

Le critère de légitimité démocratique opposé au peuple irakien par la Société des Nations

Chantal Carpentier

Volume 35, Number 4, décembre 2004

La théorie internationale face au 11 septembre et ses conséquences.
Perspectives libérales et critiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/010488ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/010488ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

IQHEI

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Carpentier, C. (2004). Le critère de légitimité démocratique opposé au peuple irakien par la Société des Nations. *Études internationales*, 35(4), 721–739.
<https://doi.org/10.7202/010488ar>

Article abstract

No sooner than they were freed from Turkish administration and placed *de facto* under British military occupation after World War One, the Iraqi people were placed tutelage until the Council of the League of Nations judged them able to govern themselves democratically. Great Britain had been commissioned to teach a nation to govern itself democratically. Unexpectedly, the League of Nations opposed to Iraq a criterion of democratic legitimacy even though they had abandoned that criterion at the moment when Ethiopia became a member. As soon as it was emancipated, Iraq became a member of the League of Nations in 1932.

Le critère de légitimité démocratique opposé au peuple irakien par la Société des Nations

Chantal CARPENTIER*

RÉSUMÉ : Jugé incapable de se gouverner lui-même librement au lendemain de la Première Guerre mondiale, le peuple irakien à peine libéré de l'administration turque et donc juridiquement indépendant bien que sous occupation militaire britannique, fut rapidement placé sous tutorat de la Puissance occupante sans que le peuple ait à exprimer sa volonté puisqu'il était considéré de civilisation inférieure. Au moment d'exercer enfin son droit à s'autodéterminer, le Conseil de la Société des Nations le soumit à un contrôle étroit destiné à vérifier qu'il avait effectivement acquis l'aptitude à se gouverner librement, c'est-à-dire démocratiquement. Bizarrement, la SDN qui avait abandonné le critère de légitimité démocratique depuis l'adhésion de l'Éthiopie, l'opposa quand même au peuple irakien. L'émancipation de l'Irak coïncida avec son admission à la SDN en 1932.

ABSTRACT : No sooner than they were freed from Turkish administration and placed de facto under British military occupation after World War One, the Iraqi people were placed tutelage until the Council of the League of Nations judged them able to govern themselves democratically. Great Britain had been commissioned to teach a nation to govern itself democratically. Unexpectedly, the League of Nations opposed to Iraq a criterion of democratic legitimacy even though they had abandoned that criterion at the moment when Ethiopia became a member. As soon as it was emancipated, Iraq became a member of the League of Nations in 1932.

Au moment où il était officiellement question de rendre au peuple irakien le libre usage de sa souveraineté le 30 juin 2004 – ou plutôt de lui « transférer » la souveraineté, selon la terminologie propre à l'administration américaine qui semblait croire que cette souveraineté lui appartenait en dépit des règles de droit international applicables en cas d'occupation militaire – la question se posa de savoir si le peuple irakien n'est pas l'objet d'une malédiction qui fait se répéter l'Histoire ? Il a été jugé incapable de se gouverner lui-même librement à deux reprises par des États tiers occupant militairement son territoire soit à la suite de la Première Guerre mondiale (s'agissant de la Grande-Bretagne), soit à la suite d'une opération militaire dont le dernier objectif annoncé¹ était de libérer le peuple irakien soumis à un régime dictatorial (opération *freedom Iraq* menée à l'instigation des États-Unis et de la Grande-Bretagne une nouvelle fois impliquée). À deux reprises et à chaque fois en violation de sa souveraineté, le peuple irakien a été mis sous tutelle

* Maître de conférences des universités à l'Université de Nantes.

1. Après la découverte et la destruction d'armes de destruction massive.

étrangère dans le but affiché de lui apprendre (raison d'être du Mandat international confié à la Grande-Bretagne par la Société des Nations) ou de lui réapprendre la démocratie, la liberté et le respect dû aux droits de l'Homme, lesquels sont malmenés dans la société internationale actuelle à la fois par les dictateurs et par les terroristes internationaux².

Parce qu'il n'était pas capable d'exercer sa souveraineté de manière démocratique et à la façon des États autoproclamés civilisés de l'époque, le peuple irakien fut empêché par la Société des Nations d'exercer son droit à l'autodétermination en se constituant en État bien que la Turquie vaincue ait octroyé l'indépendance à ses anciennes provinces occupées militairement par les Britanniques. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, le peuple irakien ne fut pas autorisé à s'autodéterminer car il n'était pas apte à exercer sa souveraineté de manière démocratique, faute d'avoir atteint un niveau suffisant de civilisation. Puis, au début du ^{xxi}^e siècle, ce même peuple – une fois « éduqué » par le mandataire britannique et ayant acquis l'aptitude nécessaire à s'autodéterminer et à s'auto administrer au sein de l'État irakien³ – est mis en demeure d'exercer sa souveraineté de manière effectivement démocratique, quitte à être « libéré » par la force des armes étrangères. Tout se passe en apparence comme si l'aptitude théorique à se gouverner soi-même ne suffisait plus après plus d'un demi-siècle où, d'interventions militaires en coups d'État, la dictature s'est établie en Irak ; comme s'il fallait effectivement que le peuple se gouverne lui-même et surtout qu'il le fasse de manière démocratique, c'est-à-dire en application d'un critère international de légitimité démocratique dont l'existence n'était pas encore avérée au moment où débuta l'opération *freedom Iraq*. Comme à l'époque de la Société des Nations, on imposa au peuple irakien le respect de conditions « révolutionnaires » dans le sens où le droit international de l'époque les ignorait totalement et on tenta ainsi de légitimer une ingérence étrangère dont les finalités étaient moins la protection d'un éventuel critère démocratique opposable à tous les peuples constitués en États ou revendiquant de le faire (comme le peuple irakien en 1920) que l'établissement d'une zone d'influence durable au cœur du Moyen-Orient, sous couvert d'un régime international garanti par la Société des Nations (Mandat britannique) ou avec l'assentiment extorqué de l'ONU.

Une fois constitué en État – c'est-à-dire après avoir donné des preuves de son aptitude acquise sous la férule britannique – le peuple irakien fut présumé apte à exercer sa souveraineté dans l'État (comme le sont les autres peuples puisque dans la société internationale du ^{xx}^e siècle la souveraineté de l'État

2. Du moins est-ce ce qui ressort des discours de M. George W. BUSH, comme par exemple celui fait à l'ONU le 21 septembre 2004.

3. La question de savoir si le peuple irakien est actuellement inapte à se doter d'institutions démocratiques et d'instaurer un État de droit - du fait d'un handicap qui pourrait tenir à l'influence de la religion islamique – ne se pose pas dans l'enceinte de l'ONU et le représentant spécial du secrétaire général pour l'Irak a par exemple expressément reconnu que « l'Irak était une société sophistiquée, disposant de gens capables et talentueux, et que le pays avait une expérience dans le déroulement des élections », 25 octobre 2004.

occulte celle du peuple constitué en État) alors que l'État irakien affirmait la sienne sur la scène internationale. Après avoir été membre de la SDN jusqu'à la dissolution de celle-ci, l'Irak devint membre de la toute nouvelle ONU sans que la question de savoir comment s'exerçait le pouvoir politique dans l'État soit jamais posée.

