

Péter KOVÁCS¹:

**Paul Teleki et le règlement de l'affaire de Mossoul dans la
Société des Nations**

Le chemin vers Mossoul ...

Mossoul, Kirkuk, Halabja, Suleymaniya... grâce aux actualités audiovisuelles et aux événements de la campagne irakienne des États-Unis et de la coalition de ses alliés, nous commençons à localiser si bien ces villes qu'on pourrait les faire figurer dans les jeux de quiz de niveau moyen des médias.²



¹ Professeur universitaire à la Faculté de Droit de l'Université de Miskolc et à la Faculté de Droit de l'Université Catholique Péter Pázmány (Budapest)

² La carte géographique de l'Irak vient de: <http://www.mideastweb.org/miraqd.htm>

Au lieu de s'occuper de la problématique irakienne actuelle, et conformément à la philosophie de cet ouvrage commun, l'auteur de ces lignes veut revisiter *l'histoire des frontières de l'Irak*: on verra cependant que ce détour dans l'histoire n'est pas sans intérêt pour mieux comprendre les positions turques dans le conflit actuel – ainsi que la politique locale kurde, ou même les soucis américains du „comment concilier les inconciliables”.

Il faut aussi admettre que l'auteur a une autre bonne raison de choisir ce chemin et elle est de nature personnelle: une éminente personnalité – de la même nationalité que l'auteur, notamment hongroise – a joué un rôle non négligeable dans l'histoire de la frontière turquo-irakienne: il s'agit du comte Paul Teleki, professeur de la géographie sociale à l'Université de Budapest, deux fois premier ministre et plusieurs fois ministre des affaires étrangères ou ministre de l'éducation de la Hongrie. Personnalité emblématique et tragique dont le deuxième mandat premier-ministériel s'achevait par le suicide.

Paul Teleki, poliglote³, savant⁴ comte, décoré par la Société Française pour la Géographie avec le prix Jomard pour son *Atlas à l'histoire de la cartographie des îles japonaises*⁵, a incontestablement joué un rôle-clé dans la préparation du rapport sur l'opportunité du tracé exacte de la frontière turquo-irakienne⁶. Selon ses contemporains hongrois, le rapport était si bon et si minutieux que le Conseil de la Société des Nations n'avait qu'à suivre ses propositions. Or, comme on va voir *infra*, la place réelle de ce rapport est quelque peu différente et loin d'être déterminante – car les vraies questions ont été décidées d'avance et à temps...

L'affaire de Mossoul⁷ et la complexité du Moyen Orient qui est derrière

La fin de la première guerre mondiale a apporté aussi la fin de plusieurs grands empires. L'empire ottoman, depuis longtemps "le malade de l'Europe", s'est également effondré et le 30 octobre 1918, il a dû signer l'armistice de Mudros qui a élargi l'occupation britannique de la Mésopotamie. L'occupation militaire concernait les vilayets de Basra et de Bagdad ainsi qu'une partie du vilayet de Mossoul et elle était déjà le fruit des défaites militaires ottomanes ainsi que les conséquences des rébellions arabes provoquées par les services secrets britanniques avec le fameux aventurier et archéologue connu sous le nom de "*Laurence d'Arabie*". Or, des promesses contradictoires ont été faites en faveur des arabes (notamment un grand empire arab

³ Hors sa langue maternelle hongroise, Teleki maîtrisait parfaitement l'allemand, l'anglais, le français. Il connaissait bien la langue roumaine et il pouvait lire et comprendre les textes en italien et hollandais.

⁴ cf. Teleki Pál: A földrajzi gondolat története [L'histoire de la pensée géographique], Kossuth 1996 Budapest (Première édition: Budapest, 1917); Amerika gazdasági földrajza [La géographie économique de l'Amérique], Centrum 1922 Budapest; The Evolution of Hungary and its place in Europe, Macmillan 1923 New York

Teleki a assumé les fonctions de secrétaire général de la Société Hongroise pour la Géographie (1911-1923), il était membre de l'Académie Hongroise des Sciences (dès 1913), membre de la Royal Geographic Society, docteur *honoris causa* à la Columbia University etc.

