

André BLONDEL

Chargé de cours à la Faculté de Droit de Dijon

La
Cessation des Mandats
et le
Cas de l'Irak

Extrait de la *Revue Générale
de Droit International Public*
:: Septembre-Octobre 1932 ::

PARIS
A. PEDONE, Éditeur
13, RUE SOUFFLOT
—
1932

Bibliothèque Maison de l'Orient



171965

JotP JotP 42
Paris Jan 1981 1080-

André BLONDEL

Chargé de cours à la Faculté de Droit de Dijon

La
Cessation des Mandats
et le
Cas de l'Irak

Extrait de la *Revue Générale
de Droit International Public*
:: Septembre-Octobre 1932 ::

PARIS
A. PEDONE, Éditeur
13, RUE SOUFFLOT
—
1932

LA CESSATION DES MANDATS ET LE CAS DE L'IRAK

Les Mandats internationaux, institution nouvelle du droit des gens d'après guerre, ne sont pas destinés à durer indéfiniment; tout au moins pour les types les plus évolués, normalement, malgré leur jeunesse relative, leur cessation est proche : « tous les Mandats sont provisoires, théoriquement; mais les Mandats A le sont particulièrement », affirme M. Van Rees, vice-président de la Commission permanente des Mandats¹. En effet, ce régime est essentiellement transitoire, s'il est loyalement et complètement appliqué : transitoire, soit à l'intérieur des Mandats eux-mêmes, les Mandats C et B étant susceptibles d'être transformés en Mandats B et A; soit en dehors de la catégorie tout entière des Mandats, les Mandats A (peut-être les Mandats B) pouvant cesser purement et simplement sous certaines conditions et laisser apparaître un Etat pleinement indépendant. Sans être taxé de paradoxe, on peut affirmer que le fonctionnement normal et ultime des Mandats, du moins dans le cas des Mandats A, c'est leur cessation². C'est ce dernier problème, jusqu'ici peu étudié³, qui va nous retenir.

Cette évolution normale vers la cessation du régime résulte de

1. Van Rees, *Les mandats internationaux*, 2 vol. Paris, Rousseau, 1927-1928, t. 1, p. 93.

2. Du reste il ne faut pas exagérer à l'opposé ce caractère provisoire. Bien au contraire les Mandats peuvent être considérés comme une institution quasi-permanente, tant que certaines conditions générales, qu'il faudra préciser, ne seront pas réalisées. C'est ce qui les distingue essentiellement de certaines organisations temporaires prévues par les traités de paix. Du reste formellement le régime des Mandats ne figure pas dans les clauses de détail de tel ou tel traité de paix, mais dans le Pacte de la S. D. N. C'est pourquoi l'opinion de M. Marshall Brown (cf. *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Cambridge, 19, t. 2, p. 48), d'après laquelle les Mandats visent une situation exceptionnelle, transitoire, ne faisant pas plus partie du droit des gens que la question des Capitulations nous paraît particulièrement difficile à soutenir.

3. Nous signalons toutefois l'excellente étude de M. Charles Rousseau sur *La Cessation du Mandat international* dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 mars 1932, p. 65 et s.

l'esprit de l'institution; en 1919, sous l'inspiration du Président Wilson et du Général Smuts, on a voulu créer un régime nouveau très différent de la pratique coloniale et annexionniste et même du régime plus libéral du protectorat. Pour mettre un terme aux compétitions territoriales, et surtout pour placer au premier plan l'intérêt des indigènes, on a prévu un régime transitoire, consistant essentiellement en une charge humanitaire exercée avant tout dans l'intérêt des populations sous Mandat et accessoirement dans celui de la Communauté internationale organisée. Ce caractère essentiellement désintéressé appellera la fin du régime, dès que la charge humanitaire sera remplie. S'il est permis d'employer un langage civiliste, on peut affirmer que la charge humanitaire est la cause du régime. La Puissance mandataire n'a aucunement à se plaindre de cette fin du Mandat, puisqu'elle ne possède aucun droit subjectif sur le territoire, et puisque théoriquement, loin d'en retirer des bénéfices, elle doit supporter des charges et des responsabilités, qui pourraient être très lourdes.

On peut distinguer deux grandes catégories de cas de cessation des Mandats : des cessations anormales ou prématurées et le plus souvent relatives — une cessation normale et définitive.

Parmi la première catégorie, il est possible de noter trois hypothèses principales, vraisemblablement aucune n'étant appelée à jouer, mais toutes trois devant être maintenues soit comme des soupapes de sûreté, soit comme une libération du Mandataire, soit comme une sanction salutaire contre un Mandataire incapable, impuissant ou indigne.

Soupape de sûreté : ce sera l'attribution d'un Mandat à un autre titulaire pour des raisons d'équilibre politique : cessation du Mandat purement relative dans les rapports de l'ex-puissance mandataire et du pays sous Mandat. Un autre Etat deviendra titulaire du Mandat; il y a transfert du Mandat plutôt que cessation.

Libération du Mandataire : ce sera dans ce cas la démission de la Puissance mandataire, débordée par des difficultés d'administration ou simplement acculée par des embarras financiers, l'administration coûtant parfois fort cher à la Puissance mandataire. Mais il est bien entendu que cette démission devra être acceptée par le Conseil et ne libérera le Mandataire de toute obligation qu'à partir du moment fixé par le Conseil.

Sanction salutaire contre un Mandataire incapable, impuissant ou indigne : ce sera enfin la révocation par le Conseil avec appro-

bation de l'Assemblée, véritable sanction, et la plus énergique, du contrôle international⁴.

Ces deux dernières hypothèses, si elles se réalisent, n'amèneraient pas nécessairement la cessation du Mandat; elles pourraient n'aboutir qu'à un transfert du titulaire du Mandat. C'est pourquoi nous allons laisser de côté ces modes anormaux de cessation; leur utilisation du reste est tout à fait problématique, et aucune réglementation n'a été prévue ni même dégagée *a posteriori* par les organes compétents de la S. D. N. Nous serions alors obligé de construire de toutes pièces une théorie, ce qui serait quelque peu factice.

Nous ne nous attacherons dans cette étude qu'au mode normal de cessation du Mandat : la maturité du pays sous Mandat et son aptitude à devenir un Etat pleinement indépendant. C'est le cas le plus pratique, celui qui se réalisera très vraisemblablement cette année même en septembre 1932 pour l'Irak sous Mandat britannique⁵, lors de son admission dans la S. D. N., et, dans un avenir peut-être assez proche, pour la Syrie sous Mandat français, dans des conditions générales analogues.

C'est surtout le seul cas qui soit véritablement normal, celui qui est postulé par tout le système des Mandats : administration fidéicommissaire dans l'intérêt exclusif et des populations sous Mandat et de la Communauté internationale organisée. L'étude de ce problème nous met en présence de quelques conceptions nouvelles ou récentes particulièrement fécondes pour les progrès de tout droit et spécialement du droit des gens.

D'abord ce problème de la fin des Mandats nous fait mieux pénétrer le climat et la nature de l'institution : institution essentiellement du droit des gens; c'est ce qui la distingue des institutions coloniales *stricto sensu*, où les rapports entre la Métropole et ses colonies s'effectuent formellement sur le plan du droit public interne. Institution surtout extra-conventionnelle, qui provient d'un

4. Certains, comme M. Wehberg, partisans de la souveraineté de la S. D. N. sur les territoires sous Mandat, seraient disposés à étendre ce pouvoir de révocation et à l'accorder, même en dehors de toute faute grave du Mandataire. D'autres, comme M. Verdross, frappés par le silence des textes sur un pouvoir aussi grave, voudraient le refuser totalement à la S. D. N.; il subsisterait simplement un droit de dénonciation de l'acte attribuant le Mandat pour inexécution des charges, simple application de l'*exceptio non adimpleti contractus*, droit conforme aux principes généraux du droit (*Institut de droit international*, session de Cambridge 1931, vol. II, p. 54). Sans entrer dans cette discussion, il nous semble préférable d'accorder un pouvoir de révocation au Conseil pour faute grave. Un contrôle un peu poussé postule ce pouvoir. Le régime des Mandats est suffisamment intégré dans la S. D. N. pour qu'il existe un pouvoir disciplinaire, même en dehors de tout texte.

5. La LXVII^e session du Conseil qui s'est tenue du 17 au 21 mai a transformé cette probabilité en quasi-certitude.

développement en quelque sorte vertical du droit des gens, par intégration dans un système plus vaste et supérieur, permettant un contrôle international, par opposition avec un développement univoque des relations entre Etats sous forme conventionnelle; c'est ce qui la distingue du Protectorat, où les relations entre protecteur et protégé s'appuient sur un traité taillé sur mesure par la soi-disant égale et commune volonté des parties. Or, la fin des Mandats va souligner ce caractère extra-conventionnel, que l'origine ambiguë du système aurait pu masquer : pour faire cesser le régime, il ne suffit pas d'un mutuel dissentiment (ou de toute autre cause de fin des conventions) entre la Puissance mandataire et le Pays sous Mandat ou la S. D. N. Il faut la réalisation de certaines conditions objectives, qui ne dépendent pas de la volonté des intéressés; ces conditions se présentent même comme *générales*, ce qui souligne leur portée : elles sont dégagées et exigées non pas *intuitu personæ*, mais statutairement comme le régime des Mandats lui-même.

En deuxième lieu, avec l'imminence de la fin des Mandats, nous touchons encore mieux du doigt l'inanité de la conception absolue de la souveraineté. Déjà, au cours du fonctionnement du régime mandataire, la recherche du titulaire de la souveraineté (S. D. N., Puissance Mandataire ou collectivité sous Mandat) était tout à fait oiseuse ⁶. M. G. Scelle, en étudiant le régime juridique des Mandats, a pu écrire très justement qu'« il existe au moins un domaine des relations internationales où le concept (de souveraineté) fait faillite définitivement » ⁷. Il y a simplement une série de compétences, exercées par l'un des titulaires ci-dessus, soit exclusivement, soit conjointement, soit concurremment, soit plus simplement en collaboration politique et jusqu'à un certain point diplomatique. Avec l'imminence de la fin du Mandat, la conception d'une souveraineté indivisible et incommutable est encore plus inadmissible : nous verrons qu'une série de compétences passent progressivement de la Puissance mandataire à la collectivité sous Mandat aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre externe et cette transmission des pouvoirs ne se fait pas d'après un tableau de répartition dressé d'avance, mais suivant le bon vouloir de la Puissance mandataire et d'après l'évolution des faits sociaux. Les qualifications juridiques officielles n'ont plus alors qu'une valeur didactique; pour avoir une vue exacte sur la situation, il faut analyser presque au jour le jour

6. M. A. Rolin, dans son savant rapport sur les Mandats internationaux à la session de Stockholm en 1928, était parvenu à cette conclusion (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1928, p. 55-56).