Si l'organisation internationale universelle héritière de la SDN décida de soumettre l'Irak à un régime de sanction très lourd c'est parce qu'il avait tenté d'annexer par la force son voisin koweïtien en 1990, et non parce qu'il était dirigé par un dictateur. Depuis 1991 (opération « tempête du désert »), la souveraineté de l'Irak est mise à mal, même si l'État irakien lui-même n'est pas contesté en tant que sujet souverain du droit international : il est simplement l'objet de sanctions décidées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sanctions qui perdureront tant que le Conseil de sécurité n'aura pas pris la décision de les lever en intégralité et à l'unanimité.

Toutefois la situation est devenue franchement différente quand les États-Unis, associés à quelques autres États, ont décidé de destituer le chef de l'État irakien (en violation patente de la souveraineté de l'Irak) pour instituer un régime démocratique en lieu et place de l'ancienne dictature et permettre au peuple d'exercer sa souveraineté dans l'État, souveraineté nationale ou populaire exclusivement, démocratie oblige. De nouveau pris en flagrant délit de ne pas savoir se gouverner démocratiquement – ou soupçonné de l'être pour des raisons historiques et/ou religieuses – le peuple irakien a été soumis à un régime d'occupation étrangère qui risque de perdurer même si c'est sur des bases juridiques différentes et si à l'occupation militaire succède une assistance militaro-politique consentie par un gouvernement intérimaire irakien présumé représentatif du peuple irakien, lequel est considéré comme se gouvernant enfin librement, même si les gouvernants ne sont pas encore issus des urnes.

Le rôle de l'ONU, n'est pas comparable à celui que joua la Société des Nations s'agissant de la légitimation de la présence britannique en Irak. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les Britanniques avaient besoin d'un alibi juridique pour empêcher la naissance d'États souverains (à base nationaliste) dans une région jugée essentielle à leurs intérêts et la SDN cautionna l'idée selon laquelle les peuples concernés étaient incaptes à se gouverner. Les États-Unis n'ont pas le même souci de camouflage : avec l'aide de leurs alliés ils tentent d'imposer leur présence en la légitimant par référence à la volonté du peuple irakien qu'ils présumant dans un premier temps puisqu'il y a une dictature, puis en la considérant comme exprimée par des gouvernants jugés suffisamment représentatifs par l'ONU et qui s'accommodent de leur mise sous tutelle consécutive à la guerre. Une fois la dictature renversée au moyen d'une guerre internationale, le peuple irakien est présumé n'avoir perdu l'usage exclusif de sa souveraineté que le temps que dura l'occupation militaire étrangère et il ne fut pas nécessaire de lui imposer un régime international plus ou

moins garanti par l'ONU puisque l'État irakien préexistait et ne faisait que retrouver sa souveraineté mise entre parenthèses pendant les quelques mois que dura l'occupation militaire. Quand celle-ci se termine à la fin du mois de mai 2004, le peuple irakien rétabli dans ses droits put espérer pouvoir concrétiser son « rêve démocratique⁴ » avec l'aide des anciennes Puissances occupantes et celle de l'ONU, impliquée dans l'organisation des futures élections législatives sur la base d'un calendrier électoral précis qui risque de ne pas être respecté en raison de la situation troublée prévalant en Irak. « Quand l'insurrection sera réduite au silence (...) le monde pourra constater que les Irakiens ont pris en charge leur propre destinée⁵ » a prédit le Secrétaire d'État américain en septembre 2004, mais n'est-ce pas sous-entendre qu'il n'en est pas encore ainsi et qu'une période s'est ouverte pendant laquelle un quasi-protectorat s'imposera de fait, avec l'assentiment des gouvernants irakiens présumés représentatifs en attendant mieux⁶. Soumis à ce régime de protection consenti, le peuple irakien se retrouve en situation de ne pas exercer librement sa souveraineté⁷ au sein de cet État irakien qu'il fut autorisé à constituer il y a soixante-dix ans, après bien des vicissitudes, car la société internationale de l'entre-deux-guerres fut particulièrement exigeante à son égard, lui imposant des conditions exorbitantes du droit commun de l'époque.

La Société des Nations interpréta de deux façons successives la formule selon laquelle un peuple devait « se gouverner librement⁸ » : l'interprétation démocratique qui caractérisait le mythe wilsonnien faisant long feu, les États membres de la SDN abandonnèrent sans état d'âme la croyance selon laquelle la démocratie garantissait la paix et par la même occasion ils cessèrent d'imposer un critère de légitimité démocratique aux futurs membres (première partie). Mais la procédure de cessation du Mandat britannique sur l'Irak redonna quelque vigueur à ce pseudo-critère de légitimité démocratique et le peuple irakien ne put tirer les fruits de l'indépendance que lui avait accordée la Turquie qu'après dix années d'apprentissage sous le contrôle attentif de la Commission permanente des mandats (deuxième partie). Une première fois, entre les deux guerres mondiales, le peuple irakien fut ainsi confronté au prétendu critère de légitimité démocratique qui lui fut appliqué avec une rigueur sans pareil, au nom des impératifs découlant – déjà – du maintien de la paix dans la région. Démocratie et paix étant présumées se conditionner l'une l'autre.

4. Selon la formule de M. Ayad Allaoui, premier ministre irakien, s'exprimant devant l'Assemblée générale de l'ONU le 24 septembre 2004.

5. C. POWELL, *Le Monde*, 14 septembre 2004, p. 2.

6. S'exprimant à l'ONU, le président Bush a assuré ses « amis en Afghanistan et en Irak et tous les amis de la liberté » que « nous nous tiendrons à (leurs) côtés jusqu'à ce que leurs espoirs de liberté et de sécurité se soient réalisés », ce qui, dans un contexte de guerre mondiale contre le terrorisme, peut demander de très nombreuses années.

7. N'exercera-t-il pas son pouvoir constituant – pouvoir spécifiquement souverain – sous surveillance étrangère ?

8. Synonyme de souveraineté du peuple.

I – Le mythe wilsonnien de la paix par la démocratie, clé de voûte initiale de la SDN

Se « gouverner librement », est la condition que le Pacte de la SDN impose aux peuples pour qu'ils puissent revendiquer le statut d'État et devenir des sujets souverains du droit international public. Seul un peuple juridiquement indépendant ou effectivement indépendant depuis un temps assez long peut espérer devenir un État⁹. L'indépendance du peuple, c'est-à-dire la cessation de tout lien juridique de dépendance à l'égard d'un État tiers, est la condition préalable à la constitution d'un nouvel État, car tant qu'il n'est pas indépendant juridiquement, un peuple n'est pas souverain et il n'a pas la capacité juridique nécessaire pour décider valablement de se constituer en État. Mais être indépendant n'est pas suffisant, du moins ne l'était-ce pas pour le peuple irakien jugé inapte à se gouverner librement.

A — La légitimité démocratique consacrée par les pères fondateurs de la Société des Nations.

À l'époque de la création de la SDN que signifie pour un peuple le fait d'être souverain ? S'il faut qu'un peuple soit souverain pour qu'il puisse valablement se constituer en État, de quelle souveraineté s'agit-il ? La souveraineté du peuple est-elle une préfiguration de la souveraineté de l'État (personne morale) ou est-elle la consécration de la théorie de la souveraineté populational nationale qui reconnaît que l'origine du pouvoir dans l'État est le peuple ou la nation, ou les deux en même temps selon que l'on considère que la « nation » est une personne morale s'identifiant à l'État (comme dans la Constitution française de 1791) ou une « collectivité politique homogène basée sur l'identité de race, de langue, de religion, d'aspirations unitaires, réalisant, en un mot, une solidarité par similitude maxima¹⁰ ».

