the mutual consent of the Parties, to give a definitive and binding decision in a particular dispute.

Though it is true that the powers of the Council, in regard to the settlement of disputes, are dealt with in Article 15 of the Covenant, and that, under that article, the Council can only make recommendations, which, even when made unanimously, do not of necessity settle the dispute, that article only sets out the *minimum* obligations which are imposed upon States and the minimum corresponding powers of the Council. There is nothing to prevent the Parties from accepting obligations and from conferring on the Council powers wider than those resulting from the strict terms of Article 15, and in particular from substituting, by an agreement entered into in advance, for the Council's power to make a mere recommendation, the power to give a decision which, by virtue of their previous consent, compulsorily settles the dispute.

Nor are precedents lacking of cases in which the Parties have undertaken beforehand to accept a recommendation by the Council, and this, in effect, is tantamount to entrusting it with the power of decision.

Thus, in the Upper Silesian question, which, moreover, was alluded to by the British representative at the Council meeting of September 19th, 1925, the Powers represented on the Supreme Council invited "the recommendation" of the Council of the League of Nations "as to the line" to be laid down (decision of August 12th, 1921, *Official Journal* of the League of Nations, 2nd year, No. 9, page 982) and "solemnly" undertook "to accept the solution

à « accepter la solution qui serait recommandée par le Conseil de la Société » (Note de M. Briand du 24 août 1921 ; *l. c.*, nos 10-12, page 1221) ; ce dernier, à son tour, adopta (le 12 octobre ; *idem*) « une recommandation » qu'il transmit au Président du Conseil suprême.

De même, dans le Protocole de Venise du 13 octobre 1921, relatif à la délimitation de la frontière entre la Hongrie et l'Autriche, cette dernière Puissance s'engagea à accepter « la décision qui sera recommandée par le Conseil de la Société des Nations » (*Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. IX, p. 204).

L'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne ayant en vue, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, un règlement définitif de la frontière, il s'ensuit que la décision que le Conseil doit prendre conformément audit article ne saurait être considérée comme une simple recommandation, au sens de l'article 15 du Pacte. Une telle recommandation, en effet, ne trancherait pas le différend ; en outre, il en pourrait résulter une inégalité au détriment de l'État qui ne serait pas en possession du territoire que la frontière recommandée lui attribuerait, car, au cas où la recommandation du Conseil lui serait favorable, cet État n'aurait pas un véritable droit d'exiger la remise de ce territoire.

Mais, du fait que la « décision à prendre » par le Conseil, conformément à l'article 3 du Traité de Lausanne, ne saurait être qualifiée comme une recommandation au sens de l'article 15 du Pacte, il ne s'ensuit pas que l'applicabilité de cet article à l'espèce soit exclue. Les pouvoirs divers et plus étendus que les Parties ont dans le cas actuel conférés au Conseil ne font en effet que compléter les fonctions qui lui reviennent normalement en vertu de l'article 15 du Pacte. En convenant de porter le litige devant le Conseil de la Société des Nations, les Parties n'ont sans doute pas perdu de vue l'action médiatrice et conciliatrice qui est une partie essentielle des attributions du Conseil. Si cette action échoue, le Conseil use de son pouvoir de décision. Et, en fait, c'est bien sur ce terrain que semble s'être déroulée jusqu'à présent l'activité du Conseil tendant à régler le différend dont il s'agit.

III.

La deuxième question soumise à la Cour est celle de savoir si la décision du Conseil de la Société des Nations, saisi en vertu de

recommended by the Council of the League of Nations" (Note from M. Briand dated August 24th, 1921, *op. cit.*, Nos. 10-12, p. 1221); the latter in its turn adopted (on October 12th, *ibid.*) "a recommendation" which it transmitted to the President of the Supreme Council.

Similarly, in the Protocol of Venice of October 13th, 1921, concerning the delimitation of the frontier between Hungary and Austria, the latter Power undertook to accept "the decision recommended by the Council of the League of Nations" (*Treaty Series of the League of Nations*, Vol. IX, p. 204).

Since the object of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne is, as has been shown above, to bring about a definitive and binding settlement of the frontier, it follows that the decision which the Council has to take under that article cannot be regarded as a mere recommendation within the meaning of Article 15 of the Covenant. Such recommendation, in fact, would not settle the dispute; moreover, it might result in placing in a position of inferiority a State which was not in possession of the territory which would be allotted to it by the frontier recommended; for, in the event of the Council's recommendation being in its favour, this State would not have an actual right to insist upon the cession of the territory in question.

