

LE MANDAT ANGLAIS POUR L'IRAK

Le 27 septembre 1924, le Conseil de la Société des Nations, réuni à Genève, prenait une décision dont le titre est ainsi libellé dans les documents officiels où elle a été publiée : « Décision du Conseil de la Société des Nations relative à l'application en Irak des principes de l'article 22 du Pacte ».

Cet instrument — car il s'agit bien en l'espèce d'un instrument diplomatique — cet instrument comprend trois parties et des annexes.

La première partie est rédigée sous forme de considérants. Il est rappelé que l'Irak fait partie des territoires non-turcs de l'Empire ottoman sur lesquels devaient être exercés des mandats conformes au paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte, et que le mandat pour l'Irak a été attribué à la Grande-Bretagne qui a accepté. Il est ajouté que le gouvernement britannique, à raison des rapides progrès de l'Irak, a reconnu dans ce pays un gouvernement indépendant avec lequel il a conclu divers accords. Dans la décision qui se les incorpore, ces accords, au nombre de 6, sont désignés du nom collectif de traité d'alliance. Enfin, il est encore ajouté dans cette première partie : « Considérant que ledit traité d'alliance a pour but d'assurer l'observation et la réalisation complètes, en Irak, des principes dont l'application était implicitement contenue dans l'acceptation du mandat, le gouvernement britannique est disposé à accepter ce qui suit ».

Or, ce qui suit, c'est, en sept paragraphes numérotés, l'indication sommaire des obligations dont la Grande-Bretagne s'engage à assurer, en qualité de Puissance mandataire, l'exécution à l'égard des États membres de la Société des Nations, de l'Irak, et de la Société des Nations elle-même. Ces paragraphes renvoyant au traité d'alliance anglo-irakien, où les obligations en question sont énumérées et définies avec précision, et la décision, d'autre part, formant un tout avec le traité d'alliance, c'est donc à la fois dans le traité et dans la décision qu'il faut chercher quelles sont les caractéristiques du mandat anglais pour l'Irak, caractéristiques qui ailleurs sont déterminées par l'écrit appelé les « termes du mandat ».

A cet ensemble, dont l'importance n'échappe pas, il est donné vie et vigueur par la troisième partie de la décision du 27 septembre 1924 qui contient une sorte de formule exécutoire ainsi rédigée : « (Le Conseil de la Société des Nations)... accepte les engagements du gouvernement britannique et approuve les termes de la communication de celui-ci comme propres à donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte ».

Ainsi, c'est sous cette forme que fut régularisée la question du mandat pour l'Irak — question pendante depuis 1920, et qu'on avait pu croire plusieurs fois ajournée *sine die*, car la voie suivie par la Grande-Bretagne pour arriver à cette régularisation avait, à plusieurs reprises, donné à penser que notre alliée cherchait à éluder les obligations du mandat pour n'en conserver que les avantages.

Toutefois, cette régularisation ne laisse pas de soulever nombre de questions et des plus intéressantes. On peut se demander notamment pour quelles raisons la Grande-Bretagne ne s'est pas contentée d'un mandat défini à l'aide d'un instrument comme celui par quoi sont définis les mandats pour la Palestine, ou pour la Syrie-Liban ? A noter que, dans ce cas, il eût été conforme à la définition qu'elle avait acceptée à l'origine, en 1920, et même soumise au Conseil de la Société des Nations. On peut se demander aussi comment l'Angleterre a pu conclure des accords avec un gouvernement de fait, exerçant son autorité sur un territoire n'ayant pas cessé d'être sous la souveraineté ottomane, et, au surplus, qui ne devait cesser d'y être que pour passer, sans solution de continuité, sous l'autorité anglaise ? Subsidièrement, quelle était la valeur de traités conclus dans ces conditions ?

Rien qu'à propos de ces questions, on voit qu'il y a matière à discussions. Or, elles ne sont pas les seules. Car il en est encore au moins une, et qui n'est pas sans importance : quelle fut la condition de l'Irak entre le 6 août 1924, date à laquelle la mise en vigueur du traité avec la Turquie détacha juridiquement ce pays de l'Empire ottoman, et le 27 septembre 1924, date où la Grande-Bretagne fut habilitée à exercer le mandat qui lui avait été attribué dès 1920 ?

C'est à ces questions que nous allons tâcher de répondre, après avoir rappelé sommairement ce que sont les mandats et aussi les circonstances qui ont permis à la Grande-Bretagne de rester si longtemps, en apparence au moins, hors de la voie mandataire.

I

On sait que les mandats internationaux ont été institués par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Nous ne reviendrons pas sur les conditions qui ont présidé à la naissance de cette institution. Dans un ouvrage

auquel nous prenons la liberté de renvoyer le lecteur (*Les Mandats internationaux*, par Albert Millot, Larose, éditeur), nous avons exposé ces conditions aussi complètement que ce sera possible tant que les procès-verbaux de la Conférence de la Paix n'auront pas été publiés. Ici, nous nous bornerons à indiquer ce que c'est qu'un mandat en soi, et quel est le but d'un mandat en ce qui concerne les mandats A, parmi lesquels doit être compté le mandat pour l'Irak.

Si on le définit par son objet le plus général, le mandat a pour but d'assurer le bien-être et le développement de ceux des peuples soustraits, par la victoire des Alliés, à une souveraineté étrangère qui étaient manifestement incapables de pourvoir par leurs propres moyens à ce développement et de parvenir à ce bien-être.

L'intention des hommes de la Conférence, d'où est sortie cette institution, procède donc d'une idée morale. Et la nature de cette idée morale n'a pas manqué d'inciter nombre d'auteurs à comparer les mandats à la tutelle civile. La comparaison est facile et certainement tentante, mais si l'on s'avise d'y regarder de près, elle est superficielle et tout à fait insuffisante. Il y a analogie seulement dans le mobile qui a donné naissance aux deux fonctions. Mais les deux fonctions n'en restent pas moins très différentes, et en elles-mêmes, et dans leur objet, c'est-à-dire de toutes les façons.

La tutelle, en effet, c'est l'institution en vertu de laquelle une personne capable est chargée de l'administration des biens d'un incapable, et de certains attributs de père de famille sur cet incapable. Le mandat est un rapport, orienté dans un sens déterminé, entre deux communautés politiques, l'une constituée en État indépendant, l'autre aspirant à devenir un État indépendant. La tutelle est du domaine du droit civil ; le mandat de celui du droit international.

Le terrain ainsi déblayé, il devient possible de serrer de plus près la réalité, en cherchant à définir la nature du rapport en quoi consiste un mandat. Et alors, ce rapport apparaît, du côté mandataire, comme un moyen d'action conventionnel et contrôlé, donné à une Grande Puissance sur un territoire autre que le sien, et dans des buts déterminés.