Comment distinguer entre la souveraineté de l'État et celle du peuple, à supposer qu'il faille faire une distinction et il semble bien qu'il faille la faire ou du moins qu'elle a été faite au xx^e siècle, en particulier dans le cadre de la Société des Nations car, à côté des États, on voit apparaître les populations dont l'aptitude à donner naissance à des États est parfois contestée, en particulier dans le cadre du régime international des mandats. Grâce à la pratique des organes de la SDN, le rôle des peuples dans la naissance des États est mis en lumière et c'est déjà un indice de l'importance accordée à l'époque à un éventuel critère démocratique permettant d'apprécier si un État en est bel et bien un, c'est-à-dire s'il mérite que sa souveraineté soit respectée par les membres de la société internationale.

9. S'il n'y a pas de droit consacré par le DIP de faire sécession et d'obtenir son indépendance (l'exception du droit des peuples coloniaux à disposer d'eux-mêmes n'a pas encore été consacrée), il est possible de faire effectivement sécession et c'est le temps qui permet de juger de la réussite de celle-ci et de l'incapacité de la mère-patrie à rétablir l'ordre ancien, l'intégrité territoriale et l'unicité du peuple.

10. Georges SCHELLE, *Manuel élémentaire de DIP*, Paris, Domat-Montchrestien, 1943, p. 116.

Le principe des nationalités (repris par Wilson mais déjà connu depuis 1848, c'est-à-dire la période d'émancipation politique européenne) partait du postulat que les groupes nationalitaires devaient se constituer en États indépendants, ce qui assurerait la paix en Europe, car une fois les aspirations des peuples satisfaites, la paix serait assurée. Mais on ne savait pas trop bien comment identifier ces peuples/nations, ni s'ils devaient avoir la responsabilité du pouvoir dans les États dont ils revendiquaient la création. La seule certitude était qu'à l'origine de la création des nouveaux États, au XIX^e siècle comme au XX^e, il devait y avoir la volonté des peuples ; savoir à quel titre elle s'exprimait et par quels moyens restait assez confus, même si, s'agissant de l'Europe, la théorie de la souveraineté du peuple dans l'État devait être la référence naturelle des nations en lutte, comme elle l'avait été en Amérique latine s'agissant de l'émancipation des anciennes colonies espagnoles et portugaises qui avaient rompu à la fois avec leur ancienne mère patrie et avec le régime monarchique avec l'approbation des États-Unis, précurseurs en ce domaine. Le principe des nationalités, de même que la doctrine Monroe, sont des réactions aux usages du Concert européen, car « les peuples ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté comme s'ils étaient de simples objets ou pions d'un jeu (...) »¹¹.

Au Congrès de Vienne les participants avaient dénoncé les principes démocratiques (liberté individuelle, égalité, souveraineté nationale, régime représentatif) que les États-Unis avaient mis en œuvre en se libérant de l'emprise britannique. Ils n'acceptaient pas que le régime de souveraineté monarchique soit remplacé par celui de souveraineté nationale (ou populaire). En 1820, au nom du principe de légitimité monarchique, la quadruple alliance se fixa comme but d'étouffer les mouvements révolutionnaires et de détruire les aspirations des peuples à la liberté et à la démocratie. Il s'agissait là d'un principe conventionnel européen auquel répondit un autre principe régional américain, opposable aux États européens et leur interdisant d'intervenir sur le continent américain¹². C'est une traduction d'une conception démocratique du droit des peuples à se gouverner librement : Monroe présente l'indépendance que les anciennes colonies d'Amérique ont gagnée par la guerre de libération comme un symbole de la victoire du principe démocratique, c'est-à-dire la victoire de la souveraineté nationale sur la souveraineté monarchique. C'est la consécration du droit de se gouverner librement par des moyens démocratiques, un droit que des peuples colonisés ont acquis par la force en luttant doublement : pour leur indépendance et pour la démocratie. Sur le continent américain, l'État se définit donc au milieu du XIX^e siècle comme une entité

11. Discours de W. WILSON au Congrès du 11 février 1918 et proclamation de Mount Vernon du 4 juillet 1918, cité par Georges SCELLE, *Précis de droit des gens, principes et systématique (droit constitutionnel international)*, tome II, Sirey, 1934, p. 267.

12. Ce qui est résumé dans la formule « l'Amérique, aux Américains » qui symbolise la doctrine Monroe.

indépendante dans laquelle le peuple se gouverne librement en application des principes démocratiques¹³.

Des peuples qui se libèrent d'un régime monarchique, qui exercent leur souveraineté, qui usent de leurs droits naturels liés aux droits de l'Homme, ne doivent pas être empêchés de se libérer au nom d'un pseudo-principe de légitimité monarchique qui n'a plus cours au moment où Monroe concocte sa doctrine et qui est effectivement contesté jusqu'en Europe par les mouvements d'émancipation, tant et si bien que le critère de légitimité démocratique finit par s'imposer en Europe, comme sur le continent américain¹⁴, mais son opposabilité au-delà n'est pas avérée, du moins ne l'est-elle pas après 1924¹⁵, même si la Commission permanente des mandats fit de la résistance au sein de la SDN jusqu'à la veille de la Deuxième Guerre mondiale.

B — L'abandon du critère de légitimité démocratique par la SDN

La jurisprudence de la SDN, s'agissant de l'existence hypothétique d'un critère universel de légitimité démocratique opposable aux États (quel que soit le continent) et plus généralement aux entités politiques désireuses d'être admises comme membres de la Société, est plus qu'ambiguë dans la mesure où il y a évolution très rapide dans le sens d'un abandon total d'un tel critère dès le milieu des années vingt. Tout tourne autour de la formule « se gouverner librement » qui est utilisée dans le cadre de la procédure d'admission comme résumant l'une des conditions à remplir. C'est une condition que l'on retrouve aussi s'agissant des territoires placés sous Mandat international car

Au point de vue de la formation des États nouveaux les mandats se caractérisent comme un régime de tutelle temporaire des peuples civilisés sur les peuples arriérés, sur les collectivités mineures, régime qui doit prendre fin dès qu'on aura constaté que ces peuples mineurs ont atteint un degré de civilisation suffisant pour se gouverner librement¹⁶.

« Se gouverner librement », à l'époque de la SDN c'est à la fois : 1) être autonome c'est-à-dire disposer d'un statut juridique consacrant une certaine liberté de décision sur un territoire appartenant à la population locale mais ce n'est pas forcément l'indépendance juridique, c'est au mieux une indépendance de fait en dépit de l'existence de liens juridiques organisant la dépendance comme dans le cas des dominions britanniques ; 2) c'est aussi pendant quelques années le fait de disposer d'institutions représentatives permettant à

13. Concrètement, la doctrine Monroe garantit aux anciennes colonies espagnoles le droit de se gouverner librement, sans ingérence européenne ; Georges SCELLE, *RCADI*, T 55, 1936, p. 120-121.