But the fact that the "decision to be reached" by the Council under Article 3 of the Treaty of Lausanne cannot be described as a recommendation within the meaning of Article 15 of the Covenant, does not imply that the applicability of the latter article in the present case is excluded. For the various and more extensive powers conferred by the Parties in this case on the Council merely complete the functions which it normally possesses under Article 15. In agreeing to refer the dispute to the Council of the League of Nations, the Parties certainly did not lose sight of the fact that the powers of mediation and conciliation of the Council form an essential part of the functions of that body. If such procedure fails, the Council will make use of its power of decision. And, in actual fact, it would appear that the Council's efforts to settle the dispute in question have hitherto been made on these lines.

III.

The second question put to the Court is whether the decision of the Council of the League of Nations, to which the matter was

l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, doit être prise à l'unanimité ou peut être prise à la majorité, et si les représentants des Parties intéressées peuvent prendre part au vote.

* * *

Pour répondre à cette question, il y a lieu d'observer tout d'abord que l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne se réfère au Conseil de la Société des Nations, c'est-à-dire au Conseil tel qu'il est organisé et tel qu'il fonctionne conformément au Pacte. Le litige n'a pas été renvoyé à une ou plusieurs personnes comme telles, mais au Conseil.

Or, le Conseil, aux termes de l'article 4 du Pacte et de la Résolution que le Conseil prit à la date du 21 septembre 1922 et qui fut approuvée par l'Assemblée le 25 du même mois, se compose des représentants nommés par quatre grandes Puissances, qui y ont droit à un siège permanent, et par six autres Membres désignés par l'Assemblée. Il peut aussi comprendre les représentants des États invités à y siéger à raison de l'intérêt qui s'attache pour eux à une question portée à son ordre du jour ; c'est à ce titre que, dans la présente affaire, le Conseil lui-même a invité un représentant de la Turquie à y siéger.

Il s'agit donc de représentants des Membres, c'est-à-dire de personnes mandatées par leurs Gouvernements respectifs, dont elles reçoivent les instructions et dont elles engagent la responsabilité.

Dans un corps ainsi composé et ayant pour tâche de connaître de toute question « rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde », la règle de l'unanimité s'impose comme naturelle, voire nécessaire. C'est seulement si les délibérations du Conseil sont appuyées par le consentement unanime des Puissances qui le composent qu'elles peuvent avoir l'autorité dont elles ont besoin : le prestige même de la Société pourrait être mis en danger si l'on admettait que, en dehors d'une stipulation expresse à cet effet, des décisions sur des questions importantes pouvaient être prises à la majorité. D'autre part, il serait difficilement concevable que des résolutions sur des questions affectant la paix du monde puissent être prises contre la volonté de ceux, parmi les Membres du Conseil, qui, tout en y étant en minorité, devraient, à raison de leur situation politique, en supporter pour la plus grande partie le poids et les conséquences.

referred, under Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, must be unanimous or may be taken by a majority, and whether the representatives of the interested Parties may take part in the vote.

* * *

In order to reply to this question it should be observed in the first place that Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne refers to the Council of the League of Nations, that is to say, to the Council with the organization and functions conferred upon it by the Covenant. The dispute has not been referred to one or more persons as such, but to the Council.

Now the Council, in accordance with Article 4 of the Covenant and the Resolution adopted by the Council on September 21st, 1922, which was approved by the Assembly on the 25th of the same month, consists of representatives appointed by four Great Powers, who are entitled to permanent seats upon it, and by six other Members selected by the Assembly. It may also include representatives of States invited to sit at the Council table by reason of the interest which they may have in some question upon its agenda ; it is under this provision that in the present case the Council itself has invited a representative of Turkey to sit with it.

It is, therefore, composed of representatives of Members, that is to say, of persons delegated by their respective Governments, from whom they receive instructions and whose responsibility they engage.

In a body constituted in this way, whose mission is to deal with any matter "within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world", observance of the rule of unanimity is naturally and even necessarily indicated. Only if the decisions of the Council have the support of the unanimous consent of the Powers composing it, will they possess the degree of authority which they must have : the very prestige of the League might be imperilled if it were admitted, in the absence of an express provision to that effect, that decisions on important questions could be taken by a majority. Moreover, it is hardly conceivable that resolutions on questions affecting the peace of the world could be adopted against the will of those amongst the Members of the Council who, although in a minority, would, by reason of their political position, have to bear the larger share of the responsibilities and consequences ensuing therefrom.