Ces buts, pour ce qui est des mandats A, sont de maintenir l'égalité économique entre tous les États membres de la Société des Nations dans les territoires placés sous mandat (voilà qui n'a pas grand'chose à voir avec la tutelle) et surtout de fournir aux habitants de ces territoires l'aide et les conseils qui les rendront capables de se gouverner et administrer eux-mêmes, c'est-à-dire de former un État indépendant et souverain.

Mais nous avons dit que le moyen d'action en question est conventionnel et contrôlé, et encore n'est-il pas indifférent d'ouvrir une parenthèse

pour rendre compte de ces qualificatifs. Le mandat est conventionnel parce qu'il résulte d'une convention passée entre le mandataire et les États membres de la Société des Nations dont le Conseil de la Société assure la représentation. Cette convention elle-même est écrite. On la nomme les « termes du mandat » ou plus simplement, et d'une manière amphibologique d'ailleurs, le « mandat ». C'est par elle que sont définis les droits et les obligations de chacune des parties en cause. C'est d'elle aussi que résulte la soumission du mandataire au contrôle de la Société des Nations. Le mandataire, en effet, est tenu d'adresser chaque année au Conseil de la Société un rapport sur l'exercice de son mandat, auquel il doit joindre le texte des lois et règlements édictés pendant l'année. Le contrôle s'exerce sur le vu de ces documents. Il y a donc bien, dans les mandats, contrôle et convention, d'où les mots, employés à dessein plus haut, de conventionnel et de contrôlé.

Le système mandataire, institué en principe par l'article 22 du Pacte, fut adopté le 25 avril 1919. Quelques mois plus tard, une Commission internationale se réunissait à Londres en vue de définir ce système, c'est-à-dire d'élaborer une définition-type pour chacune des catégories de mandats. Ses efforts n'aboutirent pas entièrement. Toutefois, elle mit sur pied des avant-projets qui servirent de base à la rédaction des projets, lesquels devaient, à leur tour, devenir les « termes des mandats ».

La Commission se sépara à la fin du mois d'août 1919. Au commencement de l'année suivante, la Conférence de la Paix, ou plus exactement le Conseil suprême, achevait d'arrêter les conditions de paix à offrir à l'Empire ottoman. Au cours des discussions auxquelles la détermination de ces conditions donna lieu, il fut décidé que les territoires non-turcs sur lesquels s'exerceraient des mandats seraient ceux qui avaient fait l'objet des accords franco-britanniques de 1916. Ces territoires étaient la Syrie, y compris le Liban ; la Palestine et la Mésopotamie. Les puissances choisies comme mandataires furent la France, pour la Syrie et le Liban ; la Grande-Bretagne, pour la Mésopotamie et pour la Palestine.

La double décision dont il s'agit fut prise le 25 avril 1920. Des clauses, dont l'objet était de détacher ces territoires de l'Empire ottoman, furent insérées dans les propositions de paix à présenter aux Turcs (art. 94 à 97). Ces clauses définissaient le statut à venir des territoires à placer sous mandat, et indiquaient ce que devraient être les mandats qui garantiraient ce statut.

Le traité avec la Turquie fut signé le 10 août 1920, à Sèvres. Tandis que la ratification en était poursuivie, la France et l'Angleterre se mettaient d'accord, à partir des avant-projets de Londres, sur les termes des écrits qui constateraient leur titre de mandataires, définiraient leur

fonction, et les habiliteraient à l'exercer. Trois projets — un par mandat — furent arrêtés en décembre 1920, et remis simultanément au Conseil de la Société des Nations. Avec quelques différences de rédaction, les trois projets étaient identiques au fond.

Cependant la session du Conseil de la Société prit fin sans que lesdits projets eussent été examinés. Disons qu'il n'y avait pas péril en la demeure. Les futurs mandataires occupaient les territoires dévolus à leurs mandats, et ils les administraient conformément aux principes inscrits dans l'article 22. D'un autre côté, il était entendu que les mandats ne pourraient être juridiquement exercés que du jour où la mise en vigueur du traité de Sèvres aurait détaché de l'Empire ottoman les territoires auxquels ils s'appliquaient. Cette ratification n'étant pas encore en vue, en décembre 1920, l'approbation des termes des mandats pouvait sans inconvénient souffrir un ajournement.

Mais cet ajournement devait se prolonger fort longtemps. Sous l'empire de diverses circonstances, parmi lesquelles une rentrée en scène des États-Unis, les projets du 6 décembre 1920 furent retirés par leurs déposants. Des modifications y furent apportées, qui avaient nécessité de longs échanges de vue entre les gouvernements intéressés et les États-Unis, et qui aboutirent en fait à la rédaction de nouveaux projets. Ces derniers projets retournèrent en juillet 1922 seulement au Conseil de la Société qui les approuva le 24 dudit mois. Encore, une fois devenus mandats, leur mise en vigueur n'intervint-elle qu'à la date du 27 de septembre 1923. Entre temps, le traité de Sèvres avait été remplacé par celui de Lausanne, où rien ne se trouve qui fasse allusion aux mandats.

II

En outre, seuls étaient revenus devant le Conseil de la Société des Nations les projets relatifs à la Syrie-Liban et à la Palestine. En déposant ce dernier, le gouvernement britannique avait fait savoir au Secrétaire général de la Société qu'il n'était pas encore en mesure de déposer son projet pour la Mésopotamie.

Il ne le devait jamais déposer d'ailleurs, puisque le mandat-instrument en quoi il se fût mué a pris la forme dont nous avons dit un mot plus haut et qui sera décrite plus loin, après que nous aurons fait un retour en arrière afin d'examiner la politique anglaise en Mésopotamie, et, par là, expliqué autant que possible les raisons de l'évolution du mandat pour ce territoire.

Donc, les troupes britanniques avaient occupé, en 1918, le pays situé entre les deux fleuves de la Bible, après en avoir chassé les armées ottomanes. Le territoire occupé correspondait dans son ensemble à la zone rouge

et à la zone B des accords de 1916, zones réservées, dès cette date, à l'influence de la Grande-Bretagne.

Après l'armistice de Moudros, nos alliés se préoccupèrent d'organiser ce territoire, d'où les fonctionnaires ottomans étaient partis. Ils nommèrent des fonctionnaires locaux, recrutés parmi les populations arabes indigènes, et ils instituèrent un « Conseil provisoire » composé de notables chargés d'administrer le pays sous l'égide des autorités d'occupation (Voir *Review of the civil administration of Mesopotamia* ; voir aussi un document parlementaire anglais où l'activité britannique, de 1918 à 1920 inclus, est exposée par le menu).

Il y a lieu de noter, dès maintenant, que l'occupation, telle que les Anglais la pratiquèrent, était très juridique et conforme aux usages et aux règles internationales. Quant au commencement d'organisation donné au pays, s'il passait un peu les droits reconnus à l'occupant, il était justifié en fait, et il le fut en effet aux yeux de tout le monde, par l'attribution sur ce pays d'un mandat à la Grande-Bretagne.