14. Sur le continent américain, la situation était toutefois ambiguë car la doctrine TOBAR posait un principe de légitimité constitutionnelle selon lequel il ne fallait pas reconnaître les gouvernements de fait issus de révolutions contre la Constitution. On s'en tenait à la légalité telle que la Constitution l'établissait et on ne cherchait pas à préserver la démocratie.

15. Année de l'adhésion de l'Éthiopie à la SDN.

16. N. KAASIK, *Le contrôle en droit international*, Paris, Pédone, 1933, p. 20.

la population d'exercer ou de participer à l'exercice du pouvoir. Il fallait, pour être susceptible d'être admis au sein de la Société, se gouverner « librement selon les principes démocratiques ». La 4^e condition à l'admission posée par le Covenant, fut interprétée jusqu'en 1924 comme rendant indispensable l'existence d'institutions démocratiques : à l'admission de la Finlande, le rapport contenait la constatation selon laquelle « ce nouvel État se gouverne librement selon les principes démocratiques » et quand le Costa Rica fut enfin admis en 1920, alors qu'il ne fut pas accepté comme membre fondateur, c'est parce qu'un président venait d'être élu conformément à la Constitution. Seules des entités démocratiques – États, colonies ou dominions – pouvaient être accueillies au sein de la SDN, car elles seules pouvaient participer valablement au maintien de la paix.

L'interprétation changea radicalement en 1924 et au lieu de poser une condition de démocratie permettant à la SDN d'être composée uniquement d'États ayant les mêmes assises populaires et la même conception de la légitimité du pouvoir, la condition posée fut celle de l'autodétermination dans le sens de l'autonomie (au moins) et de l'indépendance juridique (au mieux). Les États baltes ne furent admis que parce que les membres de la SDN finirent par avoir la certitude que l'URSS n'allait plus contester leur sécession et donc que leur indépendance effective équivalait à une indépendance juridique. La preuve la plus évidente de l'abandon du critère de légitimité démocratique au moment de l'examen du dossier d'admission d'un État est donnée en 1924 par la Sous-commission qui jugea que l'Éthiopie se gouvernait librement, même s'il était patent que l'autorité des organes centraux n'était pas des plus effectives sur l'ensemble du territoire et que le régime monarchique était pour le moins moyenâgeux.

Si le critère de légitimité démocratique fut bel et bien abandonné au milieu des années vingt s'agissant de l'admission des nouveaux membres, il a continué néanmoins à s'appliquer dans le cadre très particulier du régime international des mandats. C'est ainsi que le peuple irakien se vit opposer ce critère doublement : 1) il n'eut pas le droit de se constituer en État à la fin de la Première Guerre mondiale car à l'époque se gouverner librement ne voulait pas seulement dire être juridiquement indépendant, et 2) quand il fut question de mettre un terme au mandat international qui lui avait été imposé, il dut donner des preuves de son aptitude à être démocratique avant de pouvoir tirer les conséquences d'une indépendance juridique déjà ancienne mais mise entre parenthèses par un statut juridique international censé lui apprendre à se gouverner comme un État mature¹⁷.

17. L'exemple de l'Irak, (Mandat A) est le seul qu'il soit possible d'étudier car celui sur la Palestine cessa sans que le peuple autochtone soit mis en mesure de démontrer son aptitude à se gouverner librement et les peuples libanais et syriens n'eurent pas à donner de preuves quand les mandats français cessèrent à l'occasion de la Deuxième Guerre mondiale au grand dam des autorités françaises.

II – Le dévoiement du mythe wilsonnien au profit de la constitution de zones d'influence au Proche et Moyen-Orient

À l'occasion de la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne profita du fait qu'elle occupait militairement les trois provinces ottomanes qui allaient former l'Irak pour substituer un régime international de gestion du futur État irakien (Mandat international de type A) à une colonisation pure et simple, car la création d'un État indépendant n'était pas à l'ordre du jour des priorités de la Puissance occupante; elle se chargea donc d'une « mission sacrée de civilisation » avec le consentement de la Société des Nations et au bout de dix ans de tutorat britannique, parce que le peuple était enfin mature, l'État irakien put naître avec en dotation un régime représentatif et une Monarchie constitutionnelle. Le peuple irakien put enfin tirer les bénéfices de son indépendance et il fut constitué en État.

Au moment où les mandats sont négociés par leurs bénéficiaires (Grande-Bretagne, France et Afrique du Sud) la condition selon laquelle un peuple doit être nécessairement indépendant pour devenir souverain et se constituer en État n'était pas encore devenue suffisante, il s'en fallait de trois ou quatre années. Le critère de légitimité démocratique est donc encore en vigueur et sert d'argument principal à l'instauration de régimes juridiques internationaux exorbitants, destiné à empêcher des peuples nouvellement indépendants de s'autodéterminer, c'est-à-dire de tirer les conséquences de leur indépendance.

Grâce aux dispositions des actes juridiques établissant les mandats et grâce à la pratique de la Commission permanente des mandats, il est possible d'affirmer que, même au début des années vingt, un peuple auquel on a accordé son indépendance juridique de la manière la plus formelle et la plus officielle qui soit (en rompant tout lien juridique de sujétion et donc en cessant d'exercer sa souveraineté sur le territoire et sur la population comme le fit la Turquie) n'est pas *ipso facto* souverain et donc apte à se constituer en État. Si le peuple est jugé « mineur » ou « arriéré » il ne peut pas être souverain et ne le sera qu'une fois réalisé un apprentissage qu'un tuteur mandaté par la SDN acceptera de superviser, avec comme objectif imposé d'assumer une « mission sacrée de civilisation¹⁸ ». La Puissance mandataire doit enseigner aux populations indigènes l'art de se gouverner librement, d'élaborer une Constitution, d'avoir un budget en équilibre, des tribunaux, des écoles et d'élire des représentants dans le cadre d'un régime représentatif tout droit issu de l'enseignement de Montesquieu et de Sieyès.

18. Si les PPAA ont destitué l'Allemagne de ses compétences coloniales, c'est parce qu'elle avait commis un crime contre la civilisation et ne pouvait être reconnue capable de mener à bien sa mission civilisatrice (art. 119 du traité de Versailles). On lui demanda de transférer ses pouvoirs, ce qu'elle fit.

A — Le critère de légitimité démocratique opposable à un peuple indépendant empêché de se constituer en État pour cause d'incapacité à se gouverner lui-même

Un peuple mériterait ou non d'être souverain, il ne le serait pas tout naturellement dès que son territoire échapperait à la souveraineté d'un autre peuple. Drôle de souveraineté que cette souveraineté qu'il faut acquérir en démontrant ses aptitudes à l'exercer et qui ne serait pas la conséquence normale et automatique de l'application des droits de l'Homme !

C'est une autre façon de formuler la question selon laquelle on se demande si un État doit être souverain avant d'acquérir son statut d'État ou si c'est un effet juridique de son acquisition. C'est le peuple souverain qui donne naissance à l'État – c'est déjà un point de précisé et qui a son importance – mais de quelle souveraineté s'agit-il ? Celle du futur État, c'est-à-dire une capacité juridique associée à l'idée d'indépendance ? Ou bien la souveraineté dans l'État, celle des constitutionnalistes, celle qui peut être populaire ou nationale ou même théocratique ou encore monarchiste. Tout dépend des critères de légitimité du pouvoir retenus par ce peuple qui peut fort bien considérer que le pouvoir ne vient pas de lui mais de Dieu.