Et c'est bien la règle de l'unanimité, d'ailleurs conforme à la tradition constante de toutes les réunions ou conférences diplomatiques, que l'article 5, alinéa premier, du Pacte a formellement consacrée dans les termes suivants :

« Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. »

A ce principe il n'est porté d'autres exceptions que celles qui ont trouvé place dans le Pacte lui-même et dans les traités de paix, dont il constitue la première partie. Parmi ces traités, celui de Lausanne n'est pas compris. En ce qui concerne les exceptions contenues dans le Pacte, il est évident que le cas dont il s'agit ne rentre pas dans celle prévue au second alinéa de l'article 5 (questions de procédure). Faute d'une disposition expressément contraire dans l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, c'est donc la règle de l'unanimité qui s'applique à la question dont le Conseil est saisi.

Le représentant du Gouvernement britannique a fait valoir que la disposition de l'article 5 du Pacte ne vise que l'exercice des pouvoirs accordés par le Pacte lui-même. La Cour ne saurait se rallier à ce point de vue. L'article 5 contient une règle générale qui ne comporte que des exceptions expressément prévues, et qui, comme il a été dit ci-dessus, peut être regardée comme la règle naturelle d'un corps tel que le Conseil de la Société des Nations. Le fait qu'il s'agit en l'espèce d'un pouvoir qui dépasse les attributions ordinaires du Conseil, ne saurait évidemment être invoqué comme un argument pour diminuer les garanties dont le Pacte a cru nécessaire d'entourer les décisions du Conseil.

Nul ne conteste d'ailleurs que le Conseil puisse accepter de prendre des décisions à la majorité des voix si ce pouvoir est expressément prévu pour des cas déterminés, dans des textes conventionnels. C'est ce qui résulte notamment des articles 44 et 107 du Traité de Lausanne, articles invoqués de part et d'autre à l'appui des thèses respectives. La Cour voit par conséquent dans ces articles plutôt la confirmation du point de vue auquel elle vient de se placer.

A l'appui de la thèse d'après laquelle la décision pourrait être

Again, the rule of unanimity, which is also in accordance with the unvarying tradition of all diplomatic meetings or conferences, is explicitly laid down by Article 5, paragraph 1, of the Covenant in the following terms :

“Except where otherwise expressly provided in this Covenant or by the terms of the present Treaty, decisions at any meeting of the Assembly or of the Council shall require the agreement of all the Members of the League represented at the meeting.”

No exceptions to this principle are made other than those provided for in the Covenant itself and in the Peace Treaties of which it constitutes the first part. The Treaty of Lausanne is not one of these Treaties. As regards the exceptions contained in the Covenant, it is clear that the present case does not fall within the scope of the second paragraph of Article 5 (questions of procedure). In the absence therefore of an express provision to the contrary in Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, the rule of unanimity applies in regard to the question before the Council.

The representative of the British Government has contended that the clause in Article 5 of the Covenant only contemplates the exercise of the powers granted in the Covenant itself. The Court cannot accept this view. Article 5 states a general principle which only admits of exceptions which are expressly provided for, and this principle, as has already been stated, may be regarded as the rule natural to a body such as the Council of the League of Nations. The fact that the present case concerns the exercise of a power outside the normal province of the Council, clearly cannot be used as an argument for the diminution of the safeguards with which, in the Covenant, it was felt necessary to surround the Council's decisions.

On the other hand, no one denies that the Council can undertake to give decisions by a majority in specific cases, if express provision is made for this power by treaty stipulations. That this is the case is confirmed by, amongst other things, Articles 44 and 107 of the Treaty of Lausanne, which have been cited on one side and the other in support of their respective contentions. The Court therefore regards these articles as tending rather to confirm the view which it has taken.