7. G. Scelle, *Précis de droit des gens*, 1^{re} partie, p. 173. Paris, Sirey, 1932.

les éléments positifs du statut de ces collectivités et leurs rapports réciproques coutumiers ou conventionnels.

En troisième lieu des collectivités autres que les Etats, des individus eux-mêmes en arrivent à posséder une personnalité internationale. L'Institut de Droit international dans sa dernière session, est amené à reconnaître à juste titre que les collectivités sous Mandats sont des sujets du droit international avec population et patrimoine distincts, droits et obligations propres⁸. La proximité de la fin du Mandat ne peut que fortifier cette personnalité et la faire rivaliser avec les compétences exercées par l'Etat. Nous voilà sortis du cycle traditionnel et trop étroit, où seuls les Etats pleinement constitués et reconnus étaient sujets du droit international. L'existence de certains éléments objectivement considérés permet de reconnaître la personnalité internationale. C'est l'acheminement vers un droit des gens plus humain, moins hypocrite, plus réaliste.

Enfin ce problème de la fin des Mandats mettra encore une fois en évidence à quel point le droit doit être près des réalités sociales : en effet, ce qui permettra en définitive la cessation du Mandat, ce sera la réalisation effective de ces conditions. Il ne suffira pas qu'elles soient inscrites dans les textes et dans l'épure des institutions; il faudra avant tout qu'elles passent dans la vie des institutions et dans les mœurs⁹.

Etude réconfortante (teintée toutefois de quelques ombres), qui permettra de constater que le provisoire ne dure pas toujours, pas même lorsque le maintien de ce régime semblerait surtout profitable à telle ou telle grande Puissance¹⁰.

*
**

Ce problème de la cessation du Mandat par l'arrivée du terme est particulièrement délicat pour deux raisons principales :

8. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1931, vol. II, *op. cit.*, p. 234.

9. Cf. *infra*, p. 10-11.

10. En 1920, Nansen, cet esprit si généreux et si positif à la fois, avait mis en relief l'importance et la nouveauté du régime des Mandats sans cependant aller jusqu'à envisager la cessation du régime : « Nous considérons la question des Mandats comme l'une des plus importantes de celles que doit traiter l'Assemblée; c'est là en effet que l'on trouve l'esprit même de la S. D. N., à savoir que le temps viendra où les Puissances conquérantes n'annexeront plus les territoires conquis, mais les administreront dans l'intérêt des indigènes. C'est une des preuves destinées à montrer au monde que la S. D. N. est une chose toute nouvelle et qu'elle va inaugurer une ère nouvelle dans l'histoire de l'humanité. » (Séances plénières de la 1^{re} Assemblée, 1920, p. 344). Nansen aurait surenchéri sur l'importance et la nouveauté des Mandats s'il était allé jusqu'à envisager la cessation du régime. Mais pourquoi faut-il que cette cessation du Mandat sur l'Irak risque d'apparaître comme un moyen ingénieux pour la Grande-Bretagne de prolonger et de consolider ses privilèges, tout en rejetant ses responsabilités internationales? cf. *infra*, p. 29.

1) D'abord formellement, à cause du silence de l'article 22 du Pacte, l'article de principe sur le régime des Mandats. Cet article n'envisage que le développement politique susceptible de réduire progressivement l'assistance ou l'administration du Mandataire; il ne va pas jusqu'à la cessation complète du régime, — silence renouvelé dans les chartes particulières de Mandat¹¹. Néanmoins devant l'imminence de l'éventualité de la cessation du Mandat sur l'Irak, on ne pouvait rester en face de telles lacunes. Aussi les organes de la S. D. N., Conseil, Commission permanente des Mandats ont-ils été amenés à dégager des directives, des règles, des conditions générales pour la cessation des Mandats. Nous sommes en face de règles positives *in futurum*, et non plus seulement de constructions de juristes.

2) Ensuite au fond la fin de cette institution nouvelle pose des problèmes nouveaux. Il ne s'agit pas seulement de l'apparition d'un nouvel Etat, problème classique avant la Société des Nations dans cette société naturelle qu'était la Société des Etats. La reconnaissance, cet acte de constatation de l'organisation étatique d'un nouvel Etat ou d'un Etat transformé, ne suffit pas à faire cesser le Mandat et à faire apparaître le nouvel Etat, libéré de tous liens avec la Puissance Mandataire et la Société des Nations, l'une administrant ou assistant, l'autre contrôlant. La meilleure preuve, c'est que l'Irak a été reconnu par plusieurs Etats voisins¹². Le Mandat n'en a pas cessé pour autant.

Le Pays sous Mandat est dans une dépendance trop étroite de la Puissance Mandataire et de la S. D. N., pour que la reconnaissance, la vieille forme de reconnaissance, cet acte individuel et à portée surtout politique, puisse jouer purement et simplement. Il faudra d'abord une reconnaissance perfectionnée, collective, dépouillée, en partie tout au moins, de son caractère discrétionnaire et politique, à tel point qu'on a pu se demander si l'Assemblée n'exerçait pas ici une fonction juridictionnelle : ce sera l'admission dans la S. D. N. prononcée à la majorité des deux tiers de l'Assemblée.

11. Certaines Chartes particulières contiennent bien quelques dispositions sur la fin du Mandat, mais elles sont très laconiques et peu explicites. Ainsi d'après le traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Irak, signé le 10 octobre 1922 et enregistré le 15 juin 1925 (*Recueil des Traités enregistrés par le Secrétariat de la S. D. N.*, t. XXXV, p. 14), d'après la résolution du Conseil du 27 septembre 1924 relative à l'application à l'Irak des principes de l'article 22 du Pacte, l'article 6 n'envisage que le cas de l'annexion de l'Irak dans la S. D. N. sans prévoir aucune procédure, sinon les bons offices de la Grande-Bretagne.

De même pour la Syrie, l'éventualité de la fin du Mandat n'est considérée dans l'art. 19 de la Charte du 24 juillet 1922 que sur un point de détail, à propos de la sauvegarde des obligations financières.

12. Cf. *infra*, p. 21, note 46).

Mais cette admission pose elle-même un problème très délicat : pour être admis, il faut en principe être candidat. Or le Pays sous Mandat semble incapable d'être lui-même candidat. C'est un acte trop grave à portée extérieure¹³, qui pourrait le mettre en rupture avec la Puissance Mandataire et qui risquerait d'aboutir à une émancipation prématurée. Mais à l'inverse, laisser ce soin à la Puissance mandataire, c'est s'exposer peut-être à retarder indûment l'admission (ou peut-être même aussi à l'avancer prématurément).

Dès lors une nécessité inéluctable se pose pour éviter une émancipation prématurée ou au contraire abusivement différée (cette question de date étant également primordiale dans le problème classique de la reconnaissance) : il s'agit de déterminer les conditions générales de cessation du Mandat. C'est véritablement le point central du problème : quelles conditions devront être posées et réalisées pour que le Pays sous Mandat puisse, en toute prudence et sécurité pour lui-même, pour l'ancien Etat mandataire, pour la Communauté internationale, être libéré de l'administration mandataire et du contrôle international, qui en est le complément ?

C'est pourquoi nous allons être amené à étudier les conditions générales de la cessation du Mandat et leur réalisation actuelle par l'Irak. Ensuite, anticipant un peu sur l'avenir (mais autant que possible sur le strict terrain juridique), nous examinerons la situation internationale de l'Irak à la cessation du Mandat.

CHAPITRE I. — Les conditions générales de la cessation du Mandat et leur réalisation actuelle par l'Irak.

La question de la cessation du Mandat par maturité est à la fois théorique et concrète : en effet, il ne suffit pas de dégager dans l'abstrait les conditions nécessaires et suffisantes, pour que le Pays puisse être émancipé ; il faut surtout constater si ces conditions sont réalisées en fait dans les institutions locales et dans les mœurs. C'est pourquoi, après avoir déterminé dans une section première

13. En examinant rapidement la situation concrète de l'Irak, nous verrons que ce pays a été amené à faire plusieurs actes de portée extérieure, il est vrai surtout pour des affaires secondaires et locales, qui ne mettaient pas en jeu tout son statut politique et international, sauf les trois traités d'alliance signés avec la Grande-Bretagne en 1922 (*Recueil des traités, préc.*, t. XXXV, p. 14), 1926 (*Recueil des traités, préc.*, t. XLVII, p. 413) et 1930 (*Europe nouvelle*, 13 septembre 1930, p. 1328 et s.). La justification de ces trois derniers traités est assez malaisée juridiquement.

les autorités compétentes pour dégager ces conditions générales, nous examinerons dans une seule et même section seconde le contenu de ces conditions et leur réalisation actuelle par l'Irak.

Section 1. — *Les autorités compétentes
pour fixer les conditions générales de cessation du Mandat.*

Théoriquement les mêmes autorités qui sont intervenues pour attribuer les Mandats devraient avoir au moins un mot à dire pour la fin de ce régime. Or la mise en vigueur du système des Mandats nécessita le concours de trois parties différentes : le Conseil Suprême, sorte de Directoire exécutif des principales Puissances alliées, équivalent à un gouvernement de fait international provisoire, qui procéda à la répartition des Mandats¹⁴; le Conseil de la S. D. N. qui confirma les textes des chartes de Mandats; les Puissances mandataires, qui s'engagèrent à accepter les Mandats aux conditions imposées¹⁵.

Parmi ces trois parties, il faut renoncer à l'intervention du Conseil Suprême, depuis longtemps dissous; il n'avait joué que le rôle de liquidateur de certaines conséquences de la guerre, à la place de la S. D. N. qui n'existait pas encore. Après cette répartition, il n'est plus resté que la S. D. N. et les Puissances mandataires comme organes actifs du régime. Il faut écarter la Puissance mandataire, d'abord juridiquement, parce qu'elle ne peut décider de la cessation d'une attribution, qu'elle a reçue d'un autre pouvoir, non pas comme un droit dont elle disposerait, mais comme une charge désintéressée, une « mission sacrée de civilisation »; ensuite politiquement, parce que la Puissance Mandataire est trop directement intéressée pour intervenir autrement qu'en vue de recommander l'émancipation du Pays sous Mandat. Le seul organe véritablement compétent pour se prononcer sur toutes questions relatives aux Mandats, c'est le Conseil de la S. D. N. Cette compétence primordiale du Conseil résulte de la pratique de ces dix dernières années, et d'une disposition figurant dans tous les Mandats particuliers, selon laquelle toute modification apportée aux termes de ces instruments devra être approuvée au préalable par le Conseil de la S. D. N. Si une simple mo-

14. Les Territoires du Proche Orient détachés de la Turquie furent répartis le 26 avril 1920, d'après des accords antérieurs, légèrement modifiés.