Croire que la souveraineté du peuple – qui conditionne celle de l'État – est nécessairement nationale ou populaire ou un peu des deux est un contre-sens total après 1924 (et accessoirement après 1932, année de l'adhésion de l'Irak à la SDN). Si le peuple est souverain, c'est que tout lien de sujétion à l'encontre d'un autre État a cessé, qu'il est indépendant juridiquement (parfois après l'avoir été effectivement pendant un délai assez long s'agissant d'une sécession spontanée¹⁹) et non pas parce qu'il est la source du pouvoir politique dans l'État auquel il a donné naissance en usant de la liberté découlant de son indépendance (exercice du droit à l'autodétermination).

Quand la SDN a cautionné le statut des territoires sous Mandat international, elle a donné à penser qu'un peuple devait se gouverner lui-même selon les critères démocratiques et donc que c'était au peuple d'être la source du pouvoir politique dans l'État, tout peuple incapable d'assumer cette lourde responsabilité étant jugé « arriéré », « mineur », de « civilisation inférieure » et donc incapable de donner naissance à un État, même si les formules utilisées sont trompeuses et si les mandataires donnent l'impression de traiter les territoires en États, du moins officiellement : la France qualifiait le Liban et la Syrie d'États, de même que la Grande-Bretagne s'agissant de l'Irak, mais elles ne reconnaissaient aux populations locales qu'une certaine autonomie. On admettait qu'une « nation » préexistait, mais elle n'était pas souveraine dans la mesure où elle était incapable d'assumer sa souveraineté, même si l'ancien lien

19. Une sécession effective pouvait fort bien être contestée si elle n'était pas « sincère et spontanée » comme l'affaire de l'État fantôme du Mandchoukouo le démontra. Or, réclamer que les sécessions soient « sincères » et « spontanées » c'était reconnaître le rôle du peuple dans la constitution d'un nouvel État.

de dépendance à l'égard de la Turquie n'existait plus. Si le territoire sous Mandat dispose d'un statut juridique international, la qualité d'État n'est pas reconnue à ces territoires (même les Mandats A) car la cessation de l'exercice par l'empire ottoman de sa souveraineté territoriale n'a pas entraîné *ipso facto* la constitution en État, contrairement aux arguments de la Grèce dans l'affaire Mavrommatis (CPIJ 1924, compétences) : « le fait que la Palestine a cessé d'être une province ottomane pour être érigée en État sous le Mandat de la Grande-Bretagne... » : et cela parce que le peuple autochtone est incapable de se constituer en État démocratique. Il s'agit de « peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne » (art. 22 Pacte). Et selon le degré de développement des peuples, on leur impose un type de mandat différent allant de la colonisation pure et simple (anciennes colonies allemandes) jusqu'à un statut provisoire d'administration étrangère dans l'attente d'une accession définitive à la souveraineté après apprentissage. À l'inverse des obligations que devaient assumer les Puissances mandataires dans le cadre des Mandats A, celles imposées dans le cadre des Mandats B et C étaient plus succinctes : les mandataires n'avaient pas l'obligation d'établir un statut organique, n'ayant pas de restrictions à leur libre administration du territoire, si ce n'est de respecter la liberté religieuse et celle de conscience et de ne pas militariser le territoire.

Les peuples placés sous Mandat A s'étaient vu reconnaître un droit exceptionnel de disposer un jour d'eux-mêmes, une fois l'apprentissage terminé, mais il s'agissait d'un droit conventionnel, d'un droit subjectif accordé par les États vainqueurs, des États qui avaient accepté de transformer leur occupation militaire en régime d'administration internationale alors qu'ils auraient tout aussi bien pu établir un régime colonial (comme au Koweït). Il n'était pas possible de parler d'une souveraineté des peuples dans ces conditions, car qu'est-ce qu'une souveraineté qui vous est octroyée par un tiers ? Un tiers peut libérer un peuple d'une allégeance juridique en accordant l'indépendance (ce que fit la Turquie au profit de l'Irak), mais il ne confère pas la souveraineté.

S'agissant des « communautés » de l'ancien empire ottoman, on admettait qu'elles avaient « atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement à la condition que les conseils et l'aide du mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules²⁰ ». Et pourtant, dès 1906 en Perse, les constitutionnalistes locaux avaient imposé l'adoption d'une Constitution établissant un régime copié de la Monarchie belge²¹ ; c'est d'ailleurs toute la zone périphérique de l'Europe qui se convertit alors à l'État « moderne », c'est-à-dire à « l'État-nation libéral et constitution-

20. C. CARDARHI, « Le mandat de la France sur la Syrie et le Liban », *RCADI*, 1933, t 1, p. 700.

21. L. BÉRANGER, « Les relations internationales et la diffusion du temps mondial », *Études internationales*, vol. XXIV, n° 3, septembre 1993, p. 563.

nel » considéré comme un modèle quasi universel au début du xx^e siècle²². Jusqu'à la Turquie qui devint une République !

Si en refusant de tenir compte des efforts des constitutionnalistes locaux on hésite alors à appliquer le principe des nationalités défendu par le président Wilson, on en reprend malgré tout la logique de façon partielle puisque l'objectif imposé aux Puissances mandataires (essentiellement s'agissant des Mandats A) est d'amener ces « nations » à user de leur droit à se gouverner elles-mêmes et le président Wilson sut même imposer un statut juridique aux anciennes colonies allemandes qui risquaient d'être purement et simplement annexées par les Puissances les occupant militairement à la suite de la guerre (Mandat C). Tout le temps que dure la minorité politique d'un peuple dont le territoire est placé sous mandat, la question de la possession du territoire ne doit pas être posée, le territoire est « gelé » et placé sous administration étrangère. Il ne passe pas sous souveraineté d'un État mandataire, même si en pratique les Puissances mandataires étaient en mesure de délimiter librement les frontières du territoire sous mandat, les rendant ainsi opposables aux populations sans leur consentement²³.

Les anciennes provinces turques avaient été placées sous Mandat A alors qu'elles étaient occupées militairement par les futurs mandataires ; leur sort avait été indéterminé entre le traité de Sèvres et celui de Lausanne du 24 juillet 1923. En définitive la Turquie renonça à sa souveraineté sur ces territoires sans la déléguer pour autant aux « Principales puissances alliées et associées » contrairement à l'Allemagne qui transféra par le traité de Versailles ses droits sur ses anciennes colonies. Et les Mandats B et C n'ont fait que transférer des droits souverains et exclusifs sur des colonies aux puissances occupant militairement les territoires, lesquelles puissances se sont vu confier les mandats par le Conseil suprême des PPAA²⁴ en mai 1919, le Conseil de la SDN ne faisant qu'entériner le partage.