⁵ Teleki; Paul: Atlas zur Geschichte der Kartographie der Japanischen Inseln. Nebst dem holländischen Journal der Reise Mathys Quasts und A.J. Tasmans zur Entdeckung der Goldinseln im Osten von Japan i.d.J. 1639 und dessen deutscher Übersetzung, Budapest, Leipzig, 1909

⁶ Pour une analyse récente de l'apport personnel de Teleki et la comparaison des cartes géographiques qu'il a préparées durant sa mission de Mossoul et à d'autres périodes de sa vie professionnelle, cf. Klinghammer, István – Gercsák, Gábor: Der ungarische Geograph Pál Teleki als Mitglied des Mossul-Kommission, Cartographica Helvetica, Heft 19, Januar 1999 p. 17-25

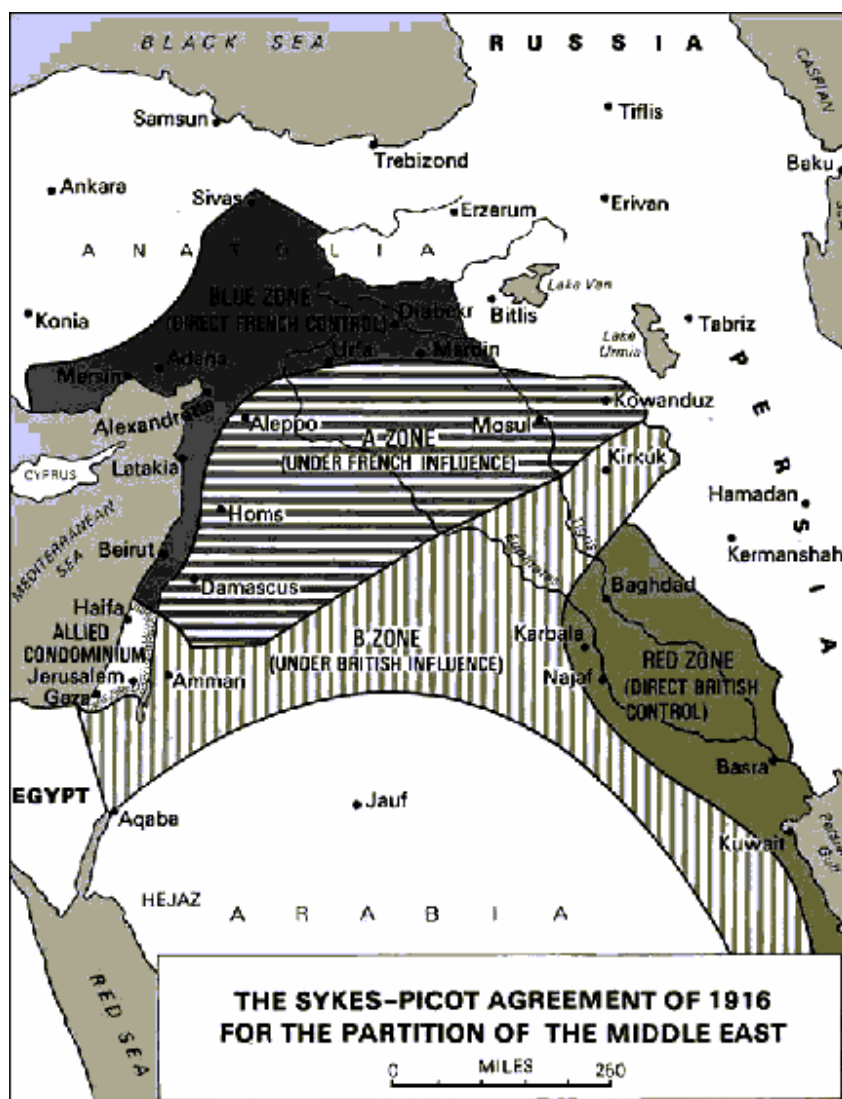
⁷ Pour une analyse anglo-américain contemporain de l'affaire cf. Wright, Quincy: The Mosul Dispute, American Journal of International Law 20, 3 (1926) p.453-464

indépendant a été promis) aussi bien qu'en faveur des juifs pour qui la déclaration Balfour du 2 novembre 1917 a promis la création d'un "foyer" interprété en général comme Etat.⁸

Tout cela aurait dû être réalisé dans une zone dont non seulement les richesses archéologiques étaient connues mais où la présence du pétrole a aussi été déjà prouvée. Pour éviter la collision des intérêts français et britanniques, ces deux pays de l'Entente cordiale ont conclu un accord confidentiel sur la répartition des zones d'influence britannique et française. Signé le 16 mai 1916, cet accord appelé Sykes-Picot a été tenu secret et n'a été rendu public qu'en janvier 1918 par les bolchéviques qui l'ont trouvé dans les archives du tsar Nicolas. L'accord Sykes-Picot s'est référé à une carte jointe où une petite zone brune a été dessinée couvrant la Palestine, qu'ils ont de mettre sous une administration internationale. La France a eu une zone d'administration directe (zone bleue) et une zone d'influence (zone A). La Grande Bretagne a également reçu un territoire d'administration directe (zone rouge) et une zone d'influence (zone B). Pour les zones d'influence, la création des Etats arabes indépendants mais suzerains a été envisagée.⁹

⁸ "Le gouvernement de sa Majesté voit avec faveur l'établissement, en Palestine, d'un Foyer National pour le peuple juif et fera tous les efforts possibles pour faciliter l'accomplissement de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte aux droits civiques et religieux des communautés non juives existant en Palestine, ni aux droits et au statut politique des Juifs dans quelconque autre pays."