15. Pour l'Irak, le processus fut inversé relativement aux deux dernières parties : les termes des rapports furent d'abord débattus entre la Grande-Bretagne et l'Irak et conclus par le traité anglo-irakien du 10 octobre 1922. Ce n'est qu'en 1924, par une résolution du Conseil du 27 septembre 1924, que ce dernier approuva le traité en lui appliquant la catégorie des Mandats.

dification du régime est soumise à l'approbation du Conseil, à plus forte raison devra-t-il en être ainsi en cas de cessation du régime.

Cette compétence du Conseil sera-t-elle exclusive? Non.

D'abord l'Assemblée, en vertu de l'article 3 § 3 du Pacte, possède une compétence générale de principe.

Ensuite la Commission permanente des Mandats, organisme technique de premier plan, aura son mot à dire. Pratiquement c'est même au fond cette Commission qui a dégagé toutes les conditions générales de cessation, le Conseil s'étant contenté d'entériner; elle y fut invitée par une résolution du Conseil du 19 janvier 1930. Cette consultation d'après des résolutions ultérieures du Conseil du 22 janvier 1931 et du 4 septembre 1931¹⁶ ne portaient pas seulement sur le cas particulier de l'Irak, mais aussi sur le problème général de l'extinction des Mandats par maturité politique. Il s'agit en définitive d'un complément d'ordre très général (*lato sensu* d'ordre constitutionnel) aux grandes lignes des principes énoncés à l'article 22 du Pacte.

Après avoir examiné très rapidement la procédure formelle d'élaboration de ces conditions et avant d'en analyser le contenu, il est possible de noter deux caractères généraux principaux, qui ont pour but et pour effet d'assouplir ces conditions aux circonstances particulières et de garantir leur réalisation concrète; les faits, les réalités sociales, politiques, économiques, financières restent le souverain maître dans la détermination comme dans la constatation du point de maturité.

En premier lieu ces conditions sont *relatives*; sans doute ce sont bien des conditions générales, mais leur généralité ne doit pas être absolue.

D'abord le statut constitutionnel et international des Pays sous Mandat ne pourra jamais être comparable à celui des Etats les plus civilisés; la réalisation de ces conditions devra s'apprécier avec indulgence, relativement aux antécédents historiques et à la position géographique. La Grande-Bretagne qui, décidément, semble tenir à l'émancipation rapide de l'Irak (nous verrons à la fin de cette étude l'une des raisons) a noté avec un certain humour désabusé cette civilisation relative, qu'on peut exiger de l'Irak : « Le Gouvernement « de Sa Majesté n'a jamais considéré que le fait d'atteindre un « niveau idéal de stabilité et de bon fonctionnement administratif

16. Voir *J. O. de la S. D. N.*, novembre 1931, p. 2058.

« constituât une condition nécessaire soit pour la fin du régime
« mandataire, soit pour l'admission de l'Irak dans la S. D. N. Son
« idée n'a pas été non plus que l'Irak dût, dès le début, être en me-
« sure de supporter la comparaison avec les Nations les plus hau-
« tement développées et les plus civilisées du monde moderne ¹⁷. »

Cette conception toute relative de la réalisation des conditions générales a paru juste à la Commission permanente des Mandats. Cette relativité dans l'appréciation de la réalisation des conditions doit être admise même à l'intérieur du système des Mandats; il faut tenir compte de la tradition, de la situation géographique, de la composition ethnique, de l'évolution religieuse et sociale de chacun des Pays sous Mandats. Ainsi ces conditions devront s'estimer différemment suivant qu'on se trouvera en face des collectivités du Proche Orient ou des peuplades de l'Afrique et *a fortiori* de l'Océanie. Même dans les Pays du Proche Orient, tous de civilisation analogue et sous la même catégorie de Mandats, ces conditions devront encore s'apprécier avec quelques nuances parfois assez notables; ainsi la situation de l'Irak n'est pas assimilable complètement à celle de la Palestine : dans le premier pays il y a une relative homogénéité ethnique, à base islamique, avec tendance assez tolérante. Au contraire en Palestine, il y a coexistence de deux races antagonistes, les Arabes et les Juifs; les incidents si tragiques du Mur des Lamentations ont rappelé cruellement ces profondes divergences ¹⁸.

Cette relativité dans l'appréciation de la réalisation des conditions générales suppose en second lieu que le problème de la cessation des Mandats est essentiellement une *question de fait*. Ce qu'il s'agit avant tout de déterminer c'est le degré d'évolution dans le concret des institutions et surtout des mœurs politiques, cette évolution devant permettre à la population sous Mandat de se gouverner librement sans secousses. Il ne suffit pas de démonter la mécanique constitutionnelle et administrative pour constater que les rouages permettent théoriquement un gouvernement libre. Il faut observer en fait *sur place* et *dans le temps* si ces rouages peuvent fonctionner normalement, sans heurts, dans l'intérêt et pour la sauvegarde de tous, à l'instar de ce qui se passe dans un Etat de moyenne civilisation. Ce standard d'Etat moyen, si important pour l'appréciation de la responsabilité internationale, doit jouer certainement un rôle

17. *Special report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the progress of Irak during the period 1920-1931*, p. 10-11.

18. Pour l'exposé succinct des faits, voir Procès-verbaux de la XIV^e session, p. 206-207; de la XV^e session, p. 92-95; de la XVII^e session, p. 16-18, 23-27.

de premier plan pour l'admission dans la communauté des Etats, précisément pour éviter le plus possible que la responsabilité internationale ne soit mise en jeu. Dans le cas des Mandats, il est d'autant plus opportun de tenir compte dans le concret de cette notion d'Etat moyen que le Pays sous Mandat ne sera pas avant son admission hors le droit, dans une situation de fait; il sera sous un droit spécial, sous un droit de tutelle qui convient particulièrement à son état d'évolution incomplète.

Ce n'est donc pas dans l'abstrait que le standard d'Etat moyen doit être constaté; c'est aux prises avec l'expérience politique de tous les jours, suivie pendant un certain délai. Ce laps plus ou moins long de l'expérience constitutionnelle a une importance primordiale. La Commission permanente des Mandats, dans son rapport au Conseil, insiste sur ce point : « pour apprécier cette aptitude à se gouverner seul, il convient en effet, non seulement de « déterminer si le pays en instance d'émancipation est doté dès « à présent des institutions politiques et des rouages administratifs « essentiels d'un Etat moderne, mais s'il témoigne aussi d'un état « social et d'un esprit public, qui soient de nature à permettre le « fonctionnement normal de ces institutions et l'exercice effectif « des droits civils et politiques que consacre la loi¹⁹. » Il faut qu'existe dans le pays l'esprit qui vivifie les institutions et qui est la condition indispensable de leur fonctionnement régulier. Cette probation civique et politique, se poursuivant pendant un certain temps, qu'un pur juridisme conçoit difficilement (preuve de plus du danger des constructions et déductions en dehors des réalités sociales) est particulièrement opportune; seule elle permettra d'éviter ou d'atténuer des déboires. Rien d'étonnant à ce qu'un corps aussi prudent et averti que la Commission permanente des Mandats ait insisté sur la nécessité de cette constatation prolongée.

Section 2. — *Le contenu de ces conditions et leur réalisation actuelle par l'Irak.*

Ce double caractère très général des conditions étant mis en relief, la Commission permanente des Mandats a dégagé cinq conditions²⁰.

19. Rapport spécial de la Commission au Conseil, procès-verbal de la XXI^e session, p. 221.

20. La Commission permanente des Mandats a également envisagé des garanties; mais alors que les conditions doivent être réalisées au moment de l'émancipation, les garanties sont présumées fonctionner après la cessation du Mandat. C'est pourquoi nous les examinerons dans le chapitre II sur la situation internationale de l'Irak à la cessation du Mandat.

Il faut que le Pays considéré :

1° Soit doté d'un gouvernement constitué et d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'Etat;

2° Soit capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique;

3° Soit en mesure d'assurer la tranquillité publique dans toute l'étendue du territoire;

4° Soit assuré de disposer de ressources financières telles qu'elles puissent régulièrement pourvoir aux besoins normaux de l'Etat;

5° Possède une législation et une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables ²¹.

Ces cinq conditions pourraient en réalité se synthétiser en une seule, la première : l'existence d'un gouvernement, d'une administration susceptibles d'assurer les services essentiels de l'Etat; les conditions ultérieures sont impliquées dans celle-là : service essentiel de la défense nationale, soit du territoire proprement dit (intégrité territoriale), soit des institutions constitutionnelles qui fonctionnent sur ce territoire (indépendance politique); c'est la deuxième condition; service essentiel de la police (3° condition); service essentiel de la fiscalité pour faire fonctionner les services publics (4° condition); service essentiel de la justice pour assurer la paix par le droit, réparer les dommages, défendre la société contre les délinquants (5° condition).

Si ces quatre dernières conditions n'apportent rien de bien nouveau, elles ont toutefois leur utilité : elles indiquent les points de l'organisation et du fonctionnement étatiques sur lesquels les organes internationaux devront porter une particulière attention.

Reprenons chacune de ces conditions, en recherchant brièvement dans quelle mesure chacune d'elles est réalisée actuellement par l'Irak.

D'après la première condition, la collectivité sous Mandat doit présenter les caractères généraux d'un Etat, c'est-à-dire l'organisation juridique d'une population sur un territoire. Il en résulte que le Pays considéré doit posséder une Constitution au sens technique du mot. On peut même aller plus loin et affirmer qu'une constitution écrite (peut-être rigide) s'impose; une constitution coutumière en effet ne serait guère concevable dans ces Pays du Proche Orient, qui n'ont qu'une tradition politique et qu'une formation civique

21. Rapport spécial, précité, p. 222.

insuffisantes, au moins d'après les moules occidentaux. Bien plus, cette constitution écrite doit être promulguée et appliquée quelque temps avant l'émancipation; le but, c'est de permettre aux gouvernants, aux administrateurs et aux juges locaux de prouver leur capacité d'exercer par eux-mêmes le pouvoir.