Si le Pacte de la SDN n'est pas clair sur le point de savoir à qui appartient le territoire placé sous Mandat A (le mandat n'est pas exercé au nom de la population locale et le droit de propriété sur le territoire semble être gelé provisoirement), la jurisprudence de la Commission permanente des Mandats soutenue par l'Assemblée générale de la SDN est limpide et c'est au peuple autochtone qu'il appartient, ce qui permet de dire que le statut juridique international des territoires sous mandat est un embryon de ce que sera plus tard le droit des peuples coloniaux, titulaires d'un droit inaliénable sur leur territoire et sur les richesses naturelles qu'il recèle, la grande différence étant quand même que le droit à l'autodétermination des peuples coloniaux s'entend tout d'abord du droit à devenir indépendant, y compris par la force, alors que le peuple du territoire sous mandat est déjà juridiquement indépen-

22. E.J. HOBBSAWM, *L'ère des empires (1875-1914)*, Paris, Fayard, 1989, p. 71.

23. Les frontières qui furent conservées au moment de la création des États et donnèrent lieu à des conflits comme par exemple entre le Koweït et l'Irak s'agissant de certaines îles.

24. PPAA : principales puissances alliées et associées.

dant. La CIJ alla encore plus loin, s'agissant des Mandats C, pourtant soumis à un quasi-régime colonial et le dit clairement : « le gouvernement de l'Union (sud-africaine) devait exercer une fonction d'administration internationale au nom de la SDN aux fins de favoriser le bien-être et le développement des habitants²⁵... ». En 1950, la Cour internationale de justice contredit totalement ce qu'affirmait Lord Balfour en 1922, pendant la 18^e session du Conseil de la SDN : « le mandat est une limitation que les vainqueurs ont imposée à eux-mêmes sur la souveraineté qu'ils ont obtenue sur le territoire conquis ». La situation est dès lors plus confuse.

Le territoire sous mandat n'est pas considéré comme se gouvernant librement (même si la Puissance mandataire a été en mesure de doter le territoire d'un statut organique proche d'une constitution) et donc ne peut pas être admis comme membre de la SDN tant que dure le mandat, alors que des colonies ou dominions se gouvernant librement auraient pu l'être.

La même logique se retrouve jusqu'en 1924, s'agissant des nouvelles admissions dans la SDN. Mais l'abandon est rapide et aucun critère de légitimité politique n'est plus retenu au sein de la Société au moment de l'admission, pas plus qu'elle ne le sera au sein de l'ONU qui respectera tellement la souveraineté des peuples qu'elle les laissera totalement libres de revendiquer ou non l'exercice du pouvoir dans l'État.

Bizarrement, la Commission permanente des mandats va maintenir sa position en faveur du critère de légitimité démocratique tout le temps qu'elle fonctionnera.

B — Le critère de légitimité démocratique interprété avec laxisme au moment de la cessation du mandat : la souveraineté limitée du peuple irakien²⁶

La Commission permanente des mandats précisa que le bien-être moral, social et matériel auquel avaient droit les populations indigènes comprenait la participation aux fonctions publiques et le développement des droits politiques, en conséquence les Puissances mandataires devaient donner des renseignements sur tous ces points et un contrôle étroit pouvait s'exercer sur la manière dont elles remplissaient leurs obligations en faveur des populations indigènes et au nom de la SDN. La liberté d'action des Puissances mandataires était donc limitée, ce qui rendait le mandat international plus acceptable pour les défenseurs de la démocratie qu'un régime de protectorat et *a fortiori* une colonisation pure et simple puisque « les territoires qui furent confiés à leur

25. CIJ rec, 1950, pp. 132 et 144.

26. La théorie de la souveraineté limitée ou doctrine Brejnev n'est apparue officiellement qu'en 1968, à l'occasion de la crise tchécoslovaque, mais la création de zones d'influence par une grande puissance s'autorisant à limiter de fait la souveraineté des États inclus dans sa zone est bien antérieure à la bipolarisation du monde.

mandat (celui des Puissances mandataires) ne constituent aucun agrandissement de leurs possessions coloniales ; les territoires en question ne devant appartenir, en vertu du système des mandats qu'aux peuples qui les habitent²⁷ ».

La Commission permanente des mandats et le Conseil de la SDN avaient posé des conditions générales objectives pour juger de l'opportunité de l'émancipation d'une population mais sans pour autant être très exigeants car il s'agissait d'« États de moyenne civilisation » et la Grande-Bretagne précisa bien qu'elle n'avait jamais considéré que l'Irak « dû, dès le début, être en mesure de supporter la comparaison avec les Nations les plus hautement développées et les plus civilisées du monde moderne²⁸ ». Il fallait certes imposer un temps de probation pour juger de « la vigueur de l'esprit public et (de) la solidité des institutions²⁹ », mais il fallait tenir compte des circonstances particulières : de la composition de la population, des antécédents historiques, de la situation géographique et s'agissant de l'Irak on ne porta aucune attention à l'attitude du gouvernement de Bagdad à l'encontre de la petite minorité formée par la Communauté des Béhaïs³⁰.

La Commission permanente des mandats parlait plutôt de se gouverner « seul » durablement que de se gouverner « librement » :

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 État 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 loi³¹.

Même si la Commission ne précisa pas dans la liste des conditions qu'elle posa que le régime devait à tout prix être démocratique et représentatif, elle précisa quand même avec suffisamment de clarté qu'il devait s'agir d'un État de droit : le territoire sous mandat devait posséder une législation et une organisation judiciaire qui assurent à tous les justiciables une justice régulière. Cette dernière condition lui semblait tout particulièrement adaptée aux anciennes provinces ottomanes où des problèmes de coexistence de minorités et de communautés religieuses se posaient. Les autres conditions étaient plus générales : il fallait un gouvernement constitué et une administration assurant le fonctionnement régulier des services publics, une armée préservant l'intégrité territoriale et l'indépendance politique, une police pour assurer la tranquillité publique sur tout le territoire, un budget financé par des ressources suffisantes.

27. J. STOYANOWSKY, « La théorie générale des mandats internationaux », *RGDIP*, 1931, p. 326.

28. A. BLONDEL, « La cessation des mandats et le cas de l'Irak », *RGDIP*, 1932, p. 623.

29. M. MOUSKHÉLY, « La naissance des États en DIP », *RGDIP*, 1962, p. 484.

30. P. RONDOT, « L'expérience du mandat français au Liban et en Syrie », *RGDIP*, 1949, p. 409.

31. Rapport spécial de la Commission au Conseil, *PV* de la XX^e session, p. 221.

Examinant le cas de l'Irak, la Commission permanente des mandats constata qu'il n'avait pas de tendances à la prodigalité, qu'il existait bien une Constitution et une Monarchie constitutionnelle à gouvernement parlementaire ; elle présuma la capacité du Gouvernement à maintenir l'ordre, prit acte des intentions d'établir un système de garantie des droits de l'Homme et se réjouit de la future capacité de l'État à maintenir son indépendance avec l'aide de la SDN et de la Grande-Bretagne dont l'intention d'établir un nouveau protectorat sur le modèle égyptien ne fut pas écartée. On mélangeait assez allègrement la condition d'effectivité concernant l'autorité des gouvernants et la nécessité que soit constitué un État de droit.