Cependant, l'opinion publique, en Angleterre, était loin d'être unanimement favorable à cette occupation dont le poids s'avérait plus lourd à mesure que le temps s'écoulait. Outre les manifestations de cette opinion qui se lisent dans la Presse anglaise de cette époque, il y eut, à la fin d'avril 1920, des débats à la Chambre des communes qui ne laissent subsister aucun doute à cet égard.

Les gouvernants d'Outre-Manche ne pouvaient pas ne pas tenir compte d'un état d'esprit, qui allait en s'accroissant. Aussi cherchèrent-ils à alléger les charges de leur mandat, tout en en conservant les avantages : toute l'action britannique en Mésopotamie s'explique ou peut s'expliquer par ce double souci.

Dès les premiers mois de 1921, soit immédiatement après le retrait de leur projet de mandat — retrait qui leur donna le temps de se raviser — on lut dans les journaux anglais des informations suivant lesquelles un gouvernement arabe aurait été en voie de se constituer à Bagdad.

En août 1921, on apprenait, d'autre part, que la Mésopotamie venait de se donner un Roi, en la personne de Fayçal, fils de l'ancien Chérif de la Mecque devenu Roi du Hedjaz, Hussein : c'était la réalisation, sous une forme inattendue, du projet d'institution d'un gouvernement arabe.

Naturellement, cet avènement se produisit sous une forme qui était propre à établir aux yeux du public européen qu'il correspondait au vœu unanime des populations. Le « Conseil provisoire » avait commencé par déclarer, spontanément, disait-on, et à l'unanimité qu'il fallait un Roi à la Mésopotamie, et que pour monter sur le trône, nul prétendant n'était qualifié autant que Fayçal.

Il convient de reconnaître que celui-ci avait su remarquablement préparer son avènement. Sa qualité de membre de la famille Hachémite, et de descendant du Prophète, lui assurait d'abord un prestige incontestable. Aux yeux des uns, il augmenta ce prestige par des largesses distribuées à bon escient. Aux yeux des foules, il l'accrut par une série de pèlerinages aux villes saintes de l'Islam, par un carême de jeûnes, de mortifications et de prières, à quoi était donnée une savante publicité. Le résultat ne pouvait faire doute : le référendum que le Haut-Commissaire britannique crut devoir ordonner donna 96 % des suffrages exprimés à Fayçal. En suite de quoi, celui-ci fut couronné Roi de l'Irak, à Bagdad, le 21 août 1921.

En France, l'avènement de Fayçal — qui y était connu, et point très avantageusement, malgré les succès de salon qu'il y avait rencontrés — suscita de la défiance. Les gens informés des choses d'Orient estimaient qu'un pareil voisin pouvait être dangereux pour la Syrie, d'où il avait été chassé en 1920. Les événements n'ont pas justifié ces craintes, quoique on assure que le fils d'Hussein fit longtemps, dans les milieux arabes, de la propagande contre la présence de la France en Syrie.

Dans les milieux internationaux de Genève, l'impression ne fut guère plus favorable. Le gouvernement britannique s'en aperçut si bien qu'il jugea bon de s'expliquer sur l'événement, en même temps que d'exposer les conséquences qu'il lui paraissait nécessaire d'en tirer au point de vue mandataire.

Son explication prit la forme d'un rapport qui fut lu le 17 novembre 1921 au Conseil de la Société des Nations par M. Fisher, délégué du Colonial-Office.

M. Fisher exposa d'abord les conditions dans lesquelles Fayçal avait été nommé Roi : « Les autorités britanniques, dit-il, se sont trouvées en présence d'un mouvement populaire auquel il aurait été vain, sinon dangereux, de s'opposer...

« Mais, continua-t-il, en substance il n'y a rien dans ce fait qui soit de nature à modifier les obligations contractées par la Grande-Bretagne, tant à l'égard de l'Irak qu'à l'égard de la Société des Nations. Ces obligations ont été définies par les articles 94 et 95 du traité de Sèvres, et par le projet de mandat communiqué en 1920 à la Société des Nations par le gouvernement anglais. Elles sont telles qu'elles doivent découler de l'article 22 du Pacte et il n'entre pas dans les intentions de la Grande-Bretagne de s'y soustraire.

« Toutefois, l'élection d'un Roi souverain par la quasi-unanimité des populations change les données du problème. Après y avoir mûrement réfléchi, le gouvernement britannique estime que le meilleur moyen pour

lui de s'acquitter de ses obligations de mandataire consistera à conclure avec le souverain de la Mésopotamie un traité où seront énumérés les principes qui devraient être définis normalement dans les « termes du mandat », et aussi les garanties à fournir aux parties en cause, et aux tiers.

« Le Roi ne s'y opposera pas, dit M. Fisher, qui cita à l'appui de son assertion des extraits du discours d'avènement du Souverain : « Ma première tâche, avait déclaré Fayçal, sera de faire élire par la nation une Assemblée constituante, qui donnera une Constitution à l'État. Cette Constitution posera les bases d'un gouvernement démocratique et définira les principes fondamentaux de la vie politique et sociale... L'Assemblée votera également un certain nombre de lois destinées à sauvegarder les intérêts des étrangers, à les protéger contre toute atteinte portée à leur religion, leur race ou leur langue, et à maintenir entre eux l'égalité économique... Enfin il sera institué un système judiciaire propre à garantir les droits des étrangers aussi bien que ceux des citoyens ».

« Donc, continua le délégué britannique, nulle opposition n'est à craindre, de la part de Fayçal, contre l'introduction, dans un traité à conclure avec lui, des obligations internationales résultant de l'acceptation du mandat par la Grande-Bretagne. Et ce traité, qui ne sera pas substitué au mandat, affirma M. Fisher, définira mieux que n'importe quel autre instrument les principes que l'on a eu en vue d'appliquer en instituant les mandats, à condition qu'il garantisse ou définisse : 1° les modalités de contrôle que la Grande-Bretagne doit exercer sur les relations extérieures de la Mésopotamie ; 2° l'exécution des obligations contractées par le gouvernement britannique ; 3° les mesures de contrôle financier qui pourront être nécessaires ; 4° qu'il ne porte pas atteinte à l'esprit ni à la lettre du Pacte de la Société des Nations.

« Or le gouvernement britannique, conclut M. Fisher, s'engage à faire figurer au traité les dispositions dont il est question ».

* * *

Le Conseil de la Société des Nations ne laissa pas d'être surpris par cet exposé. Il est évident que le projet de traité qui venait d'être révélé par le délégué britannique heurtait la conception que les membres de cette assemblée s'étaient faite des mandats, et nous ajoutons la conception logique du mandat. Que l'on remonte au principe, en effet : la Société des Nations, héritière naturelle des Empires, comme avait dit le général Smuts dans une phrase célèbre et à laquelle nous devons probablement l'insti-

tution dont il s'agit, la Société des Nations se doit de prendre en charge les territoires en deshérence, et là où les habitants ne sont pas encore capables de former des États, de conduire ces habitants jusqu'au moment où ils en seront capables, par une aide et des conseils appropriés. Mais comme elle n'a pas d'organe adapté à cette fonction, la Société des Nations donnera mandat à une grande puissance de s'en acquitter à sa place.