Cette première condition est en partie réalisée par l'Irak, dotée d'une Constitution adoptée par l'Assemblée Constituante le 1^{er} juillet 1924 et promulguée par le Roi Feyçal le 21 mars 1925; cette constitution organise une Monarchie constitutionnelle à gouvernement représentatif et parlementaire ²².

Cette constitution et les services publics essentiels ont-ils fonctionné normalement? La Commission et le Conseil s'en remettent à la déclaration affirmative du représentant accrédité de Sa Majesté britannique ²³; ils estiment fondée la présomption que l'Irak possède dès à présent un gouvernement constitué et une administration à la hauteur des circonstances. De fait le fonctionnement des pouvoirs publics a été normal depuis 1925; les dernières élections générales à la Chambre des députés ont donné une victoire écrasante au gouvernement: sur 88 députés, 6 seulement appartiennent à l'opposition nationaliste. L'administration fonctionne également de façon satisfaisante. Il est vrai qu'il existe encore une certaine quantité de fonctionnaires britanniques, mais leur nombre est en voie de diminution. Dès 1929, l'Irak prétendit que le soutien de sa candidature à la S. D. N. par la Grande-Bretagne devait entraîner de plein droit le renvoi immédiat de tous les fonctionnaires britanniques au service du gouvernement irakien, à moins que leur nombre ne soit strictement limité et leur rôle purement consultatif. Mais la Grande-Bretagne, tout en acceptant le principe d'une réduction graduelle de ses fonctionnaires, déclara que seul le gouvernement britannique était maître de savoir quelle serait sa position jusqu'en 1932, la Grande-Bretagne assumant seule la responsabilité jusqu'à cette date ²⁴. A la suite d'une lutte assez tendue entre les deux gouvernements, aboutissant à la chute du Ministère, il fut conclu une sorte de compromis: les postes de fonctionnaires britanniques, qui se trouveraient vacants, seront supprimés; les fonctionnaires maintenus n'auront plus qu'un rôle de conseillers ²⁵.

22. Pour plus de détails, voir pour le texte l'*Europe Nouvelle* du 25 mai 1929, t. 1, p. 677 et s. et pour le commentaire succinct, l'*Annuaire interparlementaire* de 1932, p. 722-727.

23. Procès-verbal de la XX^e session, p. 100.

24. *Report for the Year 1930*, p. 6.

25. *Id.*, p. 61.

La seconde condition : capacité de maintenir (en principe par soi-même) son intégrité territoriale et son indépendance politique, est de la première importance, non seulement pour la collectivité considérée, mais pour les autres Etats, en particulier pour les Etats membres de la S. D. N. Grâce à cette puissance suffisante, la population pourra vivre en paix à l'intérieur du territoire, se garantir le mieux possible, sinon contre une véritable action militaire, du moins contre des incursions de pillards, toujours à redouter dans des régions où le nomadisme n'a pas complètement disparu. Cette auto-protection, théoriquement suffisante, découragera par avance les fauteurs d'aventures internationales; elle travaillera ainsi dans le sens de la paix; elle permettra peut-être d'éviter l'intervention d'Etats tiers et le déclenchement (toujours si problématique) de sanctions collectives. Pourquoi, dès 1920, l'Assemblée de la S. D. N. n'a-t-elle pas admis les Etats baltes : Lettonie, Esthonie, Lithuanie? Parce qu'ils ne possédaient pas les moyens d'assurer leur intégrité territoriale ou leur indépendance politique.

L'Irak est-il capable actuellement d'assumer cette auto-protection? Là encore la réalisation de cette condition doit être appréciée avec une certaine relativité et indulgence. Il n'est pas nécessaire que le nouvel Etat soit capable de se défendre contre n'importe quel Etat ou coalition d'Etats. Il suffit qu'il ait une force susceptible de repousser l'agression d'Etats limitrophes de puissance analogue ou que sa situation diplomatique soit telle qu'une agression se présente comme tout à fait invraisemblable et que son potentiel de sécurité en soit augmenté. De ce dernier point de vue les relations de l'Irak avec ses voisins sont des plus amicales. L'Irak a conclu divers traités de bon voisinage, d'amitié ou d'extradition : le 5 mai 1922, le traité de Muhammarah avec le Nedj ²⁶, l'accord sur le transit commercial avec la Syrie, le 16 janvier 1925 ²⁷; en 1930, des traités d'extradition ou d'amitié furent conclus avec la Transjordanie, le Hedjaz, en 1931 avec le Yemen ²⁸. Les forces de la Perse et de l'Irak se sont unies à deux reprises pour maintenir l'ordre sur leur frontière commune ²⁹. Sa Majesté le Roi Feÿçal a rendu visite officiellement au Président de la République turque.

L'armée irakienne elle-même n'est pas une unité négligeable; ses effectifs dépassent actuellement 9.000 hommes; ils seront portés

26. Pour le texte, cf. le rapport sur l'administration de l'Irak d'avril 1922 à mars 1923, *Colonial*, 1924, n° 4, p. 183-184.

27. *Recueil des traités, préc.*, t. XLIX, p. 9.

28. *Iraq government gazette*, January 24, 1932, 58.

29. Cf. notamment *infra*. v. 15.

prochainement à 10.000, et, si les ressources le permettent, à 15.000 hommes. Cette armée est équipée à la moderne. Sa puissance et son rayon d'action ont été grandement accrus par la formation de sections d'auto-mitrailleuses et d'une unité aérienne; en 1932 une escadrille nouvelle va être constituée.

Néanmoins, la Commission permanente des Mandats ne considère pas encore cette condition comme pleinement réalisée. Par contre cette condition sera remplie dès la cessation du Mandat, car à cette époque deux faits nouveaux se produiront, qui augmenteront considérablement la puissance de l'Irak : l'admission dans la S. D. N. avec, comme conséquence, le bénéfice des garanties de sécurité que tous les Etats membres tirent du Pacte ³⁰, et surtout l'entrée en vigueur automatique du traité d'alliance anglo-irakien du 30 juin 1930; aux termes de l'article 4 de ce traité, les parties contractantes se doivent en cas de guerre une aide mutuelle et immédiate; pour favoriser cette assistance, d'après l'article 5, la Grande-Bretagne pourra entretenir un certain temps des troupes et des bases aériennes ³¹.

En ce qui concerne la troisième condition, la capacité de maintenir l'ordre à l'intérieur, le représentant accrédité, sir Francis Humphrys, a déclaré que l'armée et la police irakienne seraient en mesure de faire face à toute éventualité prévisible; la Commission, dans son rapport spécial au Conseil, admet cette présomption jusqu'à preuve du contraire. Du reste un fait récent semble confirmer cette présomption : en 1930 le cheik Mahmoud avait été expulsé d'Irak en donnant sa parole de ne plus s'occuper des affaires de ce pays; quelques mois plus tard, au milieu de septembre 1930, il franchit la frontière persane avec une bande de 300 hommes environ. Le gouvernement irakien expédia aussitôt une partie de son armée qui, avec l'aide de l'aviation britannique (mais cette aide est prévue même après la cessation du Mandat) réussit à le refouler, malgré les difficultés du terrain. L'armée était sous le commandement direct et exclusif des officiers irakiens; jusque-là le nombre des officiers britanniques était de 8 par colonnes, mais au cours de ces dernières opérations, ce nombre fut réduit à un seul, et encore avec un simple rôle de conseiller technique. Du reste si l'armée est presque suffisante pour défendre les frontières, cette armée doublée

30. Cette augmentation du coefficient de sécurité par l'admission à la S. D. N. aura d'autant plus de valeur que la Turquie, le plus puissant voisin de l'Irak, vient d'être admise lors de l'Assemblée extraordinaire le 18 juillet 1932 à l'unanimité des quarante-trois votants.

31. Sur la teneur et la portée de ces clauses, cf. *infra*, p. 30.

d'une police³² sera capable à plus forte raison de maintenir l'ordre à l'intérieur.

L'Irak sera-t-il susceptible d'entretenir son armée, sa police et ses autres services publics par ses propres ressources? Tel est le problème qui est posé par la quatrième condition, bien naturelle, car l'indépendance financière, du moins pour les dépenses ordinaires, afin de pourvoir aux besoins normaux de l'Etat, est une garantie de l'indépendance politique.

Or du point de vue financier la situation de l'Irak est loin d'être défavorable. Il ne faut pas oublier que son sol, outre sa fertilité dans certaines plaines, contient une source de richesse de premier ordre, le pétrole. Ainsi l'Irak, pays en partie agricole (songez aux riches vallées du Tigre et de l'Euphrate, à l'ancienne Mésopotamie) a souffert assez sérieusement de la crise générale, notamment pour l'écoulement de l'excédent des céréales; le déficit effectif de l'exercice financier 1930-1931, malgré des compressions et des réorganisations, prônées par l'expert britannique sir Hilton Young, se montait encore à 22 lakhs de roupies³³. Mais il a suffi d'augmenter légèrement les redevances sur les mines de pétrole pour parer au déficit³⁴. Le budget de l'année se terminant en mars 1932 se solde, d'après les déclarations de sir Francis Humphrys³⁵, par un excédent d'un peu plus de 3 lakhs³⁶, sans faire entrer dans le compte des recettes celles afférentes au pétrole. Dans une période de déficit généralisé, même chez les Etats les plus riches et les mieux équilibrés économiquement et socialement, quel pays pourrait se flatter d'avoir une situation financière aussi prospère? Ce n'est pas seulement à la rentrée facile de taxes, comme les redevances de pétrole, que cette situation est due; c'est à la très prudente gestion du gouvernement en matière financière. Sir Francis Humphrys a pu déclarer que jusqu'à présent il n'a relevé aucun indice de prodigalité de la part du gouvernement de l'Irak, fait remarquable chez un Etat jeune, qui pourrait être tenté d'emprunter pour dépenser,

32. D'après les déclarations du représentant accrédité, cette police, très solidement organisée, serait composée d'environ 8.000 hommes (XXI^e session, *op. cit.*, p. 102). C'est très suffisant, semble-t-il, pour maintenir l'ordre chez une population de 2.849.282 habitants, il est vrai assez clairsemée en certains districts, puisqu'elle vit sur une superficie de 370.977 kmq, ce qui peut compliquer les renseignements et les transports.