L'exemple de l'Irak est particulièrement instructif car non seulement le statut de territoire sous mandat fut négocié entre l'occupant militaire et les autorités locales, puis authentifié par la SDN (ce qui laissait présager de l'existence d'une certaine capacité juridique des représentants de la population à ce moment-là³²), mais encore permet-il de comprendre comment un tel statut international devait cesser, après une étude soignée de la situation locale par la Commission permanente et par le Conseil. Enfin, il met en évidence le fait incontestable qu'un État pouvait naître valablement sans que la population soit amenée à s'exprimer. Il n'y a pas consécration de la théorie de la souveraineté populaire, alors qu'après la guerre on avait organisé des référendums pour permettre à des populations de choisir leur État de rattachement. Ce sont les nouvelles autorités du pays mises en place par le mandataire qui endossent théoriquement la décision de constituer un État (sans acte juridique exprimant la volonté de la population), mais en fait ce dernier naît *ipso facto* de la cessation du mandat et de l'admission à la SDN qui emportent acquisition du statut d'État, et c'est en définitive la volonté de la Grande-Bretagne qui prévaut. Le peuple doit être souverain au sens d'indépendant, mais il n'est pas indispensable qu'il soit la source du pouvoir politique dans l'État. L'ambiguïté est totale parce que le mot « souveraineté » s'applique aussi bien au peuple qu'à l'État alors que la souveraineté « dans » l'État n'est pas la même chose que la souveraineté « de » l'État.

L'acte qui met fin au régime international du mandat et qui peut être qualifié d'acte d'indépendance (même si c'est contestable) n'est pas le préalable à l'acte d'autodétermination qui permettrait au peuple de se donner des institutions. Cet acte d'autodétermination (qui est en réalité plus une situation de fait qu'un seul et unique acte juridique) est nécessairement antérieur puisqu'il est la condition de la cessation du mandat.

32. L'Irak est-il déjà un État quand la Grande-Bretagne signe avec lui un accord bilatéral établissant son mandat en octobre 1922, le traité de Lausanne ayant détaché les trois provinces de la Turquie en 1923 seulement ? Le mandat sur l'Irak est un cas particulier puisqu'il fut établi par une série d'accords bilatéraux entre le mandataire et les autorités du territoire, ce qui impliquait que le territoire possédait une capacité juridique suffisante.

Seul le mandat sur l'Irak prit fin par un accord entre le Conseil de la SDN et la Grande-Bretagne³³. C'était l'équivalent d'un acte juridique international authentifiant l'indépendance du peuple à l'encontre de son mandataire, mais l'indépendance tout court existait depuis la cessation de l'autorité turque. Elle avait été mise entre parenthèse toutefois même si l'autorité du mandataire n'était pas basée sur un lien de dépendance juridique découlant de la souveraineté territoriale du mandataire même si tout cela restait bien confus.

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'État³⁴.

La procédure de cessation du mandat international telle que prévue par les textes ne fut pas respectée s'agissant de l'Irak : la Grande-Bretagne fit savoir qu'elle appuierait la candidature de cet État à la SDN, ce qui était une demande indirecte d'émancipation datée du 4 novembre 1929, la puissance mandataire s'étant engagée dans un traité du 13 janvier 1926 à demander l'admission de son protégé en 1932. Par une résolution du 28 janvier 1932, le Conseil estima que l'Irak satisfaisait aux conditions d'émancipation sous réserve de quelques garanties supplémentaires en faveur des minorités. L'émancipation coïncida exactement avec l'adhésion de l'Irak à la SDN sans que le Conseil cherche à se renseigner sur l'état de la volonté de la population irakienne et sans qu'il réclame un acte formel du nouveau gouvernement irakien enfin apte à exercer les pouvoirs de l'État.

En conclusion, on peut dire que dans le cadre de la SDN, que ce soit au moment de l'admission ou à celui de la cessation d'un mandat, l'existence d'une condition de légitimité démocratique n'a pas été consacrée en définitive ; on a imposé plus ou moins bien à l'Irak une condition tenant au respect des droits de l'Homme et des minorités (État de droit), mais ce fut pour des raisons historiques essentiellement (comme à l'époque où la France intervenait au Liban en faveur des Maronites³⁵) et non pas parce que la condition valait *erga omnes*. Ce qui compte c'est que la population soit indépendante ou plutôt que le territoire le soit, ce qui permet alors à la population, selon des modalités diverses, d'être dotée d'un gouvernement dont la nature est largement indifférente à partir de 1924. Ce sont les territoires qui sont sous mandat international, parce qu'il faut geler leur régime juridique, empêcher leur appropriation en attendant que les populations indigènes soient en mesure de les gérer, mais la déclaration de la Turquie d'accorder l'indépendance à ses anciennes provinces ne valait que cessation de sa souveraineté et non pas transfert automatique de souveraineté aux populations locales. Il s'agissait d'empêcher une colonisation sauvage par les Puissances occupant militairement les territoires car

33. JO de la SDN, 1932, pp. 1212-1347.

34. A. BLONDEL, *op. cit.*, p. 633.

35. Exemple typique d'intervention militaire à motivation humanitaire et véritable précédent à l'ingérence humanitaire.

de la manière dont les choses allaient pour l'Irak à la fin de la guerre, l'alternative du Mandat n'était pas l'indépendance, mais une annexion plus ou moins voilée, qui aurait transformé l'Irak, soit en colonie pure et simple, soit (...) en un territoire « protégé » d'une espèce ou d'une autre (...). Aussi longtemps que le mandat demeurera en vigueur, il emporte avec lui la garantie de la SDN que son but final sera réalisé de la bonne manière³⁶.

Du moins pouvait-on l'espérer sans beaucoup de certitude car le régime international des mandats pouvait (devait ?) aussi permettre de camoufler l'établissement d'un protectorat dans l'avenir par ces mêmes puissances ayant mis en place un pouvoir local sur lequel s'appuyer par la suite, faute de pouvoir administrer directement un territoire posant problème (et c'était très exactement le cas de l'Irak) car des mouvements nationalistes et indépendantistes existaient. Il ne fallait pas tant aider une population à se constituer en État de « moyenne civilisation », presque moderne, que de trouver des relais locaux pour assurer la suprématie régionale de deux États européens déjà installés à l'occasion de la Première Guerre mondiale et qui voulaient consolider leurs zones d'influence au Proche et au Moyen-Orient³⁷. Dans tout cela la souveraineté éventuelle du peuple indigène n'est que peu prise en compte, à moins qu'il ne se soit agi d'une « souveraineté limitée » dans le cadre de la constitution ou de la préservation d'une zone d'influence britannique – s'agissant de l'Irak – dans une région considérée de longue date comme vitale pour les intérêts de la Grande-Bretagne.

N'en va-t-il pas de même actuellement et les initiateurs de l'opération *freedom Iraq* n'ont-ils pas cherché à trouver des relais locaux sur lesquels s'appuyer efficacement et non pas à établir dans l'absolu une véritable démocratie³⁸ en plein cœur du Moyen-Orient, au plus grand bénéfice du peuple irakien et pour l'édification des peuples voisins rapidement contaminés du fait de « l'avancée de la liberté³⁹ » ? L'opération *freedom Iraq* ne serait donc pas une avancée remarquable dans l'établissement d'un droit d'ingérence humanitaire révolutionnaire consacré par l'ONU ?