Logiquement, on conçoit donc l'écrit qui doit constater le mandat, comme un écrit passé entre la Société des Nations, à qui la fonction incombe d'une manière naturelle, transcendante pour ainsi dire, et la Puissance mandataire, qui doit exercer cette fonction, et étant entendu que cet écrit définira aussi précisément que possible en quoi consistera le mandat, c'est-à-dire la substance même du mandat.

Or, à cette conception qui nous le répétons paraît conforme à la nature des choses, la Grande-Bretagne opposait une conception consistant à conclure un traité entre le mandataire et le pays placé sous mandat. Cette conception parut au Conseil justement sujette à caution. Et, en effet, un semblable traité mettrait en rapport non plus les deux contractants réels, mais un de ces contractants seulement, avec, en face de lui, un autre contractant dont l'objet même du contrat tendrait à prouver qu'il n'a pas capacité de contracter !

Sans doute, le délégué britannique avait ajouté que le traité en projet ne serait pas substitué au mandat, mais il avait dit cela en passant. La pièce principale, dont il avait parlé, dans son exposé, était le projet de traité avec l'Irak, et non le mandat : on conçoit donc la gêne où se sentirent les membres du Conseil de la Société des Nations. Toutefois, ils ne la manifestèrent pas. En politiques expérimentés, ils se bornèrent à décider que le rapport britannique serait annexé au procès-verbal de la réunion : cela gagnait du temps, et il est rare que cela ne soit pas bon en politique étrangère.

Cette réserve n'empêcha pas le gouvernement anglais de poursuivre la réalisation de son projet. Le 10 octobre 1922, il signait à Bagdad un traité avec le Roi de l'Irak. (C'est à partir de cette date que l'appellation Mésopotamie fut remplacée définitivement par celle d'Irak, ce en quoi on a commis une erreur géographique).

Ce traité, qui reproduit plusieurs dispositions se trouvant stipulées dans les termes des mandats A, était conclu pour une durée de 20 années, qui pouvait être abrégée. Il s'augmenta, à la date du 30 avril 1923, d'un protocole qui ramenait sa durée à 4 années, en maintenant, et aussi en précisant la disposition résolutoire conditionnelle.

Certains de ces articles prévoyaient la conclusion d'arrangements particuliers relatifs à certaines catégories de rapports entre la Grande-

Bretagne et l'Irak. Lesdits arrangements ont été signés, à Bagdad également, le 25 mars 1924. Ils sont au nombre de 4, et ils règlent principalement les modalités des relations entre mandataire et pays sous mandat, tandis que le traité du 10 octobre 1922 règle principalement celles de ces relations qui sont tournées vers le dehors, c'est-à-dire qui intéressent les États membres de la Société des Nations. Les uns et les autres, ratifiés depuis longtemps par l'Irak, l'ont été, à la fin du mois de mars 1925, par la Grande-Bretagne.

Au fur et à mesure de leur conclusion, la Société des Nations avait reçu communication de ces instruments. Elle s'était bornée à en prendre acte et à les publier sans commentaire.

Cependant, le second traité avec la Turquie avait été signé en juillet 1923, tandis que la Grande-Bretagne négociait encore avec l'Irak. Bientôt sa ratification s'annonça comme imminente. Or, cette ratification allait détacher juridiquement l'Irak de l'Empire ottoman. La Grande-Bretagne risquait conséquemment de s'y trouver dans une situation assez fautive ; le droit d'occupation, qui fournissait encore un fondement à son action dans le pays allait prendre fin, et faute de l'approbation d'un titre quelconque par la Société des Nations, elle était exposée à s'y trouver sans aucun droit.

C'est pour empêcher que ne se réalisât cette éventualité que dès le mois de mai 1924, elle demanda au Conseil de la Société comme à la seule autorité ayant qualité pour cela, d'examiner d'urgence la question qu'elle avait posée elle-même, et de définir son mandat pour l'Irak, en l'habilitant aussi à l'exercer.

Il ne put toutefois lui être donné satisfaction que le 27 septembre 1924, et sous la forme que nous avons indiquée plus haut : une décision qui s'est incorporé les 6 accords anglo-irakiens, les a complétés, et qui les a mis en vigueur. Cette décision mettait fin à la situation où l'Angleterre n'avait pu éviter de se trouver dès le 6 août précédent, et qui était celle d'une puissance occupant en fait, mais non en droit.

III

La Grande-Bretagne n'avait pas cessé, bien entendu, d'exercer son moyen d'action sans titre, comme si elle en avait eu un. Or, à présent que nous avons retracé les conjonctures politiques qui ont conduit notre alliée à imprimer cette forme particulière à son mandat, il convient de rechercher sur quelle base juridique elle a pu, ou cru pouvoir s'appuyer pour légitimer, en quelque sorte, son action, depuis la date où ses troupes occupèrent la Mésopotamie jusqu'au jour où son mandat fut régularisé

par la Société des Nations. Il y aura lieu, comme nous l'avons déjà marqué, de distinguer deux époques.

L'occupation d'un territoire ennemi — et en 1918, la Mésopotamie était bien un territoire ennemi — donne à l'occupant, avons-nous déjà dit, certains droits et certaines obligations. Ces obligations et ces droits ont été définis par la convention de la Haye du 18 octobre 1907.

Comme au moment de l'occupation, il était d'ores et déjà entendu que la Mésopotamie serait soustraite à la domination turque pour être confiée à la Grande-Bretagne (voir accords de 1916), l'occupation comportait faculté de prendre un certain aspect, de s'accuser en profondeur. Sans doute, il y a là une faculté qui n'est pas prévue par le droit international en vigueur : c'est une faculté d'ordre politique, d'opportunité politique, mais non moins réelle et digne d'être prise en considération.

Cette faculté elle-même se précisa quand la Grande-Bretagne eut reçu du Conseil suprême un mandat pour la Mésopotamie. Elle se trouva tenue, et la Société des Nations proclama en mars 1921 cette obligation, d'imprimer à l'occupation une direction conforme aux principes mandataires. Ainsi faisions-nous en Syrie, et ainsi les Anglais eux-mêmes faisaient en Palestine, et aussi en Mésopotamie.

Le traité de Sévres (10 août 1920), par ses articles 94 à 97, définit le statut futur de ce dernier territoire : il était érigé en État provisoire placé sous mandat. Il indiquait donc avec précision son devoir au mandataire. Le fait que ce traité est devenu caduc faute de ratification ne change rien à la chose. Il constitue un document qui atteste quelle fut la volonté des Alliés au moment où se décida l'application du système mandataire aux territoires non-turcs de l'Empire ottoman. Lors de sa signature, il était certain, quel que pût être le sort de ce traité, que l'occupation anglaise en Mésopotamie ne prendrait fin que pour être remplacée par le régime nouveau appelé mandat. Il appartenait donc à l'occupant, futur mandataire, de préparer sans désespérer la transformation de son occupation en mandat.