33. Lakhs de roupies = cent mille roupies.

34. Par suite de l'accord entre l'Irak et l'Iraq Petroleum Company Ltd, un premier versement de 400.000 livres sterling a été effectué le 21 mai 1931, en vertu de l'art. 8 de l'accord. Un versement minimum de même importance sera versé chaque année le 1^{er} janvier, et ce, pendant dix-neuf ans (texte de l'accord, p. 316-326 du rapport spécial, *préc.*).

35. Procès-verbal de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 94.

36. Recettes 47.894.200 roupies; Dépenses 47.571.980 roupies.

d'autant plus que les peuples orientaux ont la réputation de dépenser l'argent à pleines mains. Le gouvernement irakien a suivi la politique inverse; il a l'intention de rembourser aussi rapidement que possible la part de l'ancienne dette ottomane répartie, se montant à 1.228.000 livres sterlings, sans préjudice du versement de sept annuités de 63.000 livres chacune, sur lesquelles trois restent à payer. En même temps, loin de dépenser tous ses revenus à un amortissement peut-être trop rapide, le gouvernement cherche à se constituer une réserve liquide, une trésorerie.

A cause de cette situation financière prospère et stable, la création d'une monnaie nationale est possible; son émission est même nécessaire, afin que l'Irak soit pleinement indépendant. Jusqu'au 1^{er} avril 1932, la monnaie en usage était la roupie de l'Inde liée à la livre sterling. A partir de cette date une monnaie nationale a été instituée, dénommée dinar, équivalant nominalement à une livre sterling. Pour diriger et contrôler cette monnaie il a été institué un Conseil monétaire siégeant à Londres; il est prévu par la suite la création d'une banque nationale à Bagdad avec privilège d'émission³⁷. Dès maintenant les émissions de papier monnaie sont garanties par l'or ou les devises anglaises détenues par le Conseil monétaire. L'autonomie monétaire aussi bien que l'autonomie financière seraient alors réalisées. C'est à bon droit que dès maintenant la Commission permanente des Mandats peut conclure que « la situation financière actuelle de l'Irak est incontestablement saine et les ressources du pays considérables³⁸ ». Rien ne permet de supposer que l'Irak ne puisse régulièrement pourvoir aux besoins de l'Etat; la quatrième condition est certainement l'une de celles qui est le mieux réalisée.

Il est enfin une dernière condition tout à fait légitime, dans l'intérêt tant des ressortissants que des étrangers (on pourrait même ajouter surtout dans l'intérêt des étrangers, ces derniers étant plus facilement victimes de dénis de justice *stricto* ou *lato sensu*, principalement dans ces pays du Proche-Orient où l'islamisme a marqué profondément son empreinte jusque dans les institutions politiques, sociales, économiques et où le « roumi » est encore trop souvent considéré comme l'ennemi), c'est l'existence d'une législation et d'une organisation judiciaire qui assurent une justice régulière à tous les justiciables.

37. Sur tous ces points, cf. procès-verbal de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 94. Les derniers renseignements nous ont été très aimablement communiqués par le Conseil de la Dette publique répartie de l'Ancien Empire Ottoman.

38. Rapport spécial, annexe 22, XXI^e session, *op. cit.*, p. 223.

Cette égalité devant la loi, cette protection contre toute arrestation, détention, instruction arbitraires, contre toute procédure vexatoire, contre tout jugement draconien, est l'une des requêtes essentielles de la civilisation même la plus moyenne. C'est l'un des meilleurs moyens de respecter la personne humaine. Beaucoup de réclamations internationales, dont certaines ont abouti à des arbitrages importants, ont leur origine dans des atteintes plus ou moins graves à la personne et aux biens des étrangers. Si une telle violation du droit international commun est constatée par un arbitre ou un juge international, la responsabilité internationale de l'Etat peut être engagée. Pour éviter la mise en jeu de cette responsabilité toujours troublante dans les rapports internationaux et aléatoire dans ses résultats, mieux vaut exiger, lors de la reconnaissance ou de l'admission du nouvel Etat, des garanties de bonne justice.

Actuellement en Irak la protection juridictionnelle des étrangers est assurée, suffisamment à première vue, par l'accord judiciaire anglo-irakien du 4 mars 1931³⁹. En vertu de cet accord, l'Irak s'est d'abord engagé à édicter une législation se rapprochant de celle des Pays occidentaux⁴⁰; ensuite un certain nombre de conseillers britanniques doivent assister les juges locaux devant les juridictions⁴¹. Mais en principe cet accord judiciaire prendra fin à l'expiration du Mandat. Dans l'intérêt des étrangers comme de certaines communautés, il faut absolument prévoir un régime judiciaire spécial. Plusieurs solutions se présentent : soit le retour au régime des Capitulations, soit la prorogation de l'accord judiciaire du 4 mars 1931, soit l'institution d'un nouveau régime judiciaire approuvé par le Conseil de concert avec la Puissance intéressée. La remise en vigueur du régime des Capitulations semblerait un retour en arrière et une atteinte à l'indépendance qui serait difficilement tolérée par l'Irak; aussi ce sont les deux dernières solutions qui semblent avoir la préférence de la Commission.

La Commission suggère une procédure : le Conseil, en échange de l'abolition des Capitulations, devrait stipuler, par négociations, certaines garanties à donner par l'Irak, au moins pendant une période de transition, ce régime pouvant être le maintien du système

39. Great Britain, Cmd. 3.933 : 1-5 treaty series, n° 33 (1931).

40. Ce travail de codification est déjà avancé; les codes pénal et civil sont en cours de revision; un grand nombre de dispositions anciennes et désuètes ont été supprimées et la législation a été modernisée; dans l'ensemble la législation irakienne est fondée sur le code Napoléon.

41. D'après le nouvel accord, il y a sept juges de première instance de nationalité britannique : un président pour chacun des six nouveaux ressorts (Bagdad, Mossoul, Bassorah, Hila, Bahubah et Kirhkuk (Rapport, *préc.*, p. 94) plus un juge pour assister les conseillers.

actuel pendant quelques années⁴². Cette prorogation présente un double avantage principal (outre sa simplicité) : une meilleure continuité de la jurisprudence, un prolongement atténué sur un point de la responsabilité de la Puissance mandataire. C'est plutôt le Conseil, et non la Grande-Bretagne, qui devrait prendre l'initiative de cette prorogation, d'abord juridiquement, parce que la Grande-Bretagne est loin d'être le seul Etat intéressé; ensuite politiquement, parce que la Grande-Bretagne ne veut pas indisposer le gouvernement irakien, en négociant elle-même un régime judiciaire spécial; elle veut même éviter tout ce qui pourrait ressembler à un ultimatum émanant du Conseil.

Ainsi nous ne sommes pas encore en présence d'un régime judiciaire certain pour la période qui suivra immédiatement la cessation du Mandat; l'hypothèse la plus vraisemblable, c'est la prorogation pour une durée de dix ans de l'accord judiciaire du 4 mars 1931 avec internationalisation partielle des juges étrangers; ces derniers, au lieu d'être tous britanniques, appartiendraient également à des nationalités tierces. La majorité de la Commission permanente des Mandats s'est prononcée en ce sens⁴³.

Quel que soit le régime judiciaire adopté, tous les représentants accrédités, tous les membres de la Commission reconnaissent qu'il faudra établir un système offrant au moins les mêmes garanties que l'accord judiciaire anglo-irakien du 4 mars 1931. Cet accord étant actuellement en vigueur, c'est l'aveu que la dernière condition est réalisée; mais elle ne le restera que dans la mesure où cet accord sera prolongé ou remplacé par un arrangement judiciaire donnant des garanties au moins équivalentes.

*
**

Toutes ces conditions étant réalisées, jamais l'émancipation n'aura lieu automatiquement; il faut encore que la candidature à

42. Un comité spécial chargé par la résolution du Conseil du 28 janvier 1932 de la préparation du projet de déclaration devant le Conseil et qui a siégé du 30 janvier au 10 février et du 25 avril au 7 mai 1932, s'est arrêté à cette solution, comme nous le verrons *infra*, p. 23, en examinant les garanties à fournir par l'Irak.

43. Procès-verbal de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 170. Ont voté pour : M. Ruppel, Mlle Dannevig, MM. Palacios, Rappard et le Président. — Ont voté contre : MM. van Rees, Sakenobe, Merlin et lord Lugard, ayant en vue soit l'exclusivité des juges britanniques comme juges étrangers pour souligner le maintien d'une certaine responsabilité, au moins morale, de la Grande-Bretagne, après la cessation du Mandat (lord Lugard) ou pour éviter les apparences d'une internationalisation, soit la remise en vigueur du régime capitulaire (M. Merlin). Nous retrouverons cette question du régime judiciaire à propos des garanties à souscrire par l'Irak devant le Conseil : voir *infra*, p. 24.

l'émancipation soit en quelque sorte posée. Cette initiative doit émaner normalement de la Puissance mandataire. Sans doute, théoriquement, c'est la S. D. N., dans l'espèce le Conseil, qui serait l'organe le plus indiqué; mais pratiquement, c'est la Puissance mandataire, responsable de la paix, du bon ordre, de la bonne administration du territoire, qui peut le mieux apprécier le degré de capacité du pays à se conduire seul. C'est bien cette procédure qui a été suivie pour l'Irak. La Grande-Bretagne a fait savoir qu'elle appuierait la candidature de l'Irak à la S. D. N., ce qui était une demande indirecte d'émancipation⁴⁴.

A supposer que le Conseil prenne l'initiative de cette demande d'émancipation, ce qui reste possible, il faut, en tout état de cause, l'accord de la Puissance mandataire. Autrement la cessation du Mandat en arriverait à être une décision unilatérale incompatible avec l'acceptation originelle des Puissances mandataires ou pourrait équivaloir à une déchéance.

Depuis la 66^e Session du Conseil et encore plus depuis la 67^e Session, l'admission dans la S. D. N. semble devoir être un fait acquis lors de l'Assemblée de septembre; par une résolution du 28 janvier 1932 le Conseil a estimé que les renseignements dont il dispose sont suffisants pour lui permettre de constater que l'Irak satisfait d'une manière générale aux conditions de fait ci-dessus, sous la réserve de souscrire à certaines garanties sous forme d'une déclaration devant le Conseil⁴⁵. Par une résolution du 19 mai 1932 le Conseil a donné son approbation au projet de déclaration élaboré par le Comité spécial. C'est dire que plus aucun obstacle ne s'oppose à l'admission de l'Irak dans la S. D. N. La fin du mandat est virtuellement déjà un fait acquis.