In support of the contention that the decision may be taken by a

prise à la majorité, on a aussi invoqué le principe généralement admis pour les tribunaux arbitraux selon lequel ceux-ci décident, dans la règle, à la majorité; principe qui serait imposé surtout par la considération que l'exigence de l'unanimité est de nature à rendre souvent impossible toute décision. La Cour a déjà exposé pourquoi elle ne saurait avoir recours à des considérations et à des règles puisées dans la théorie et dans la pratique de l'arbitrage au sens restreint du mot. En particulier, il y a lieu d'observer que si certaines considérations qu'a fait valoir le représentant du Gouvernement britannique peuvent être regardées comme justifiées lorsqu'il s'agit d'arbitres nommés *ad hoc* et ne constituant pas un corps permanent, elles ne sauraient par contre s'appliquer lorsque les Parties se sont adressées à un corps déjà constitué, ayant ses propres règles d'organisation et de procédure. Si une volonté contraire n'est pas exprimée, les intéressés sont alors censés avoir accepté ces règles.

* * *

L'unanimité des voix est donc nécessaire pour la décision que le Conseil de la Société des Nations prendra, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, à l'effet de déterminer la frontière entre la Turquie et l'Irak. Il s'agit maintenant de savoir si les représentants des Parties intéressées peuvent prendre part au vote.

A ce propos, il y a lieu d'observer que la règle très générale de l'article 5 du Pacte ne vise pas spécialement le cas où le Conseil se trouve saisi d'un véritable litige. Ce cas est par contre pris en considération dans l'article 15, alinéas 6 et 7, qui, tout en soumettant à la règle de l'unanimité l'effet obligatoire limité de la recommandation, excluent expressément du calcul de cette unanimité le vote des représentants des Parties. La même idée se trouve appliquée dans les hypothèses prévues à l'alinéa 4 de l'article 16 du Pacte, ainsi que dans le premier des trois paragraphes qui, d'après une Résolution de la deuxième Assemblée, devront être insérés entre le premier et le second alinéa dudit article.

Il en résulte que, d'après le Pacte lui-même, dans certains cas et spécialement lorsqu'il s'agit du règlement d'un différend, la règle de l'unanimité s'applique avec cette limitation, que les votes donnés

majority, the principle generally accepted in the case of arbitral tribunals, in accordance with which such tribunals, as a rule, decide by a majority, has also been invoked ; and it has been argued that the main reason for the application of this principle is that it would often prove impossible to obtain any decision if unanimity were required. The Court has already explained why it cannot admit arguments and principles drawn from the theory and practice of arbitration in the limited sense of the term. In particular, it should be observed that though certain arguments used by the representative of the British Government might be regarded as well-founded in the case of arbitrators appointed *ad hoc* and not forming a permanent body, they do not, on the other hand, apply in a case where the Parties have had recourse to a body already constituted and having its own rules of organization and procedure. Unless a contrary intention has been expressed, the interested Parties are in such cases held to have accepted such rules.

* * *

Unanimity, therefore, is required for the decision to be taken by the Council of the League of Nations, in virtue of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, with a view to the determination of the frontier between Turkey and Iraq. The question has now to be considered whether the representatives of the interested Parties may take part in the vote.

In this connection, it should be observed that the very general rule laid down in Article 5 of the Covenant does not specially contemplate the case of an actual dispute which has been laid before the Council. On the other hand, this contingency is dealt with in Article 15, paragraphs 6 and 7, which, whilst making the limited binding effect of recommendations dependent on unanimity, explicitly state that the Council's unanimous report need only be agreed to by the Members thereof other than the representatives of the Parties. The same principle is applied in the cases contemplated in paragraph 4 of Article 16 of the Covenant and in the first of the three paragraphs which, in accordance with a Resolution of the Second Assembly, are to be inserted between the first and second paragraphs of that article.

It follows from the foregoing that, according to the Covenant itself, in certain cases and more particularly in the case of the settlement of a dispute, the rule of unanimity is applicable, subject

par les représentants des Parties intéressées n'ont pas l'effet d'exclure l'unanimité requise.

La Cour est d'avis que c'est la règle de l'unanimité ainsi comprise qu'il faut appliquer au litige dont le Conseil est saisi.

Il n'est guère douteux qu'on ne saurait en aucun cas descendre au-dessous de l'unanimité ainsi comprise ; car, si elle est nécessaire pour qu'une recommandation ait les effets limités prévus à l'alinéa 6 de l'article 15 du Pacte, elle doit l'être *a fortiori* lorsqu'il s'agit de prendre une décision obligatoire.

La question qui se pose est donc exclusivement celle de savoir si une telle unanimité suffit ou s'il faut que même les représentants des Parties acceptent la décision. Le principe adopté par le Pacte dans les alinéas 6 et 7 de l'article 15, semble répondre aux exigences d'un cas comme celui qui est soumis au Conseil aussi bien qu'à l'hypothèse prévue dans cet article. Il s'agit toujours de la règle bien connue d'après laquelle nul ne peut être juge dans sa propre cause.