⁹ Les cartes géographiques illustrant l'accord Sykes-Picot montrent certaines différences sans qu'elles constituent une différence de qualité. La carte ci-dessus reproduite vient de: A History of Israel. Knopf 1979 (http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/Sykes_Picot_agreement_1916.htm)



En simplifiant les choses, on pourrait dire que la zone bleu de la France englobait le Liban et la partie sud-est de la Turquie actuelle. La zone A correspond à la Syrie et à la partie nord de l'Irak. La zone rouge couvrait la partie sud de l'Irak et le Koweït tandis que la zone B englobait la Jordanie, la partie nord de l'Arabie Saoudite et la partie occidentale de l'Irak.

Il est à noter qu'il y a aussi des indices de la modification de cette répartition des sphères d'intérêt entre la France et la Grande Bretagne. Lors de la conférence de San Remo (19-26 avril 1920) du conseil suprême de l'Entente, les grandes lignes de la répartition des dépendances ottomanes à des mandats entre la France et l'Angleterre ont été arrêtées. Toutefois, certaines modifications ultérieures ont eu lieu aussi. Selon les notes du 11 décembre 1920 de Maurice Hankey, secrétaire du gouvernement britannique, Clémenceau a consenti dans un accord oral conclu avec Lloyd George que Mossoul pouvait appartenir aux Anglais si les Français recevaient une part équitable du pétrole de cette région.¹⁰ Selon Le Fur cependant, cet accord a

¹⁰ Roskil, Stephen: Hankey, Man of Secrets, Collins, Londres vol II, 1972 pp.28-29

cité in: Laurens, Henry: Comment l'Empire ottoman fut dépecé, Le Monde Diplomatique avril 2003 p.1-17

déjà eu lieu à San Remo¹¹, en revanche Bernard Cornut¹² estime qu'il s'est déroulé en fait à Londres, le 1 décembre 1918. De toute façon, la Grande Bretagne a déjà occupé Mossoul en vertu de l'armistice de Moudros.¹³ Côté anglaise, une part équitable des actions ont été garanties aux Etats-Unis suite aux propositions de Churchill, à ce temps-là secrétaire d'État des colonies, qui a écrit qu'il était „parvenu en toute indépendance à la conclusion que tant que les Américains seront exclus d'une participation dans le pétrole d'Iraq, nous ne verrons pas la fin de nos difficultés au Moyen Orient.”¹⁴

Les puissances alliées et associées ont imposé le traité de Sèvres (du 10 août 1920) à la Turquie. Non seulement ce traité a-t-il amputé les dépendances arabes de l'empire ottoman, mais il a aussi divisé la partie anatolienne en différentes zones d'occupation et d'influence, pour donner des gages à la Grèce et à l'Italie. Il prévoyait également la création d'un Kurdistan au moins autonome, sinon *quasi* indépendant.

Le traité de Sèvres contenait aussi des références à la délimitation de la frontière turquo-irakienne: ces références plutôt générales respectaient les limites administratives à une seule exception:

"(...) les frontières (...) avec la Mésopotamie:

- De là, dans une direction générale Ouest-Est jusqu'à un point à choisir sur la limite Nord du vilayet de Mossoul (Mosoul);
- une ligne à déterminer sur le terrain;
- de là, vers l'Est jusqu'au point où elle rencontre la frontière entre la Turquie et la Perse;
- la limite septentrionale du vilayet de Mossoul (Mosul), toutefois modifiée de façon à passer au Sud d'Amadia."

Le coup d'Etat de Kemal Pacha a mené au refus de la ratification du traité de Sèvres et le nouveau régime turc a réussi de contracter un traité de paix plus avantageux (le traité de Lausanne du 24 juillet 1923), mettant fin à la répartition du territoire de la Turquie et oubliant complètement l'idée du Kurdistan indépendant.