Quelle que soit la procédure suivie, la cessation du Mandat produit des effets importants. Le principal, celui qui les résume presque tous, c'est l'apparition de la pleine personnalité internationale ou la promotion à la qualité d'Etat. C'est ce que nous allons examiner, en étudiant la situation internationale de l'Irak à la cessation du Mandat.

44. Par une première dépêche en date du 4 novembre 1929, le gouvernement britannique a informé le Conseil de sa décision de ne pas donner suite au traité anglo-irakien du 14 décembre 1927 et de recommander, conformément à l'art. 3 du Traité du 13 janvier 1926, l'admission de l'Irak dans la S. D. N. en 1932.

45. Cf. *infra*, p. 23.

CHAPITRE II. — La situation internationale de l'Irak à la cessation du Mandat.

Cette situation offre une matière complexe, jusqu'ici peu étudiée, et portant sur un cas qui ne s'est pas encore pleinement réalisé. Peu à peu toutefois la personnalité internationale de l'Irak est apparue, même avant la cessation du Mandat, tant au point de vue du pouvoir de traiter que du droit de légation actif et passif⁴⁶. Du reste la Commission permanente des Mandats a tracé les cadres des étapes et de la conquête de la pleine indépendance; un acte international de première importance, le traité anglo-irakien du 30 juin 1930, prévoit cette situation.

Pour mettre un peu d'ordre, il convient d'envisager les rapports de l'Irak avec la S. D. N., avec les Etats non membres, avec la Grande-Bretagne.

Section 1. — *Rapports de l'Irak avec la S. D. N.*

Les rapports de l'Irak avec la S. D. N. ne cesseront pas avec l'émancipation; mais ils changeront de sens : ces rapports, au lieu de se continuer sur une base de contrôle et de subordination, se feront sur un plan d'égalité avec les autres membres de la S. D. N. En effet l'Irak, dès son émancipation, sera admis dans la S. D. N.; et même cessation du Mandat et admission dans la S. D. N. se produiront *simultanément*. C'est bien ce qu'affirme le traité anglo-irakien du 30 juin 1930 dans son préambule : « considérant que les « responsabilités incombant à Sa Majesté britannique en vertu de « son Mandat sur l'Irak prendront fin automatiquement dès l'ad- « mission de l'Irak dans la S. D. N. » A la Commission permanente des Mandats, le lien entre les deux questions a été maintes fois af-

46. Sur tous ces points, voir J. Stoyanovski, *Le statut international de l'Irak, préc.* et le *Special report... on the progress of Irak during the period 1920-1931*, p. 37-38. D'après ce rapport spécial les Etats suivants ont reconnu formellement l'Irak à la date du 1^{er} octobre 1931 : Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie, Turquie, Norvège, Suède, Grèce, Egypte, Perse, Pays-Bas, Etats-Unis, Danemark, Tchécoslovaquie, Belgique, Pologne. L'Irak est représenté par un Ministre plénipotentiaire à Londres, Ankara et Téhéran; par un consul général au Caire, par un consul à Alexandrie et à Kermansha, par un vice-consul à Muhammerah.

Quelques Etats ont déjà une représentation diplomatique ou consulaire en Irak : ce sont la Turquie, la Perse et l'Allemagne.

Un plus grand nombre ont une représentation consulaire seulement : Pologne, Italie, Belgique, Egypte, Etats-Unis, Suède, Norvège, Grèce, Pays-Bas, Tchécoslovaquie, Danemark, Hongrie, Afganistan, Autriche (*Special report, préc.*, p. 37).

firmé: ainsi à la séance du 29 octobre 1931, le comte de Penha Garcia a déclaré qu'il y a « connexité étroite entre cette question « et celle de la cessation du Mandat ⁴⁷ ». Quelques pages plus loin, M. Rappard, l'un des rapporteurs, affirme que « l'autorité britannique a toujours eu en vue la *coïncidence* des deux événements » (cessation du Mandat et admission dans la S. D. N.) ⁴⁸. Le Conseil dans la résolution précitée du 28 janvier 1932 a décidé très nettement que « l'extinction du régime mandataire ne déploiera ses effets qu'à date de l'admission de l'Irak dans la S. D. N. ».

Ainsi aucun hiatus ne se produira entre l'émancipation totale et l'admission dans la S. D. N. Cette coïncidence entre les deux événements bien que non nécessaire (on aurait pu concevoir parfaitement une sorte de temps d'épreuve entre l'émancipation totale et l'admission dans la S. D. N. ⁴⁹) est assez naturelle. En effet l'institution du Mandat a sa base dans le Pacte, et son fonctionnement s'est développé dans le cadre du Pacte, par l'intervention très fréquente d'organes de la S. D. N. Il serait extrêmement dangereux que le nouvel Etat rompe tout lien non seulement avec l'ex-puissance mandataire ⁵⁰, mais encore avec la S. D. N. elle-même. On objectera que c'est l'admission obligatoire pour un Etat qui n'y consentirait peut-être pas. Mais d'abord cette admission obligatoire est moins grave que le maintien perpétuel du Mandat. Ensuite c'est véritablement cette admission qui permettra en partie l'émancipation. Comment cela?

D'abord le nouvel Etat devenant aussitôt membre de la S. D. N. bénéficiera de la garantie de tous les autres membres, garantie qui malheureusement risque fort de rester platonique en cas de crise ⁵¹. A ce point de vue la meilleure garantie sera sans doute tirée du traité anglo-irakien, mais peut-être au détriment de la véritable indépendance de l'Irak comme nous l'indiquerons pour terminer.

Surtout grâce à cette admission certaines garanties pourront être stipulées et dans certains cas contrôlées internationalement. Ce con-

47. Procès-verbaux de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 63.

48. Procès-verbaux de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 69.

49. On peut considérer que ce temps d'épreuve a été en partie réalisé par suite de la transmission progressive des pouvoirs dans les dernières années du Mandat, transmission opérée peu à peu au profit de la collectivité sous Mandat, même pour certains services publics essentiels.

50. Nous verrons du reste, en étudiant les rapports de l'Irak et de la Grande-Bretagne, que cette dernière hypothèse sera loin d'être réalisée et qu'on pourrait plutôt craindre sur certains points une subordination de l'Irak, équivalant à un protectorat de fait.

51. A ce point de vue, l'admission toute récente (18 juillet) de la Turquie, le plus puissant voisin de l'Irak, revêt une réelle importance.

trôle international, qui aurait risqué de s'évanouir totalement avec la cessation du Mandat, va réapparaître sur certains points, notamment grâce à la procédure internationale de protection des minorités, cette dernière question étant, avec l'égalité économique, celle qui a le plus préoccupé le Conseil et la Commission.

La Commission permanente des Mandats a, dans son rapport spécial au Conseil, proposé la garantie de divers engagements classés, sans grand ordre, sous huit rubriques⁵².

Le Conseil, par une résolution du 28 janvier 1932, a chargé un Comité de préparer un projet de déclaration du gouvernement irakien devant le Conseil. Ce projet contient surtout les principales garanties à souscrire par l'Irak. Il est divisé en deux chapitres, le premier ayant trait à la protection des minorités, le second à toutes les autres catégories de garanties, mais plus spécialement à celle prévoyant l'égalité économique. Cette division bi-partite des garanties n'a pas une bien grande valeur scientifique. Aussi pour faire œuvre plus doctrinale et en même temps pour mieux les apprécier dans leur portée pratique, allons-nous les grouper en trois catégories principales.

A) D'abord les garanties les plus générales, qui ne sont que l'application du droit commun, comme le maintien des traités, la fidélité aux engagements financiers, l'obligation de respecter les droits légalement acquis. Dans la mesure où l'on admet un droit international commun, basé sur le respect de toutes les conventions et droits acquis, ces garanties n'en constituent guère qu'une application et leur portée dépasse le cercle des rapports entre Etats membres de la S. D. N. Néanmoins le rappel de ces obligations ne doit pas être considéré comme un luxe inutile. Une résolution du Conseil du 15 septembre 1925 s'y référait déjà. Ce n'est pas tant la ques-

52. 1° La protection effective des minorités de race, de langue et de religion.

2° Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages, à moins qu'un autre préalable arrangement n'ait été approuvé par le Conseil.

3° Les intérêts des étrangers en matière judiciaire, civile et pénale, en tant que ces intérêts ne sont pas garantis par les Capitulations.

4° La liberté de conscience, le libre exercice des cultes et des activités religieuses scolaires.

5° Les obligations financières régulièrement assumées par l'ancienne Puissance mandataire.

6. Les droits de toute nature légalement acquis au cours du régime mandataire.

7. Le maintien en vigueur des traités, des conventions tant générales que particulières auxquelles au cours du Mandat la Puissance mandataire a adhéré au nom du territoire sous Mandat.

8. Enfin, au moins à titre provisoire, le traitement de la nation la plus favorisée aux Etats membres de la S. D. N. et à condition que le nouvel Etat ait été précédemment soumis au régime de l'égalité économique.

tion classique de la succession d'Etats qui se pose qu'un problème plus complexe : celui de la lente naissance d'un Etat, non pas sur les ruines ou par l'absorption d'un autre, mais avec l'aide, et, à partir d'un certain moment, en marge de cet autre. Cet endossement catégorique de toutes les obligations conventionnelles ou contractuelles coupe court à toute hésitation.

B) et C) Les obligations appartenant aux deux autres groupes peuvent être rattachées :

B) Les unes aux usages imposés aux Pays d'Orient ; ce sont les privilèges et immunités des étrangers, les intérêts des étrangers en matière judiciaire, civile et pénale, bref le régime des Capitulations sous sa forme traditionnelle ou sous une forme équivalente. On peut se demander si le rappel de cette obligation est opportun : d'abord parmi les conditions préalables de la cessation du Mandat figurent une bonne organisation et administration de la justice. Ensuite toute allusion au régime des Capitulations a pour effet de blesser profondément ces populations. A un moment où les Etats leur font confiance au point de les admettre dans la S. D. N., il semble peu indiqué d'en revenir à une sorte de régime de *capitis deminutio*. Le comité spécial a préconisé le maintien en vigueur pendant dix ans d'un système judiciaire uniforme empruntant les dispositions essentielles de l'accord judiciaire anglo-irakien du 4 mars 1931, les quatorze puissances intéressées étant invitées à renoncer à leurs anciens privilèges avant l'expiration du Mandat. Car faute de cette renonciation c'est l'ancien système qui ressortirait à effet.

C) Les autres au droit international nouveau dans le cadre de la S. D. N. : l'une a trait à l'égalité économique, l'autre à la protection internationale des minorités.