On doit ajouter ici que la Grande-Bretagne s'en préoccupa ; témoin son rapport de 1920, à la Société des Nations ; témoin aussi le projet de définition de son mandat, arrêté de concert avec ses alliés, et qu'elle remit au Conseil de la Société en décembre 1920. Toutefois, au strict point de vue juridique, et tant que l'Irak n'était pas détaché de l'Empire ottoman, son droit strict ne dépassait pas celui qui est départi à une armée d'occupation, et quoi qu'elle fît, ce droit constituait le seul vrai fondement juridique de son action.

Survint l'élection de Fayçal, ratifiée par 96 % de la population. La situation créée par cette élection est assez délicate à définir du point de vue

juridique. D'abord était-elle compatible avec le statut envisagé pour le pays dont ce Fayçal devenait souverain ? On ne peut répondre à cette question que par l'affirmative. Le mandat n'implique pas telle forme de gouvernement à l'exclusion de telle autre forme. Il a pour objet principal de conduire des populations déterminées à l'indépendance. Or, ces populations peuvent former un État indépendant, que le gouvernement de cet État affecte une forme démocratique, monarchique ou autre. Au point de vue interne, l'élection de Fayçal ne comportait donc, à notre avis, aucune signification.

Elle aurait pu cependant en avoir une au point de vue international. On aurait pu considérer cette élection comme un acte entraînant sécession du pays qui l'avait accompli. Mais il aurait fallu, pour cela, que cette sécession fût reconnue par les puissances signataires du traité de Sévres. Encore la reconnaissance eût-elle pu intervenir sous diverses formes, avec les réserves impliquées par le mandat : la reconnaissance d'un État, en effet, est susceptible de réserves, et de modalités.

Mais aucun État ne donna cette signification au référendum de juillet 1921 : l'avènement d'un Roi en Mésopotamie fut considéré seulement comme un fait par les puissances.

Seule, la Grande-Bretagne semble avoir attaché une valeur juridique à ce fait. Nous ne voyons pas comment elle aurait pu sans cela traiter avec Fayçal. Pour conclure un traité avec lui, il fallait qu'elle le considérât comme capable de contracter, c'est-à-dire comme chef d'un État indépendant, et pour cela il aurait fallu que son élection eût comporté sécession. Sans doute Fayçal ne traitait que pour se placer sous une sorte de protectorat britannique, mais dans le moment qu'il traitait, il ne pouvait être considéré autrement que comme indépendant. La Grande-Bretagne l'a déclaré d'ailleurs dans l'écrit qui est devenu la décision du 27 septembre 1924.

Sans doute encore on pourrait dire que, par ce traité, le Roi de l'Irak avait reconnu, au nom des populations qui l'avaient placé sur le trône, le mandat anglais. Il y aurait eu, en ce cas, application intégrale de la disposition de l'article 22 du Pacte qui veut que les populations soient consultées sur le choix du mandataire à leur donner. Mais alors, il eût fallu encore que l'accord entre Fayçal et les Anglais s'ajoutât au mandat, et non qu'il s'y incorporât comme il a fait.

Si la Grande-Bretagne a donc considéré Fayçal comme chef d'un État indépendant pour traiter avec lui en octobre 1922, il convient d'ajouter qu'il n'en a pas plus été tiré par elle-même que par les autres puissances les conséquences qu'une telle reconnaissance comportait. Car il a toujours été entendu que l'Irak ne serait — et il n'a été — détaché de l'Empire

ottoman que par la mise en vigueur du traité de Lausanne. On voit déjà combien de contradictions résultaient de ce traité du 10 octobre 1922.

Un traité conclu dans de semblables conditions n'avait donc, semble-t-il, aucune valeur aux yeux des tiers. Mais les puissances que cela regardait, et même la Société des Nations fermèrent les yeux. Pour le surplus, et si l'on veut aller au fond des choses, il doit être reconnu que ce traité contenait l'énumération des obligations contractées à l'égard des autres États par le fait même de l'acceptation du mandat par la Grande-Bretagne. Il contenait aussi — et les arrangements du 25 mars l'ont complété sur ce point — une définition de l'action que le mandataire est appelé à exercer dans le pays confié à son mandat. Envisagé sous cet angle, on ne peut donc le considérer comme une tentative faite par la Grande-Bretagne pour éluder ses obligations mandataires. Tout au plus aurait-on pu penser qu'elle avait cherché à échapper au contrôle de la Société des Nations si elle n'avait demandé elle-même à être remise dans la règle mandataire, c'est-à-dire à rester soumise à ce contrôle comme elle y est soumise en effet.

Venant sur ces entrefaites, la décision de la Société des Nations ne nous paraît donc pas avoir fait autre chose qu'avaliser une situation de fait, en avalisant et en s'incorporant les traités anglo-irakiens. Et du moment que le Conseil de la Société agissait, ce faisant, en vertu des pouvoirs souverains qu'il tire en cette matière du paragraphe avant-dernier de l'article 22 du Pacte, et d'autre part que la situation qu'il a avalisée est devenue ainsi une situation de droit, nulle puissance ne serait plus désormais fondée à se plaindre, malgré la forme qu'a donnée la décision du Conseil à la définition du mandat anglais pour l'Irak.

Il n'en reste pas moins que la condition internationale de l'Irak est restée assez incertaine, assez flottante, entre le 6 août 1924 et le 29 septembre suivant. A partir de la première de ces dates, le droit d'occupation qui avait seul constitué jusque-là la base juridique de l'action britannique en Irak avait pris fin. Le droit d'exercer son mandat ne fut pas départi à la Grande-Bretagne avant la dernière date. Dans l'intervalle, il n'y eut rien. Nous savons bien que, dans cet intervalle, elle ne cessa pas de s'acquitter de sa fonction de mandataire, mais elle s'en acquittait sans titre. Ne s'appuyant sur aucune base, son action était une action de fait, comportant des situations respectives de fait. Toutes autres explications resteraient, à notre avis, illusoires. Si elles rendaient compte — et encore combien approximativement — au point de vue politique, elles ne pourraient donner à ces situations un caractère juridique qu'elles n'ont pas eu. Aussi bien, puisque ce régime indéterminé a pris fin, mieux vaut rechercher la valeur de celui qui y a été substitué. En d'autres termes,

mieux vaut examiner en soi le mandat anglais pour l'Irak, tel qu'il s'exerce depuis le 27 septembre 1924, et de l'examiner aussi dans ses ressemblances et dans ses différences avec les autres mandats A.

IV

Donc ce mandat s'exerce sur un territoire qui a été érigé, comme les autres territoires placés sous un mandat A, en État « provisoirement indépendant » (1). Nous préférierions qu'on dît « virtuellement indépendant », c'est-à-dire qui sera indépendant dans l'avenir et à certaines conditions ; qui porte en soi, en puissance, tous les attributs de la souveraineté.