La résolution 1546 (2004) adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité ne vaut pas l'approbation *a posteriori* de l'intervention militaire américano-britannique qui a permis la destitution du régime dictatorial de Saddam Hussein. Elle ne consacre pas ce prétendu « droit d'ingérence démocratique » au

36. J. STOYANOWSKY, « Le statut international de l'Irak », *RGDIP*, 1931, p. 303.

37. France s'agissant du Liban et de la Syrie, Grande-Bretagne s'agissant de la Palestine et de l'Irak.

38. « Au fond qu'est-ce que la démocratie ? » se demandait M. H. VÉDRINE, alors ministre français des Affaires étrangères en 2001, *Le Monde*, 22 février 2001, « D'un point de vue politique, c'est l'adhésion à des principes – comme la faculté de choisir librement des représentants, la liberté d'expression ou la liberté d'association. C'est aussi un certain nombre d'institutions – les pouvoirs publics et leurs composantes : administration, police, tribunaux – qui garantissent la mise en œuvre de ces principes. C'est encore la protection contre l'arbitraire, l'injustice et l'oppression, politiques, sociales ou économiques. »

39. G.W. BUSH, devant l'ONU, 20 octobre 2004.

nom duquel des puissances étrangères ont envahi le territoire irakien, l'ont occupé militairement – exerçant donc tous les pouvoirs en raison de l'absence d'un gouvernement légal – puis ont étroitement parrainé la mise en place de nouvelles institutions qui furent dans un premier temps « provisoires », qui sont devenues « intérimaires » à partir du 1^{er} juin 2004, et seront de « transition » du 31 janvier au 31 décembre 2005, jusqu'à ce qu'un gouvernement légal soit enfin désigné démocratiquement sur la base de la nouvelle Constitution qui devra être rédigée par une Assemblée constituante issue du suffrage universel (à partir du 31 décembre 2004⁴⁰).

Le Conseil de sécurité se contente de prendre acte d'une situation de fait qu'il ne peut ignorer⁴¹, comme il n'a pu contester l'autorité des Puissances occupantes sur le territoire irakien parce que le droit des conflits armés internationaux établit les conditions dans lesquelles s'exerce l'autorité provisoire des occupants et parce que l'occupation militaire est une situation de fait et de droit qui est opposable objectivement. Le Conseil de sécurité attendit « avec impatience la fin de l'occupation » prévue pour le 31 juin 2004 (mais un peu en avance en réalité), de même qu'il attend tout aussi impatiemment qu'un « gouvernement intérimaire entièrement souverain et indépendant assume la pleine responsabilité et la pleine autorité dans le pays ». Tenu informé et en même temps influencé par le Secrétaire général qui fut sollicité par les intéressés d'user de son influence dans le cadre de la « diplomatie tranquille » initiée par Dag Hammarskjöld⁴², le Conseil de sécurité fut en mesure d'approuver tant la formation du gouvernement intérimaire que le calendrier⁴³ établi d'un commun accord par les puissances occupantes et les représentants présumés du peuple irakien. En pleine période d'occupation militaire, le Conseil de sécurité a plusieurs fois affirmé qu'il fallait à l'Irak un gouvernement représentatif mis en place par le peuple, mais il a surtout mis l'accent sur le caractère représentatif de ce gouvernement et non pas sur son aspect démocratique (résolution 1511, points 1 à 4, 2003). Et s'il eut l'occasion d'admettre que le « peuple irakien prendra progressivement en main ses propres affaires » (point 3), quel contenu donnait-il au mot « peuple » : s'agissait-il seulement du terme générique synonyme de « population » ou bien était-ce le peuple composé d'une multitude de citoyens détenant chacun une parcelle de souveraineté comme l'affirmait Jean-Jacques Rousseau ?

40. Ce calendrier reste incertain du fait du caractère insurrectionnel de la situation prévalant en Irak et le Secrétaire général de l'ONU a maintes fois évoqué « la sécurité de l'environnement » comme condition à la tenue des élections dans les délais prévus (par exemple le 19 octobre 2004 en visite à Londres).

41. En raison du veto des États-Unis et de la Grande-Bretagne, il ne pouvait pas la déclarer nulle et non avenue comme il le fait avec les situations qui lui semblent illicites.

42. Grâce aux bons offices de M. Brahimi, conseiller spécial du Secrétaire général.

43. Calendrier pour la transition politique de l'Irak vers la démocratie.

Quelle qu'ait été sa position auparavant, une fois les représentants du peuple irakien engagés dans un processus démocratique qu'ils ont accepté – monsieur Brahimi en est témoin – le Conseil de sécurité fit le constat de cette volonté qui s'imposait à lui puisque le peuple souverain avait déterminé son choix. Ce n'est pas le Conseil de sécurité qui a imposé un critère de légitimité démocratique au peuple irakien, ce sont les Puissances occupantes arguant du fait qu'elles rencontraient l'assentiment des représentants du peuple irakien identifiés et installés par elles.

Le critère de légitimité démocratique n'est pas consacré dans la résolution 1546 qui s'en tient aux faits qui lui sont présentés et que le Secrétaire général a fait confirmer par des fonctionnaires de l'ONU. Quant à l'existence d'un droit d'ingérence démocratique, le Conseil de sécurité prend bien soin de ne pas l'évoquer. L'occupation militaire a eu lieu, c'était une situation effective dont on ne pouvait pas ne pas tenir compte puisque le droit des conflits armés internationaux la régleme. Elle cesse dans des conditions jugées acceptables par les représentants du peuple irakien dont la légitimité est attestée par les soins du Secrétaire général et c'est tout ce que le Conseil peut dire le consensus entre les États membres permanents ne va pas plus loin⁴⁴. Le droit d'ingérence démocratique n'a été qu'un leurre destiné à convaincre une opinion publique internationale qui n'a pas été dupe. Il n'en demeure pas moins qu'il y a eu ingérence illicite, laquelle s'est transformée en intervention-assistance licite par les bons soins d'un gouvernement intérimaire irakien « entièrement souverain et indépendant⁴⁵ » et donc habilité à demander de l'aide.

Si le gouvernement intérimaire est bel et bien reconnu internationalement du fait même de l'authentification que lui donne le Conseil de sécurité, la condition tenant à sa désignation par le peuple irakien n'est pas remplie. La cessation du régime international d'occupation militaire laisse le champ libre aux négociations bilatérales entre les États-Unis (responsables de la force multinationale créée par la résolution 1511 pour modifier le régime juridique des forces d'occupation) et les gouvernements successifs auxquels succèdera enfin un gouvernement démocratique, élu par les élus du peuple au plus tard début 2006⁴⁶. Entre-temps pourquoi ne pas envisager la conclusion d'un traité d'amitié et de coopération, un peu comme ceux qui maintenaient – pendant la guerre froide – la cohésion du camp soviétique et permettaient l'application sans état d'âme de la théorie de la souveraineté limitée ?

44. Point 9 : « note que c'est à la demande du nouveau gouvernement intérimaire de l'Irak que la force multinationale est présente dans le pays et renouvelle en conséquence l'autorisation qu'il a donnée à la force multinationale sous commandement unifié établie par la résolution 1511 (2003) compte tenu des lettres qui figurent en annexe à la présente résolution », celle du Premier ministre du gouvernement intérimaire et celle du secrétaire d'État des États-Unis.

45. Préambule de la résolution 1546.

46. C. CARPENTIER, « Jusqu'où va le droit du peuple irakien à disposer de lui-même ? », à paraître à la *Revue Politique et Parlementaire*, en décembre 2004.