La première de ces clauses devrait pouvoir être insérée et réalisée partout, l'égalité économique, l'égalité des échanges étant l'un des buts de la Communauté internationale organisée et l'un des moyens d'entretenir des relations pacifiques ; mais combien lointain se trouve être actuellement ce principe en cette période de guerre de tarifs et de contingentements. Du moins une expérience d'égalité économique entre membres de la S. D. N. fut tentée dans les Pays sous Mandat.

Après la cessation du Mandat, ce régime d'égalité économique sous forme de porte ouverte avec clause de la nation la plus favorisée devra subsister. Mais ce régime d'égalité économique prolongé sera moins grave théoriquement : il sera temporaire (dix ans à par-

tir de l'admission dans la S. D. N., d'après le Comité spécial), et sous condition de réciprocité. Cette clause d'égalité profitera aux membres de la S. D. N. et aux Etats-Unis qui ont déjà signé un traité le 9 janvier 1930 faisant bénéficier, d'après l'article 2, les ressortissants des Etats-Unis des mêmes avantages que les membres de la S. D. N. en matière économique⁵³.

Malgré la réserve de la réciprocité inconnue à l'heure actuelle, l'Irak étant obligé de tenir ses portes ouvertes sans réciprocité, cette obligation de la clause de la nation la plus favorisée est une atteinte très grave au pouvoir de traiter de l'Irak en matière économique; l'insertion de cette clause pourra être très pernicieuse pour son économie, notamment pour le commerce des grains et des dattes; d'autant plus que si un Etat offre à l'Irak le régime de la nation la plus favorisée, l'Irak sera tenu de l'accepter. La garantie tirée de l'obligation de réciprocité risquera d'être bien souvent « purement illusoire », suivant les observations de sir Francis Humphrys⁵⁴.

Aussi le comité spécial a-t-il rappelé ou introduit deux réserves, qui pourront limiter les inconvénients de ce régime de porte ouverte dans l'intérêt de l'économie de l'Irak.

D'abord la clause de voisinage ou de trafic frontière d'après laquelle sont exclus de ce régime les avantages accordés aux ressortissants ou au commerce d'Etats voisins : cette clause figure du reste dans un grand nombre de traités de commerce.

Ensuite la possibilité de négociations au cas de mesures prises par l'un quelconque des Membres de la S. D. N., si ces mesures sont de nature à compromettre, au détriment de l'Irak, l'équilibre des échanges, en affectant les principales exportations de l'Irak (pétrole, grains, dattes, etc.); ces négociations ont pour but de rétablir l'équilibre rompu.

Si, dans un délai de trois mois, ces négociations n'ont pas abouti à un accord, l'Irak pourrait se considérer comme libéré vis-à-vis de cet Etat; il ne serait plus tenu de lui accorder le traitement de la nation la plus favorisée.

La seconde de ces clauses, dont l'insertion est tout à fait digne d'approbation, concerne la protection internationale des minorités. Cette dernière question, c'est l'une de celles qui a le plus préoccupé

53. Convention entre Sa Majesté Britannique et Sa Majesté le Roi de l'Irak et le Président des Etats-Unis d'Amérique concernant les droits des Etats-Unis et de leurs ressortissants en Irak du 9 janvier 1930, *Recueil des traités, préc.*, t. CXV, p. 474 et s.

54. Procès-verbaux de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 118.

les membres du Conseil, de la Commission permanente et du Comité spécial. C'est qu'en Irak, elle présente un grand intérêt pratique par suite de la coexistence de plusieurs races (les trois principales étant les Arabes, les Kurdes, les Assyro-Chaldéens) qui n'ont pas toujours vécu en parfaite harmonie, pour employer un euphémisme, surtout dans le vilayet de Mossoul.

Au fond nous n'analyserons pas les droits garantis ni la procédure de garantie : c'est le fonctionnement normal de la protection internationale des minorités qui jouera⁵⁵.

Pour la forme, ces garanties résulteront soit d'un traité, soit d'un acte engageant le nouvel Etat vis-à-vis de la S. D. N., soit d'une déclaration unilatérale devant l'Assemblée au moment de l'admission. Le Comité spécial a déjà élaboré un projet de déclaration en s'inspirant grandement de la déclaration albanaise. C'est probablement ce procédé de la déclaration unilatérale qui sera employé; il y a déjà des précédents en vertu du vœu de la 1^{re} Assemblée du 15 décembre 1920, notamment la déclaration de l'Albanie du 2 octobre 1921; celle de la Finlande (pour les îles d'Aland) du 27 juin 1921; celle de la Lithuanie du 12 mai 1922; celle de la Lettonie du 7 juillet 1923 et celle de l'Esthonie du 17 septembre 1923. Néanmoins, la déclaration, au lieu d'être faite devant l'Assemblée, le sera devant le Conseil⁵⁶.

Il est juste de constater avec le Comité spécial que dès maintenant de nombreuses dispositions constitutionnelles et législatives de l'Irak s'inspirent d'une conception très libérale des droits à reconnaître aux minorités de race, de langue et de religion.

Section 2. — *Rapports de l'Irak avec les Etats tiers.*

Ces rapports résulteront du droit international commun. Mais les règles de ce droit ne régiront les rapports de l'Irak avec les Etats tiers que dans la mesure où ces derniers auront reconnu l'Irak.

55. Nous avons vu *supra*, p. 22-23, que seule l'admission dans la S. D. N. permettrait un contrôle effectif.

56. L'un des membres de la Commission, M. Rappard, a trouvé ce procédé insuffisant, notamment à cause de l'influence et du contrôle trop lointains de la S. D. N. Il a proposé en conséquence l'envoi d'un Haut Commissaire de la S. D. N. pour contrôler sur place, à moins qu'on ne préfère en charger l'Ambassadeur de Grande-Bretagne, ce qui serait encore plus délicat (Procès-verbaux de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 66). Le représentant accrédité de la Grande-Bretagne, sir Francis Humphrys, insiste, à juste titre, semble-t-il, pour qu'on ne rende pas trop rigide le mécanisme de protection des minorités, les Arabes de l'Irak s'étant montrés une race tolérante, au moins pendant ces dernières années; ils méritent qu'on leur fasse une certaine confiance. Du reste, d'une manière générale, on peut soutenir que si logiquement, plus les garanties sont nombreuses, plus la sécurité pour les minorités est grande, psychologiquement, politiquement et dans le concret ce peut être l'inverse.

Dès maintenant certains Etats non membres ont reconnu formellement l'Irak; tels sont la Turquie, l'Egypte et les Etats-Unis. D'autres l'ont reconnu tacitement en concluant des traités avec le seul pays de l'Irak; tel est le cas du Nedj, qui a signé le traité de Muhammarah le 5 mai 1922. Deux Etats non membres ont conclu également des traités, la Turquie qui a signé le traité d'Angora du 5 juin 1926; et les Etats-Unis qui ont signé le traité de Londres précité du 9 janvier 1930. Il est vrai que dans ces traités, la Grande-Bretagne était également partie; cependant la personnalité internationale de l'Irak, « partie contractante », n'en apparaissait pas moins, surtout au regard d'Etats non membres, qui n'ont pas reconnu le régime des Mandats.

Mais il y a des accords techniques conclus avec des Etats non membres où la personnalité seule de l'Irak apparaît : c'est le cas par exemple de l'accord entre l'Irak, la Palestine, la Syrie, la Transjordanie et la Turquie du 20 mai 1926, relatif à la création d'un office international de renseignements sur les sauterelles ⁵⁷.

Enfin l'Irak a adhéré déjà à plusieurs traités généraux, qui contribuent dès maintenant à préciser sa situation internationale, même par rapport à des Etats non membres. Ainsi, pour ne citer que les principaux, l'Irak a adhéré à la Convention postale universelle de Madrid du 30 novembre 1920, à la Convention télégraphique internationale de 1875, à la Convention radiotélégraphique internationale de Washington du 25 novembre 1927, à la Convention sur la liberté du transit de Barcelone du 20 avril 1921, à la Convention sur la circulation des véhicules automobiles de 1926, à la Convention sur le régime des ports maritimes de 1923, à la Convention de l'opium de La Haye du 23 janvier 1912, à la Convention du 30 septembre 1921 sur la traite des femmes et des enfants ⁵⁸, et plus récemment le 8 février 1931, à la Convention sur la réglementation de la navigation aérienne du 14 octobre 1919 ⁵⁹; le 4 mars 1931, à la Convention sanitaire internationale du 21 juin 1926 ⁶⁰.

Qu'il y ait une reconnaissance formelle ou une reconnaissance implicite, il importe de remarquer qu'on ne se trouve pas en face d'une reconnaissance hâtive, même si elle se produit avant la fin du Mandat. En effet, il n'y a pas sécession ou démembrement d'un Etat; pour les Mandats A, dès le début, il y a eu un Etat en puissance, qui, pour l'Irak, s'est assez vite transformé en Etat quasi-

57. *Recueil des traités, préc.*, t. CIX, p. 122 et s.

58. *Special report, préc.*, p. 37-38.

59. *Iraq government gazette*, 108, March 8, 1931.

60. *Iraq government gazette*, 335, May 10, 1931.

constitué, dès qu'un certain nombre de pouvoirs ont été transmis de la Puissance mandataire au Pays sous Mandat et dès que les conditions essentielles de cessation du Mandat ont été remplies. La réalisation de ces conditions doit même intervenir avant la cessation officielle du Mandat, pour permettre un certain temps d'épreuve. Dès lors une reconnaissance, même avant la fin du Mandat, est parfaitement légitime, sinon recommandée.

Une fois la cessation du Mandat officiellement déclarée par l'admission dans la S. D. N., les Etats tiers devront reconnaître le nouvel Etat, s'ils ne l'ont déjà fait. L'admission dans la S. D. N. constituera en effet l'une des meilleures manifestations de la réunion des éléments constitutifs de l'Etat. Du reste cette reconnaissance sera le seul moyen pour les Etats tiers d'entretenir des rapports normaux avec lui.

Section 3. — *Les rapports de l'Irak et de la Grande-Bretagne.*

Il y a enfin une troisième catégorie de rapports qui théoriquement ne devraient présenter aucune anomalie : ce sont les rapports entre la Grande-Bretagne et l'Irak.