Le traité de Lausanne a été donc conclu dans un contexte où le dé a déjà été jeté: c'est d'ailleurs Winston Churchill qui a joué un rôle important aussi dans le redessinage de la carte politique du Moyen Orient: en 1921, il a convoqué au Caire une conférence sur l'avenir de la Mésopotamie durant laquelle la décision définitive a été prise sur la création de l'Irak avec le roi Feysal, récemment chassé de Syrie par les Français, en tête. A cette conférence, une dame, Getrude Bell, orientaliste, archéologue et cartographe, collaboratrice de Sir Percy Cox au Foreign Office a également pu participer. Elle a reçu la tâche de dessiner les frontières du

¹¹ Dans son analyse très détaillé et riche en données historiques, ethniques, etc, Le Fur écrit: „A la conférence de San Remo, en 1920, M. Lloyd Georges obtint la renonciation de la France à ses droits sur Mossoul, contre la promesse d'une participation de notre pays dans la répartition du pétrole à exploiter.” p.71

Le Fur, Louis: L'affaire de Mossoul, in: Revue Générale de Droit International Public (RGDIP) 1926 p.60-103 et p.209-245

¹² Cornut, Bernard: Vivement le pétrole à 600 Eurodinars/m³

<http://www.mafhoum.com/press2/petr76.htm>

¹³ Le Fur: *loc. cit*

¹⁴ Cornut: *op. cit*

nouvel État.¹⁵ Connaissant bien le désert, les routes et les tracés de chemin de fer, elle a pu d'ailleurs participer aussi bien à certains raids des Britanniques contre les Kurdes insurgés et elle a eu la réputation d'avoir une influence sur Churchill¹⁶.

Les frontières de l'Irak ont été déjà arrêtées quand le succès militaire de Kemal Pacha est intervenu.

Le traité de Lausanne n'a pas précisé pour autant la frontière entre l'Irak et la Turquie, il s'est contenté de référer à des négociations ultérieures sur le tracé définitif de la frontière en prévoyant la collaboration de la Société des Nations dans le règlement d'un différend éventuel. Un tracé provisoire (dite souvent *ligne de Bruxelles*)¹⁷ a été cependant adopté par le Conseil de la SdN, à la frontière nord du vilayet de Mossoul *grosso modo* de la même manière que le traité de Sèvres l'avait défini. Mossul et les champs pétrolifères se trouvaient donc en Irak, sous mandat britannique. Déçue de ce tracé, la Turquie faisait donc tout pour arranger une rectification: d'autant plus que le traité de Lausanne a laissé ouvert la détermination de cette portion de la frontière. Selon l'article 3, "La frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande Bretagne dans un délai de neuf mois à partir de la mise en vigueur du présent traité. A défaut d'accord entre les deux Gouvernements dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations."

Délai écoulé sans succès, la Grande Bretagne a saisi le Conseil unilatéralement le 6 août 1924 dans l'espoir que la Turquie y consente. En effet, le 25 août 1924 "le Gouvernement turc déclara consentir en principe à ce que la question fût inscrite à l'ordre du jour du Conseil."¹⁸ Le 30 septembre 1924, pour voir plus clair dans les questions techniques, le Conseil a nommé une commission d'experts composée du ministre plénipotentiaire suédois Wirsén, du comte Teleki et du colonel belge Paulis. Cette commission a déposé son rapport le 16 juillet 1925, après un long séjour en Irak, en Turquie et sur le territoire contesté. Ce rapport¹⁹ de 90 pages est extrêmement riche en données statistiques, cartographiques, géographiques, ethniques et ethnographiques: la majeure partie a été écrite par le comte Teleki²⁰.

¹⁵ cf. sur le site internet de University of Newcastle upon Tyne the Gertrude Bell Project <http://www.gerty.ncl.ac.uk/HOME/links.htm>

L'Irak? Une création de la Britannique Gertrude Bell (La Turquie dans la presse française) http://www.ataturque.asso.fr/infos_pf_0304051.htm

Gertrude Bell (Wikipedia – The Free Encyclopedia): http://e.wikipedia.org/wiki/Getrude_Bell

Miss Bell's lines in the sand (Guardian, March 12, 2003 –

<http://www.guardian.co.uk/g2/story/0,3604,912266,00.html>)

Powers, Roberto: Book review: Desert Queen: The Extraordinary Life of Gertrude Bell by Janet Wallach, in: National Strategy Forum vol.13, issue 2, winter 2003

<http://www.nationalstrategy.com/Winter%202003/Gertrude%20Bell.html>

Stonyer, Olive: Women at War – Gertrude Bell (1868-1926) Stawell, Vic. Australia

<http://www.liveandlearn.com.au/Dawn/50/Gertrude%20Bell.html>

¹⁶ cf. Wikipedia and Stonyer *supra*

¹⁷ La ligne de Bruxelles a été tracée par la décision adoptée le 29 octobre 1924, à la 31e session du Conseil de la SdN tenue à Bruxelles: la ligne provisoire a été adoptée avec l'accord des deux parties concernées.