Mais le choix de l'adverbe ne change rien à la réalité des choses, et la réalité, c'est que les compétences nécessaires à l'exercice de la fonction publique, et dont l'ensemble constitue précisément la souveraineté, sont toutes distribuées entre le mandataire et les organes indigènes de l'État, étant entendu que les unes et les autres doivent s'exercer dans le sens de l'avènement de l'État à la pleine indépendance.

On conçoit qu'il est difficile, dans ces conditions, de donner de l'État sous mandat une définition satisfaisante, une définition comprenant tous les caractères qui donnent à cet État sa physionomie particulière. Mais, il n'est pas impossible, au contraire, d'énumérer, par groupes, les compétences départies à chacune des deux autorités, locale et mandataire, en présence, et la physionomie de l'État apparaîtra sous son vrai jour à la lumière de cette énumération.



Le mandataire, à l'origine, s'est trouvé, en Irak comme ailleurs, investi de tous les pouvoirs, c'est-à-dire de toutes les compétences, à charge, pour lui, de les transférer aux autorités locales, au fur et à mesure que celles-ci auront été reconnues capables de les exercer. Or, la Grande-Bretagne a déjà remis un certain nombre de ces compétences aux autorités irakiennes constituées sous son égide, et avec son aide. Elles les a remises à celles-ci par des textes, qui sont les textes dont nous avons parlé plus haut — ceux qui tiennent lieu de mandat. Et les autorités irakiennes, depuis lors, exercent ces compétences avec l'aide, et avec les conseils de

(1) A noter que ce territoire n'a pas encore de limites certaines du côté de la Turquie. Le sort du vilayet de Mossoul fait actuellement l'objet d'un arbitrage devant le Conseil de la Société des Nations, qui aura à prononcer auquel des deux États, Turquie ou Irak, il doit être rattaché.

la Grande-Bretagne, qui cesseront eux-mêmes quand le mandat prendra fin.

La première délégation de pouvoirs fut faite par le traité du 10 octobre 1922. Par l'article 3 de cet instrument, le Roi Fayçal s'engageait « à élaborer un statut organique » qui sera, dit l'article en question, présenté à l'Assemblée constituante de l'Irak », et à mettre en vigueur ledit statut « qui..... et qui tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant le territoire. Ce statut organique garantira à toute personne la plus complète liberté de conscience ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il stipulera qu'aucune égalité de traitement ne doit être établie entre les habitants de l'Irak, du fait des différences de race, de religion ou de langue, et qu'il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue... ».

En exécution de cet article (qui contient à lui seul nombre de prescriptions disséminées dans les termes des autres mandats A, notamment celles qui doivent garantir les droits individuels des habitants), en exécution de cet article, un statut organique fut élaboré. Approuvé par l'Assemblée constituante à la date du 10 juillet 1924, et ratifié par le Roi Fayçal au début d'avril 1925, il définit la forme de l'État, et aussi les compétences reconnues aux autorités locales constitutionnelles. Ce statut, qui est très bien compris et rédigé, comprend une introduction et 10 parties numérotées : c'est, en somme, une Constitution très complète et bien venue.

Dans l'introduction, il est déclaré : « L'Irak est un État libre et indépendant. Ses droits souverains sont indivisibles et inaliénables. Son gouvernement est celui d'une monarchie héréditaire, et il a la forme représentative ».

Si l'on interprétait ce texte à la lettre, la cause du mandat en Irak serait jugée. Cependant, le mandat y est un fait. Constaté par la décision du 27 septembre 1924, et par les six instruments que cette décision s'est incorporés, ce mandat se traduit par la reconnaissance de certaines compétences à la Grande-Bretagne mandataire. Plusieurs de ces compétences semblent, d'après le statut organique, appartenir aussi aux autorités locales. Les textes sont-ils donc contradictoires ? Nullement. La réalité, c'est qu'il y a, dans leur application conjuguée, une part d'empirisme qui fait précisément l'originalité du mandat. Cela sera mis en évidence un peu plus loin, quand seront examinées les compétences en question.

Après la déclaration proclamant l'indépendance de l'Irak, l'introduction du statut organique vise le choix de la capitale qui est Bagdad, et la forme et la couleur du drapeau national.

La partie I est consacrée à la définition des droits des habitants. C'est une tradition constante d'insérer au commencement des Constitutions un ensemble de prescriptions tendant à garantir ce qu'on est convenu d'appeler les libertés individuelles.

La définition des droits de la Couronne fait l'objet de la partie II. Il y est écrit que la souveraineté appartient au peuple qui la remet en dépôt entre les mains de Fayçal, et, après celui-ci, de ses héritiers. Les règles de transmission de la Couronne sont arrêtées, ainsi que les mesures qu'il y aura lieu de prendre au cas où la Couronne écherra à un Souverain mineur (Les Rois, en Irak, seront majeurs à 18 ans).

Le Roi est irresponsable. Il promulgue les lois et en assure l'exécution. Il conclut les traités, qu'il ne peut toutefois ratifier qu'après approbation du Parlement. Il nomme les membres du Sénat, et accepte leur démission. Il est le chef des armées. Il nomme à tous les emplois civils ou militaires. Enfin, il a le droit de grâce.

La partie III du statut détermine les règles de fonctionnement du pouvoir législatif. Ce pouvoir appartient au Roi et au Parlement qui se compose d'un Sénat et d'une Chambre des députés.

Le Sénat comptera 20 membres, au maximum, nommés par le Roi pour 8 ans, et renouvelables par moitié tous les 4 ans.

Le nombre des députés sera variable. Ils sont élus à raison d'un député par 20.000 Irakiens du sexe masculin. Une loi électorale a fixé les conditions des élections qui se feront au scrutin à deux degrés.

Les droits respectifs des deux Chambres sont déterminés par le statut, ainsi que les droits et les devoirs des membres de ces Chambres. Spécifions que, dans l'ensemble, la compétence du Parlement irakien est principalement d'ordre législatif, c'est-à-dire qu'elle comporte le pouvoir d'édicter des lois, qui sont lois de l'État.

La partie IV est consacrée aux ministres, qui sont les agents du Roi, chef du pouvoir exécutif. Le choix du premier de ces ministres appartient au Souverain, qui le nomme et nomme les autres ministres, sur la proposition du premier. Le collège de ces hauts fonctionnaires est responsable devant la Chambre des députés.

Voilà pour l'organisation politique de l'Irak. Le reste du statut organique est consacré à la définition des pouvoirs que l'on peut appeler administratifs. Sa partie V prévoit l'organisation du pouvoir judiciaire (organisation des tribunaux, qui sont divisés en trois grandes catégories : tribunaux civils, religieux et spéciaux dont la compétence est déterminée ; mode de nomination des juges, etc.).

La partie VI, consacrée aux finances, détermine principalement les règles qui devront être suivies en matière budgétaire. La partie VII

renvoie à des lois spéciales, non encore portées, le soin de donner au pays une organisation administrative. La partie VIII est consacrée aux mesures transitoires destinées à régulariser les lois et les jugements intervenus entre la date de l'entrée en guerre de l'Empire ottoman, dont l'Irak faisait alors partie, et la mise en vigueur du statut, de quelque autorité qu'émanent ces jugements et ces lois.