A un point de vue pratique, exiger que les représentants des Parties acceptent la décision du Conseil équivaldrait à leur donner un droit de *veto* pouvant empêcher toute décision, ce qui ne serait guère conforme à la volonté manifestée dans l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne.

Enfin, il n'est peut-être pas inutile d'observer que, le Conseil étant composé de représentants des États ou Membres, la condition juridique des représentants des Parties au Conseil n'est pas comparable à celle des arbitres nationaux dans les tribunaux d'arbitrage.

Le vote des représentants des Parties ne sera donc pas compté dans le calcul de l'unanimité. Mais ils prendront part au vote, car ils font partie du Conseil et comme les autres représentants ils ont le droit et le devoir de participer aux délibérations de ce corps. Le texte des alinéas 6 et 7 de l'article 15 du Pacte, ainsi que celui de la nouvelle disposition à insérer dans l'article 16, démontrent clairement que, dans les cas y prévus, les représentants des Parties peuvent prendre part au vote et que c'est seulement en ce qui concerne le calcul de l'unanimité requise que leurs voix ne comptent pas. Rien ne justifierait d'étendre davantage la dérogation aux règles essentielles de l'unanimité et des droits égaux des Membres.

to the limitation that the votes cast by representatives of the interested Parties do not affect the required unanimity.

The Court is of opinion that it is this conception of the rule of unanimity which must be applied in the dispute before the Council.

It is hardly open to doubt that in no circumstances is it possible to be satisfied with less than this conception of unanimity, for, if such unanimity is necessary in order to endow a recommendation with the limited effects contemplated in paragraph 6 of Article 15 of the Covenant, it must *a fortiori* be so when a binding decision has to be taken.

The question which arises, therefore, is solely whether such unanimity is sufficient or whether the representatives of the Parties must also accept the decision. The principle laid down by the Covenant in paragraphs 6 and 7 of Article 15, seems to meet the requirements of a case such as that now before the Council, just as well as the circumstances contemplated in that article. The well-known rule that no one can be judge in his own suit holds good.

From a practical standpoint, to require that the representatives of the Parties should accept the Council's decision would be tantamount to giving them a right of veto enabling them to prevent any decision being reached; this would hardly be in conformity with the intention manifested in Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne.

Lastly, it may perhaps be well to observe that since the Council consists of representatives of States or Members, the legal position of the representatives of the Parties upon the Council is not comparable to that of national arbitrators upon courts of arbitration.

The votes of the representatives of the Parties are not, therefore, to be taken into account in ascertaining whether there is unanimity. But the representatives will take part in the vote, for they form part of the Council and, like the other representatives, they are entitled and are in duty bound to take part in the deliberations of that body. The terms of paragraphs 6 and 7 of Article 15 of the Covenant and of the new clause to be inserted in Article 16, clearly show that in the cases therein contemplated, the representatives of the Parties may take part in the voting, and that it is only for the purpose of determining whether unanimous agreement has been reached that their votes are not counted. There is nothing to justify a further derogation from the essential principles of unanimity and of the equal rights of Members.

PAR CES MOTIFS,

La Cour est d'avis :

1° que la « décision à prendre » par le Conseil de la Société des Nations en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne, sera obligatoire pour les Parties et constituera une détermination définitive de la frontière entre la Turquie et l'Irak ;

2° que la « décision à prendre » devra être prise à l'unanimité des voix, les représentants des Parties prenant part au vote, mais leurs voix ne comptant pas dans le calcul de l'unanimité.

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 et un novembre mil neuf cent vingt-cinq, 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) MAX HUBER

Le Greffier :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

FOR THESE REASONS,

The Court is of opinion,

(1) that the "decision to be taken" by the Council of the League of Nations in virtue of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne, will be binding on the Parties and will constitute a definitive determination of the frontier between Turkey and Iraq ;

(2) that the "decision to be taken" must be taken by a unanimous vote, the representatives of the Parties taking part in the voting, but their votes not being counted in ascertaining whether there is unanimity.

DONE in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-first day of November, one thousand nine hundred and twenty-five, in two copies, one of which is to be placed in the archives of the Court and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(Signed) MAX HUBER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.