¹⁸ CJI: article 3 paragraphe 2 du traité de Lausanne (frontière entre la Turquie et l'Irak), avis consultatif, le 21 novembre 1925, série B n°12 p.15)

¹⁹ Question de la frontière entre la Turquie et l'Irak. Rapport présenté au Conseil par la Commission constituée en vertu de la résolution du 30 septembre 1924. SdN Archives, Genève, Documents du Conseil et des Etats membres, C.286-M104 - C.400-M;147 1924 vol.1299

²⁰ Klinghammer-Gercsák: op. cit p. p.19

Pourquoi Teleki a-t-il été choisi?

Teleki n'était pas seulement professeur de la géographie sociale, il était un cartographe de grand renommé. Chef-adjoint et expert de la délégation hongroise lors des contacts²¹ précédant le traité de paix de Trianon²², il a essayé en vain de faire dépendre les changements territoriaux de la consultation plébiscitaire des populations concernées. Il a fait des efforts pour convaincre les représentants des puissances alliées et associées des effets néfastes que la primauté des frontières stratégiques pourrait engendrer sur la vie de tous les jours des populations concernées par les changements territoriaux. Il a créé un concept cohérent de la cartographie sociale où la carte géographique a représenté non seulement le taux respectif des différentes communautés ethniques, mais aussi bien la densité de la population, les professions, les religions, la production des denrées agro-alimentaires, etc. Même si sa fameuse *Carte rouge* n'a pas été utilisée lors de la délimitation des frontières hongroises, il a continué à répertorier les données, il a fait fonctionner un institut de recherche à cette fin.

²¹ Il s'agit plutôt de contacts réguliers diplomatiques que de *négociations* proprement dites. Le chef de la délégation était le comte Albert Apponyi, ancien ministre.

²² Signé le 4 juin 1920, le traité de paix de Trianon a imposé à la Hongrie non seulement la perte de deux tiers de son territoire, mais aussi bien la perte d'un tiers de la population hungarophone est devenu donc la minorité hongroise des pays voisins.



[Partie de la Carte rouge²³]

L'invitation du Conseil de la SdN était à la fois une reconnaissance²⁴ et un défi: est-ce que l'application des principes scientifiquement solides peut donner une solution équitable au différend sur Mossoul?

²³ Ethnographical Map of Hungary, based on Density of Population by Count Paul Teleki, professor of geography, according to the census of 1910.

La Carte rouge a été dessinée probablement à la fin de 1918 et au début de 1919, après que la diplomatie hongroise ait pu prendre connaissance du contenu et des méthodes utilisées sur les cartes consultées par les puissances alliées et associées.

Fodor, Ferenc: Teleki Pál, Mike 2001 Budapest p. 50 (Écrit par l'ancien assistant et plus tard professeur adjoint et collaborateur proche de Teleki à l'Université de Budapest, cet ouvrage utilise d'avantage les notes préparées durant les conférences universitaires ou les entretiens collégiaux.)

cf. encore Török, Zsolt: Teleki Pál, Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum 2003 Budapest p.19-21;

²⁴ Pour les liens directs entre la technique de la Carte rouge et l'invitation à la Commission de Mossoul cf. Klinghammer-Gercsák: op. cit p.17; Fodor: op. cit p.100; Kubassek, János: A földrajztudós Teleki Pál [Paul

Les grandes lignes du "Rapport"

En ce qui concerne le territoire disputé, d'une part la Turquie a maintenu ses prétentions, d'autre part la Grande Bretagne, vraisemblablement aussi bien pour des raisons tactiques que *stricto sensu* stratégiques, a réclamé encore plus de territoire pour atteindre les cols des montagnes Jelo. Si les demandes turques sur le maintien des territoires non arabes (peuplés par des Kurdes, Yezidis, Assyriens etc.) avaient été satisfaites, les frontières auraient été déplacées bien plus vers le sud, sur les plaines, bien devant la rivière petit Zab.²⁵

En simplifiant les positions respectives, on pourrait dire que la Grande Bretagne (comme puissance mandataire au nom de l'Irak²⁶) a mis l'accent sur la primauté des frontières stratégiques tout en reconnaissant une certaine valeur au principe des nationalités mais dans le sens que la Turquie englobe le moins possible de population non-turcophone sur son territoire. Côté turque, on peut observer une interprétation spécifique du principe des nationalités: la reconnaissance de l'existence d'un Irak sous mandat britannique voulait dire l'acceptation d'un Etat arab - mais sans autre population qu'arabe. Sûr de sa justice, le gouvernement turc a favorisé la consultation plébiscitaire de la population. (Quel paradoxe que peu de temps après, la Turquie a estimé si proche les rapports entre les langues turque et kurde qu'elle a nié officiellement et surtout constitutionnellement pendant un demi siècle même l'existence de la langue kurde et du peuple kurde. La négation officielle de l'identité kurde a duré jusqu'à la fin du XXe siècle. Or, les grandes réformes constitutionnelles de fin 2002 semblent reconnaître l'existence des Kurdes en tant que communauté ayant sa langue propre...)