Enfin, la partie IX fixe les règles suivant lesquelles le statut pourra être modifié, et la partie X et dernière donne quelques dispositions générales relatives, les unes aux mesures d'exception à prendre en cas de troubles intérieurs, les autres à l'interprétation du statut, en cas de divergences de vues de la part de ceux à qui il appartient de l'appliquer.



Si l'on s'en tenait à la lettre de cette Constitution, l'Irak serait dès à présent, ainsi que nous l'avons déjà noté, un État libre et indépendant. Cependant les instruments qui tiennent lieu de définition du mandat britannique y apportent de graves et nombreuses restrictions. Ces restrictions apparaîtront d'elles-mêmes au fur et à mesure que nous examinerons la substance desdits instruments, et les droits qu'ils donnent à la puissance mandataire.

Il y a d'abord les 4 arrangements subsidiaires du 25 mars 1924. Le premier, conclu en exécution de l'article 2 du traité du 10 octobre 1922, fixe le nombre et la qualité des fonctionnaires britanniques qui seront obligatoirement employés et rémunérés par l'Irak. Ces fonctionnaires sont, en somme, les agents d'exécution du mandat, ceux qui seront chargés d'enseigner aux fonctionnaires locaux, qu'ils doublent à presque tous les degrés de la hiérarchie, l'art d'administrer eux-mêmes le pays.

Le second de ces arrangements, conclu en exécution de l'article 7 du traité de Bagdad, détermine les conditions dans lesquelles la Grande-Bretagne donnera son assistance à l'Irak au point de vue militaire ; celles dans lesquelles y seront maintenues en garnison les troupes britanniques, et celles aussi dans lesquelles les officiers anglais seront employés dans les armées irakiennes.

Le troisième arrangement, prévu par l'article 9 de l'instrument signé à Bagdad en 1922, a trait à l'organisation de la justice. La décision du 27 septembre 1924, prévoyant dans un de ses paragraphes, la suspension des droits juridictionnels des étrangers tels qu'ils résultaient des Capitulations et des usages, il appartenait au mandataire de fournir aux étrangers une bonne administration de la justice. C'est à cela que vise l'arrangement dont nous parlons. Il prévoit la façon dont seront constitués les tribunaux

civils appelés à juger les causes où sont impliqués des étrangers ou des intérêts étrangers ; il prévoit aussi les modalités suivant lesquelles les magistrats britanniques siégeront dans les tribunaux irakiens tant pour aider et conseiller les juges locaux que pour fournir toutes garanties aux justiciables, au point de vue de la science du droit et de l'intégrité professionnelle.

Enfin, le quatrième et dernier arrangement du 25 mars 1924, conclu, comme les arrangements précédents, en exécution du traité de Bagdad, a trait aux relations financières existant entre mandataire et pays sous mandat. Il n'est pas possible de l'étudier longuement ici, non plus que les autres accords du reste, mais on doit signaler qu'il limite, et gravement, l'autonomie financière de l'Irak, qu'on aurait pu croire entière, si l'on s'en était rapporté uniquement à la partie VI du statut organique.

Ainsi, par les accords en question, l'exercice de la souveraineté intérieure de cet État « libre et indépendant » est considérablement réduit en fait. Le Roi de l'Irak, chef de l'État, ne peut nommer tous les fonctionnaires qui concourent au fonctionnement de la chose publique ; ni les officiers qui concourent à la sauvegarde ; ni les juges qui ont pour mission de faire respecter la loi. Il n'est pas non plus le maître des finances de l'État. Ce chef d'État, théoriquement armé de pouvoirs considérables, supporte, obligatoirement, des servitudes très graves du fait du mandat britannique. Elles ne sont pas, du reste, établies au profit de la Grande-Bretagne, mais dans le but de permettre à celle-ci de conduire l'Irak à la pleine et entière indépendance, et aussi de garantir les droits des tiers. Au point de vue pratique, cela se traduit par « l'aide et les conseils » que doivent donner les mandataires aux autorités locales, avec pouvoir, pour les premiers, d'empêcher ou de redresser les erreurs que pourraient commettre celles-ci.

Ce tableau incline déjà à penser que, du point de vue interne, c'est-à-dire des relations entre mandataire et pays sous mandat, le mandat pour l'Irak ne présente pas grande différence avec les autres mandats A, nonobstant la différence de forme des instruments qui les constatent.

Au point de vue externe, c'est-à-dire des relations existant ou pouvant exister entre l'Irak et les autres États, il n'est pas non plus de différence fondamentale par rapport aux autres pays de mandat. En Syrie-Liban, comme en Palestine, la puissance mandataire est chargée des relations extérieures de ces États. En Mésopotamie, ces rapports sont, par le traité du 10 octobre 1922, confiés soit à la Grande-Bretagne, soit au Roi de Mésopotamie lui-même. Parfois aussi, ils sont déclarés être de la compétence concertée des deux autorités. D'autres fois, enfin, les obligations que comportent ces rapports, par exemple celles qui résultent de l'article 11

(égalité économique), des articles 12 et 14, ces obligations sont simplement énumérées et il est stipulé sous une forme impersonnelle qu'elles seront observées : « Il ne sera établi en Irak aucun traitement différentiel...; — Il ne sera pris en Irak aucune mesure...; — etc. ».

La plus grande partie des obligations découlant du mandat l'est d'ailleurs sous cette dernière forme. Il s'en suit que les deux autorités en présence, en Irak, se sont engagées conjointement à les observer, sans que les textes eussent mis ces obligations à la charge de l'une plutôt que de l'autre. Mais c'est la Grande-Bretagne qui en sa qualité de mandataire, et en vertu de la décision du 27 septembre 1924, est seule garante de leur observation aux yeux des autres États, comme aux yeux de la Société des Nations. Il en résulte que, en étant responsable, elle a la haute main sur toutes les relations extérieures de l'Irak (1).

Ce qui confirmerait dans ce point de vue si besoin était d'une confirmation, c'est que c'est à la Grande-Bretagne qu'il appartient de rendre compte. Elle le fait, comme il est fait pour les autres mandats, par le moyen d'un rapport annuel auquel est joint le texte des lois et règlements édictés pendant l'année. Ces documents sont adressés au Conseil de la Société des Nations et soumis à l'examen de la Commission permanente des mandats. Cette dernière a pour fonction seulement de rechercher si le mandat a été observé dans sa lettre et dans son esprit, et d'instruire le Conseil. Et c'est le Conseil, sur le vu des conclusions de la Commission, qui a seul compétence pour se prononcer sur l'exercice du mandat, et pour signaler les observations auxquelles cet exercice peut donner lieu.

V

Ainsi le moyen d'action mandataire donné à la Grande-Bretagne pour l'Irak ne se traduit pas par des différences fondamentales, dans son but et dans son exercice, par rapport aux autres mandats A, et nonobstant la forme des instruments par lesquels il est constaté.