Théoriquement, tout lien de subordination, même en matière de conduite des affaires extérieures, devrait être totalement coupé, l'Etat sous Mandat acquérant sa pleine indépendance extérieure. Le Conseil, dans sa résolution du 4 septembre 1931, a insisté sur cette complète libération d'avec l'ex-puissance mandataire : « il (le « Conseil) devra naturellement examiner avec le plus grand soin « tous les engagements pris par les Pays sous Mandats envers la « Puissance mandataire pour s'assurer qu'ils sont compatibles avec « le statut d'Etat indépendant. »

Par suite de cette indépendance complète, la responsabilité doit incomber exclusivement au nouvel Etat; c'est ce que décide du reste en termes particulièrement catégoriques l'article 8 du traité anglo-irakien du 30 juin 1930 : « les H. P. C. reconnaissent que, dès l'entrée en vigueur du présent traité, toutes les responsabilités incombant à Sa Majesté britannique par rapport à l'Irak prendront fin automatiquement et complètement en ce qui concerne Sa Majesté britannique et incomberont exclusivement à S. M. le roi de l'Irak. » Au sein de la Commission permanente des Mandats, quelques délégués ont bien parlé d'une responsabilité *morale*, qui pourrait continuer à peser sur la Grande-Bretagne en certaines ma-

tières seulement (notamment en matière judiciaire)⁶¹, mais c'est un aveu indirect que toute la responsabilité *juridique*, si souvent mise en jeu devant les Commissions, arbitres ou tribunaux internationaux, pèsera désormais et sans partage sur l'Irak.

Malheureusement cette rupture de tous liens de sujétion avec la Grande-Bretagne paraît, sur bien des points, devoir rester purement théorique; des atteintes très graves paraissent devoir résulter des termes mêmes du traité anglo-irakien du 30 juin 1930. Ces clauses exorbitantes, que nous allons rapidement analyser, méritent les plus extrêmes réserves. Ces atteintes à l'indépendance pourraient devenir d'autant plus graves que le contrôle international de la S. D. N. aura disparu avec le régime des Mandats; et il ne faudrait pas que la cessation du Mandat, geste en apparence désintéressé, devint un moyen ingénieux de prolonger ou même d'étendre les privilèges, tout en rejetant les responsabilités internationales, non seulement devant la S. D. N. mais devant la communauté internationale tout entière.

Ce traité du 30 juin 1930 s'intitule traité d'alliance et d'amitié. Mais de par ces termes mêmes (sans parler de la pratique qui n'existe pas encore et qui joue pourtant un rôle si considérable chez les anglo-saxons), il réalise plus qu'une alliance. Il conduit à un véritable protectorat de fait, présentant quelque analogie avec celui qui existe sur l'Égypte depuis la suppression du protectorat de droit.

Ces clauses anormales, exorbitantes du droit commun des traités d'alliance, peuvent être notées dans deux directions principales: En matière de conduite des affaires extérieures — En matière d'administration ou de contrôle de certains services publics essentiels.

D'abord en matière de conduite des affaires extérieures, les deux Puissances s'obligent à une consultation complète et franche sur toutes les questions de politique étrangère susceptibles d'affecter leurs intérêts communs⁶². Autant dire que sur ce terrain si délicat et si important de la conduite des affaires extérieures, c'est la Grande-Bretagne qui aura l'initiative ou tout au moins la haute main et le dernier mot, l'Irak ne pouvant rester que son satellite; inflexibilité presque fatal, la Grande-Bretagne ayant une tradition, des moyens d'investigation, d'intervention, de pression, d'exécution et de contrôle⁶³ que ne possède aucunement l'Irak.

Ensuite en matière d'administration ou de contrôle de certains

61. Procès-verbal de la XXI^e session, *préc.*, p. 170.

62. Art. 1, 2 du traité du 30 juin 1930.

63. Même au sens anglo-saxon, plus énergique que le nôtre.

services publics essentiels, notamment de celui de la défense extérieure, la Grande-Bretagne se taille la part du lion, que ce soit en temps de paix ou de guerre.

En temps de paix, des terrains sont abandonnés à la Grande-Bretagne pour l'aménagement de bases aériennes et pour le stationnement de troupes britanniques. D'après l'annexe I⁶⁴, la Grande-Bretagne pourra maintenir des troupes à Hinaïdi et à Mossoul, temporairement il est vrai, pendant une période maximum de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du présent traité.

Mais la Grande-Bretagne pourra, aussi longtemps que le Traité restera en vigueur, installer des bases aériennes à Bassorah et à l'ouest de l'Euphrate avec des troupes pour les défendre, l'Irak devant céder à bail les terrains nécessaires.

Ainsi, même en temps de paix, droits absolument exorbitants, qui ressemblent étrangement à une occupation pacifique permanente et localisée, avec assise territoriale et qui s'apparente avec les Concessions en Chine, taxées de plus en plus par les Chinois de « traités inégaux ». Peu importe la réserve de l'article 5 *in fine* d'après lequel « la présence de ces forces ne constituera en aucune façon une occupation et ne portera aucun préjudice aux droits souverains de l'Irak ». Elle est impuissante à modifier la réalité.

En temps de guerre, ce droit d'occupation localisée pourra se généraliser : d'après l'article 4 du dit traité, le gouvernement de l'Irak devra mettre aussitôt à la disposition du gouvernement britannique tout son territoire et ses voies de communications.

Malgré ces clauses apparemment aussi défavorables pour l'Irak, le Parlement irakien a donné au gouvernement de l'Irak l'autorisation de ratification, après, il est vrai, un débat assez animé qui a duré à la Chambre plus de quatre heures⁶⁵.

En face de ces clauses exorbitantes, qu'ont fait les membres de la Commission permanente des Mandats et le Conseil?

Il faut d'abord rappeler qu'en vertu de la résolution du Conseil du 4 septembre 1931, cet examen du traité est du devoir du Conseil, notamment afin de rechercher si les clauses des engagements seront compatibles avec le statut d'Etat indépendant.

Au cours des délibérations de la Commission permanente des Mandats, le Président a déclaré à deux reprises⁶⁶ que « dans les

64. D'après l'art. 6 du Traité, l'annexe sera considérée comme faisant partie intégrante du dit traité.

65. *Rapport, préc.*, p. 17. A la Chambre, 69 députés se sont prononcés pour la ratification; 13 contre; au Sénat, 11 pour; 5 contre.

66. Procès-verbaux de la XXI^e session, *op. cit.*, p. 76.

« clauses militaires du Traité, la limite extrême qui ne peut être « dépassée, sans qu'il soit porté préjudice à l'indépendance d'un « Etat d'après l'esprit même du Pacte, a été atteinte et peut-être « même franchie ». Formule très prudente, mais qui cache mal un blâme, de même que la formule finale d'appréciation dans le rapport spécial de la Commission au Conseil, formule d'après laquelle « encore que certaines des clauses du Traité d'alliance du 30 juin « 1930 s'écartent de la norme des actes de cet ordre, les engagements pris par l'Irak envers la Grande-Bretagne ne portent pas « une atteinte formelle à l'indépendance du nouvel Etat ⁶⁷ ». Le Conseil, dans une résolution du 28 janvier 1932, s'est déclaré prêt en principe à prononcer l'extinction du régime mandataire en Irak. C'est reconnaître que ces clauses exorbitantes du traité de 1930 ne lui ont pas paru un obstacle insurmontable.

On peut regretter que le Conseil n'ait pas formulé quelques réserves sur le traité anglo-irakien du 30 juin 1930, et même qu'il n'ait pas suggéré quelques modifications dans le but de réduire l'emprise britannique ⁶⁸.

Conclusion

La cessation du Mandat en Irak et l'admission de ce Pays dans la S. D. N. semblent dès maintenant un fait acquis. Cette nouvelle expérience dépasse le cadre d'un cas particulier : elle servira d'exemple à d'autres Mandats. La seule existence de ce précédent hâtera peut-être la libération d'autres pays sous Mandat comme la Syrie. Ce précédent en tout cas fournira les grandes lignes de la procédure, des conditions de fond, des garanties à souscrire et à suivre.

Il est très difficile de se prononcer sur la valeur d'une expérience qui ne s'est pas encore pleinement réalisée. Mais il semble que, dès maintenant, cette expérience puisse être tentée sans imprudence.

Ce qu'on peut regretter c'est que la Grande-Bretagne se soit réservée des droits véritablement exorbitants. Elle a pour excuse les craintes d'un nationalisme naissant, que l'indépendance pourrait porter au paroxysme, l'éloignement de ces territoires avec la quasi-

67. Rapport spécial, *préc.*, p. 225.

68. A Genève, dans les cercles compétents, cette cessation imminente du Mandat, au lieu d'être accueillie avec soulagement, espérance et satisfaction, a causé plutôt un indéniable malaise, à cause notamment de certaines clauses du traité anglo-irakien de 1930.

nécessité de maintenir des troupes sur place pour défendre l'intégrité territoriale, l'importance de ce Pays comme lieu de passage normal de la route aérienne des Indes, autre branche de la fameuse « Route impériale », appelée à prendre de plus en plus d'importance avec l'essor de l'aviation de commerce et peut-être avec la nécessité de défendre rapidement, par la voie des airs, l'Empire des Indes lui-même.

Puisse la Grande-Bretagne user avec sagesse, modération et tact des grands pouvoirs qui lui ont été conférés par le traité du 30 juin 1930; et l'on pourra saluer sans arrière-pensée, comme l'écrivait, au soir d'une des séances de la 67^e session du Conseil, M. William Martin ⁶⁹, « la résurrection d'un Pays qui a été celui d'Ur, de Ninive et de Babylone, celui d'Abraham, de Sennachérib et de Nabuchodonosor, qui a vu Alexandre le Grand et Haroun-al-Rachid, la résurrection du Pays des Mille et une Nuits, qui est aujourd'hui celui d'un homme habile, le roi Feyçal ».

ANDRÉ BLONDEL,

Chargé de cours à la Faculté de Droit
de Dijon.

69. *Journal de Genève* du 21 mai 1932.

N.-B. — Depuis que cet article a été écrit (mai 1932), un événement important que nous avions pressenti et signalé dans deux notes (notes 30 et 51) est intervenu le 18 juillet 1932 : c'est l'admission de la Turquie dans la S. D. N. Cette entrée à Genève de cette jeune république si active, dont la politique restait souvent assez énigmatique, en particulier par rapport à celle de l'U. R. S. S., pourra contribuer à améliorer encore les rapports de la Turquie avec le nouvel Etat de l'Irak, tous deux sur un pied d'égalité dans la grande famille de Genève. C'est un acheminement très certain vers une organisation normale et durable du Proche-Orient.