Teleki, le géographe] Introduction à la réédition (1996) de Teleki: A földrajzi gondolat története précité, p. 7; Török: op. cit p.25

²⁵ Carte contemporaine des revendications respectives, in: Klinghammer-Gercsák: op. cit p. 18

²⁶ Sur le contenu des obligations britanniques, cf. Millot, Albert: Le mandat anglais pour l'Irak, RGDI 1925 p.79-100



- I. la frontière actuelle: cca *la ligne de Bruxelles* (= la proposition préférentielle de la Commission de Mossoul)
- II. la frontière selon le traité de Sèvres
- III. la frontière proposée par la Grande Bretagne
- IV. la frontière proposée par la Turquie
- V. une frontière alternative éventuelle – selon la Commission de Mossoul (en cas d'une décision politique de la SdN sur le partage)

Le Rapport a été préparé sur un mandat très large.²⁷ Il est à noter d'ailleurs que la Commission a travaillé avec deux assesseurs, Jevad Pacha et Robert Jardine, donc un Turc et un

²⁷ Dans le texte anglais de la résolution, on lit que la Commission "shall lay before the Council all information and all suggestions which may be of a nature to assist it in reaching a decision. It shall give due consideration to the existing documents and to the views expressed by the interested parties, both as regards the procedure and as regards the substance of the question. It shall receive all communications which the parties may wish to transmit to it. It may proceed to investigations on the spot, and, in that case, may avail itself of the services of advisers appointed respectively by each of the two Governments concerned."

Britannique. Cette institution est d'autant plus remarquable qu'il y a très peu d'exemples de l'utilisation des assesseurs et encore moins en ce qui concerne le règlement jurisprudentiel des conflits. Le Fur souligne également l'importance de cet aspect du travail de la Commission.²⁸ Il est à souligner cependant que la fonction des „assesseurs” n'était pas de fournir de l'aide technique ou intellectuelle mais plutôt d'être au service de la Commission dans l'établissement des contacts avec les autorités locales. Le choix des assesseurs et des experts locaux ainsi que leur comportement ont causé d'ailleurs beaucoup de problèmes.²⁹ Une fois même un incident de force a eu lieu.³⁰

Les services britanniques ont cru important de faire des pronostiques sur les constats de la Commission d'enquête: la personnalité clé de cette opération était justement Mlle Gertrude Bell qui a pu d'ailleurs considérer l'invitation du comte Teleki dans la Commission par le Conseil de la SdN comme un défi scientifique.

La Commission a été invitée la à une fête de scouts – Teleki était le patron des scouts en Hongrie³¹ - qui aurait dû témoigner de la solidité de l'identité irakienne. Gertrude Bell y était aussi présente³² et elle a organisé un programme de visite pour Roddolo, secrétaire de la

cité in: Rapport p.5

²⁸ Le Fur: op. cit p. 74

²⁹ Certains experts d'origine de Mossoul mais envoyés par la Turquie ont été sous mandat d'arrestation délivré par les Britanniques. Jevad Pacha s'est défilé en pleine uniforme militaire, provoquant ainsi une protestation pro-turque, etc. La Commission d'enquête a dû protester plusieurs fois contre les incidents qui visaient le comte Teleki.

Rapport: p.5-11

³⁰ Teleki a écrit dans son mémorandum, recité dans le rapport „On January 27th, the day on which the Commission arrived at Mosul, I went for a walk (...) As I was leaving our house, general Jevad Pasha, in uniform, offered to accompany me. I accepted his offer more readily as I was curious to see what impression his uniform might produce on the population. Hardly had we come into the street – the police not having yet followed us – when about thirty persons (who I supposed were Arabs) surrounded the Pasha and kissed his hands amid cries of «Long live Turkey». The crowd following us grew until it must have consisted of about 200 individuals, and the shouting increased. As we were passing the barracks a few police officers intervened and endeavoured to disperse the crowd. As we arrived in the bazaar we were joined by three police officers, one of whom was an Englishman. The crowd surrounding us had been increased by a large number of persons from the bazaar. The Pasha became the subject of further acclamations and further demonstrations of sympathy. The crowd seemed to consist of various elements. Some of those present were very respectable; others, again, seemed to be beggars; there were also a great many children. The police officers renewed their efforts to disperse the crowd, which seemed to obey their orders. It was then that we noticed that behind us two policemen were using sticks, and one of them attacked a middle-aged man who had taken refuge in a shop, belabouring him violently under our eyes. I felt bound to intervene. I called an officer and said to him: «I forbid you to strike people in the presence of a member of the Commission of the League of Nations.»