C'est à notre alliée qu'il appartient, en effet, de faire observer l'égalité économique, et les autres catégories d'égalité, entre tous les États membres de la Société des Nations, dans les rapports que ces États ou leurs ressortissants entretiennent ou peuvent entretenir avec l'Irak. Enfin, elle est tenue d'« aider et conseiller » les autorités locales de façon à conduire celles-ci à la capacité de se gouverner et administrer elles-mêmes.

Identique dans ses deux principaux objets, le moyen d'action donné à

(1) Ainsi c'est elle et non l'Irak qui poursuit devant la Société des Nations le règlement de la question de Mossoul.

l'Angleterre n'est pas dissemblable non plus, dans ses procédés d'exécution, des moyens d'action mis en œuvre en Syrie-Liban ou en Palestine.

Si certaines relations extérieures semblent laissées en Irak à la disposition des autorités locales, alors que dans ces deux derniers pays elles sont confiées aux mandataires, il n'y a là qu'une apparence. La Grande-Bretagne a, en réalité, la haute main sur toutes ces relations. Sans doute, elle laisse parfois agir les autorités irakiennes dans les petites choses, mais c'est sans cesse, pour ainsi dire, de tenir les yeux sur elles, de façon à les empêcher de commettre des actes qui ne seraient pas conformes au mandat. Quant à sa mission d'« aide et de conseil », les 4 accords du 25 mars 1924 par lesquels elle est définie, et les renseignements que nous pouvons avoir par ailleurs, attestent incontestablement qu'elle s'en est acquittée de la même façon que fait, par exemple, la France en Syrie. Les modalités en sont seulement désormais moins empiriques, ce qui n'en vaut peut-être pas mieux.

En résumé, analogie complète dans les buts du mandat, analogie complète dans le mode d'exercice du mandat : la seule différence qui reste est celle qui existe dans les instruments constatant ces mandats. Et cela conduit à se demander si l'hypothèse que nous émettions plus haut, à savoir que la Grande-Bretagne avait cherché à alléger son mandat pour l'Irak, était fondée ou non, et en tout cas, si la fin a correspondu à l'intention.

Or, il nous semble que oui. Elle a rétrocedé aux autorités locales, plus vite qu'elle ne l'a fait en Palestine et que nous n'avons fait en Syrie, nombre de compétences nécessaires à l'exercice de la fonction publique. Cela a flatté les populations, et cela, surtout, a allégé les charges financières qui lui incombait — cela a d'autant plus allégé ces charges que la majeure partie des fonctionnaires du mandat sont désormais rémunérés sur le budget local de l'Irak. Elle a pu aussi alléger le poids de son occupation militaire, très dispendieuse à raison des soldes payées aux officiers et soldats britanniques. En somme, en dernière analyse, il semble que son mandat en Irak soit plus évolué que les autres mandats, qu'il est plus près d'être parvenu à ses fins, et en cela, aussi, il y a un allègement appréciable.

Il convient d'ajouter qu'il ne lui aurait pas été possible d'imprimer une évolution aussi rapide à son mandat en Palestine, et qu'il aurait été impossible à nous-même d'agir en Syrie-Liban, comme elle a fait en Mésopotamie.

En Syrie-Liban, comme en Palestine, les mandataires se sont trouvés en présence de communautés ethniques nombreuses, chez qui la nationalité se confond avec la religion, et qui ne se sentent aucun lien com-

mun, on pourrait même ajouter, au contraire. Il a donc fallu commencer par habituer ces communautés à l'idée qu'elles pourraient conserver leur individualité, dont elles se montrent si jalouses, tout en entrant dans une entité politique ou administrative plus large qu'elles. Cela n'a pas été une des moindres difficultés de la tâche assumée par les mandataires, et si cette difficulté est en grande partie surmontée en Syrie, ce n'est un mystère pour personne qu'elle en est toujours au même point en Palestine, où l'idée de collaboration entre Juifs et Musulmans n'a pas encore été admise par les Musulmans.

En Mésopotamie, au contraire, la Grande-Bretagne ne s'est trouvée qu'en face d'une seule race, la race arabe, et d'une seule religion, l'Islam. La nation, la société, était déjà une, et au surplus, avait déjà certains cadres. Cela a permis au mandataire d'aller plus vite en besogne, partant d'imprimer à son mandat une cadence d'évolution plus rapide qu'ailleurs.

Il lui a même paru possible de tant accélérer cette cadence — l'évolution, on l'a remarqué, est incluse dans la notion même du mandat — qu'elle n'a pas hésité à fixer une date à l'expiration de son mandat. Le mandat, en effet, tel qu'il résulte des instruments par lesquels il est constaté, prendra fin au plus tard le 6 août 1928. Il prendra même fin plus tôt si l'Irak est, avant cette date, admis dans la Société des Nations.

Nous n'avons pas à examiner ici si l'Angleterre était fondée ou non, en droit, à assigner de sa seule autorité une date à l'expiration du moyen d'action confié à elle pour l'Irak ; ni si un État sous mandat peut être admis dans la Société des Nations. Le Conseil de la Société des Nations a régularisé ces dispositions comme les autres. Mais nous pouvons conjecturer ce que deviendra l'Irak à l'expiration du mandat portant sur lui, que ce mandat prenne fin d'ailleurs avec ou sans admission dans la Société.

Le protocole du 29 avril 1923, qui fixe la durée de l'ensemble des instruments formant le traité d'alliance, dispose que, avant l'expiration de ce traité : « Rien n'empêchera de conclure un nouvel accord, afin de régler les relations ultérieures entre les Hautes Parties contractantes ». Et la décision du Conseil de la Société des Nations, par laquelle le traité a été mis en vigueur aux yeux des tiers, contient cette disposition : « A l'expiration de la période pour laquelle a été conclu le traité d'alliance, le Conseil de la Société des Nations, si l'Irak n'a pas été admis dans la Société, sera invité à décider des nouvelles mesures à prendre en vue de donner effet à l'article 22 du Pacte ».

Ainsi, les deux éventualités envisagées, il résulte que, ou bien le mandat prendra fin par admission de l'Irak dans la Société des Nations, et alors la Grande-Bretagne se sera assuré préalablement un nouvel accord qui lui

permettra de demeurer présente en Irak, tout en allégeant encore les charges que lui impose cette présence, et vraisemblablement en étant dispensée de rendre compte de l'exercice de son mandat, ou bien son moyen d'action prendra fin irrévocablement le 6 août 1928, mais alors, d'accord avec le Conseil de la Société des Nations, elle aura préalablement déterminé le régime qui sera mis à la place de ce moyen d'action.

Dans l'un, comme dans l'autre cas, elle restera en Irak, ce qui est conforme à la tradition politique britannique, et elle aura pu donner satisfaction à la partie de l'opinion publique anglaise qui trouvait trop lourd le mandat pour la Mésopotamie.

ALBERT MILLOT,
Docteur en droit.