Continuing our walk in the direction of the Town Hall, we were followed by an ever increasing crowd which the police endeavoured to control. When we arrived in the front of the Nationalist Club of Iraq, situated opposite the Town Hall, we witnessed a counter-manifestation of students wearing cockades of the Iraq colours and acclaiming King Faisal. Still followed by the crowd and surrounded by police officers, we returned to the house.”

Rapportp.8

³¹ Il a assumé les fonctions du secrétaire général du mouvement en 1922 lors de la fondation de la branche hongroise, pour devenir commandant suprême *honoris causa* dès 1923. Ses liens avec le scoutisme caractérisaient toute sa vie et les dirigeants du mouvement servaient souvent comme des intimes à des missions délicates. (pour plus de détails cf. la biographie de Fodor: *op. cit*)

³² „28 January 1925 Dearest Mother (...) We are living through a very agitating time, feeling all of us that our destinies are in the melting pot. If good comes out of the Frontier Commission it will be mainly due to Sir Henry's [Dobbs] extraordinarily tactful handling and the charming courtesy with which he and Esme treated them. I haven't words to express my admiration of them both. Day and night they had the Commission on their

Commission, fourni par la SdN.³³ Un peu plus tard, on a organisé d'abord une partie de bridge³⁴ avec Teleki puis un dîner où – tout à fait par hasard – la voisine de Teleki était Mlle Bell. Il vaut la peine de lire les notes de Getrude Bell sur ses conversations collégiales avec le géographe dont il appréciait pleinement les qualités et où elle précise présumer l'opinion pro-Turquie de Teleki.³⁵

Et de nouveau tout à fait par hasard vient l'incident intervenu avec Teleki – déjà mentionné *supra* – cette fois-ci dans l'interprétation de Gertrude Bell.³⁶ Elle est arrivée à la conclusion que la Commission rendrait un avis pro-turc, même à cause des concessions pétrolières garanties

hands and they never failed to roll up fresh and smiling. (...) On Thursday there was a great Boy Scout function to which I went. I sat between Col. Paulis and Jawad Pasha (the Turkish Assessor) with Ken on the other side of Paulis. (...) When the chief Scout Master broke the flag a huge roar went up from the boys and the crowd and after it had died down, the Scout Master cried out „Three cheers for King Faisal the First!”. Even out of doors they made a great sound. Paulis turned to me and said: „What are they cheering?» «The King said I.”

<http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11710.htm> (p.1-2)

³³ „On Friday afternoon I took M. Roddolo for a walk in Haji Naji's garden. Haji Naji caught sight of me and hurried to welcome us. When he heard that Roddolo was part of the Commission, he began cursing the Turks and all their deeds and finally begged to be allowed to express his views to the Commissioners. He saw them next morning; I wasn't present at the interview, but he came to my office afterwards and told me with satisfaction that he had said his say.”

<http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11710.htm> (p.2)

³⁴ „I played Bridge afterwards with Counts Teleki and Pourtales and Air Commodore Dowding. And lost. Teleki was my Partner – I trust it may be of good omen, his losing.”

<http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11710.htm> (p.2)

³⁵ „That night the Prime Minister gave an official dinner to the Commission – some 50 people. (...) They put me between Teleki and Ken, which was very pleasant. Teleki is as clever as he can be and most interesting to talk to. He told me the whole tale of the way the decision about Hungary was reached at Paris, much as I had heard it from Arthur Grenfell, do you remember father – that morning at the Lawleys? It was perhaps the most ignorant and unjust thing that was done at the Peace Conference. It hasn't sweetened Teleki. In the middle of dinner Ken told me that Jawad Pasha had with him an outrageous book by an American (Powell, it has recently come out) called *The Struggle for Power in Moslem Asia*. The 'Iraq chapter is a tissue of lies and misrepresentations. So I turned to Teleki and gave him a short account of the book, and in order to refute Powell's statements, I further detailed him the inner history of the adoption of Faisal as a candidate here by HMG [His Majesty's Government] a tale which probably only Sir Percy and I know in all its details. Teleki listened and at the end said: «Who were his supporters here?» I said: «The men who had fought with [him] in the Hijaz and the Shi'ahs of the 'Iraq.» That was entirely true, but it was rather a facer, for the Commission are trying to make out that the Sunni Faisal was forced on the Shi'ahs by us. We then sheered off politics and talked of the beginnings of civilization, especially here. It is a subject on which he is an authority and I was immensely interested by what he said. I took him to the Museum next day and we spent a wonderful hour there. But I am convinced, I'm positive, that he is definitely pro-Turk and he is going to do his damndest to get the Commission to give recommendations which will be pleasing to the Turks. He is not out to learn local conditions – it's chose jugée, [chose jugée (?)] All depends now on whether the attitude of Mossoul itself counters his design.”

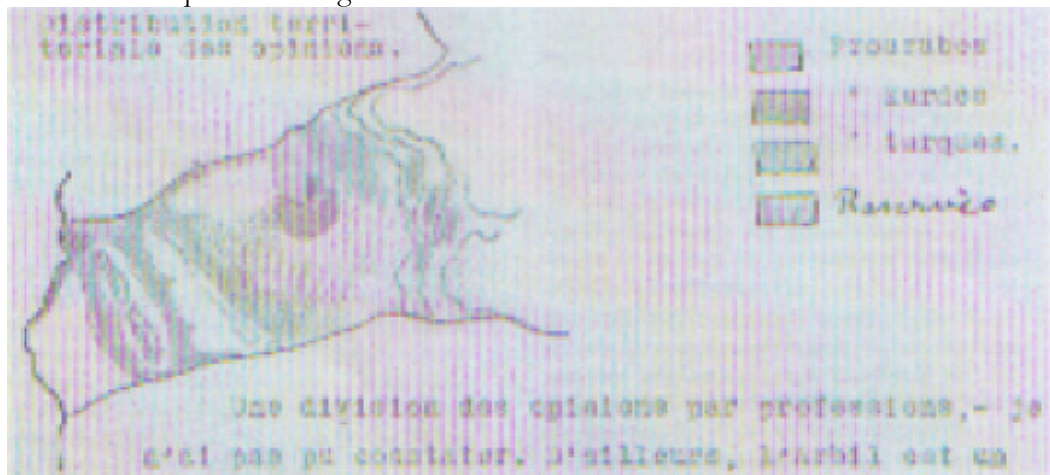
<http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11710.htm> (p.2)

³⁶ „They went there [Mosul] on Monday night and there was an incident at the moment they arrived. While the Mutasarif and the Administrative Inspector were discussing with de Wirsén (the President) the measures that should be taken with regard to the movements of the Turkish delegation (you remember that they have two 'iraqui outlaws with them as „experts”!) Teleki slipped out with Jawad Pasha, the latter in full Turkish uniform. A crowd began to assemble and one man cried out: „Long live Turkey!” whereas the rest of the crowd began to shout: „Long live 'Iraq!” There might well have been a brawl but the police, who were on the alert, escorted the two back to their house. I expect there is going to be some fun in Mosul. The Interior has issued an excellent proclamation forbidding demonstrations and ordering people to facilitate the work of the Commission. That out to make a good impression.”

<http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11710.htm> (p.3)

aux Britanniques.³⁷ Elle a averti sa mère étant le destinataire de sa lettre que „*Mind, all about Teleki and his attitude is profoundly secret.*”³⁸

Quelle importance peut-être donnée à la volonté de la population locale, et *a fortiori* un plébiscite est-il nécessaire ou désirable? L'idée du référendum a été proposée par la Turquie. La Commission a tout d'abord refusé les arguments formulés par la Grande Bretagne (notamment que si l'opinion de la majorité est évidente, il est inutile d'organiser de référendum; que l'appartenance d'un territoire n'est pas un sujet convenable d'un référendum; que l'élection du roi Faïsal et l'acclamation populaire substitue parfaitement le référendum, etc.)³⁹ Il est vrai que le Rapport n'a pas trouvé l'idée du référendum non plus opportune, mais pour d'autres raisons, notamment en disant qu'il serait impossible de garantir les conditions élémentaires d'un suffrage libre si la police d'une des parties concernées était présente, qu'on ne pouvait pas organiser en temps raisonnable une campagne expliquant les options et leurs conséquences et que les chefs de tribus exerçaient de la pression.⁴⁰ La Commission a toutefois essayé de connaître quelquefois ouvertement, quelquefois en *incognito* l'opinion des personnalités importantes ainsi que celui des gens de la rue.⁴¹



[Une des cartes préparées lors des travaux de la commission.⁴²]

Le Rapport n'a pas attribué grande importance au fait que dans l'accord Sykes-Picot, Mossoul et sa région se trouvait dans la zone A, et non pas dans la zone B couvrant la majeure partie de l'Irak.⁴³ (Il est vrai qu'une partie du vilayet de Mossoul est quand même restée dans la zone B.)

³⁷ „There's one point to the good – I heard it first from Pourtales and Sir Henry afterwards from Paulis. The Turks at Angora declared that whatever way the territorial decision went, it would not affect the giving of the oil concession to the International Company, we favour, the Turkish Petroleum Cy. The Commission is therefore now convinced that we are not pressing for the inclusion of Mosul in the 'Iraq in order to forward our own oil interests.”

³⁸ <http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11710.htm> (p.3)

³⁹ <http://www.gerty.ncl.ac.uk/letters/11710.htm> (p.3)

⁴⁰ Rapport p.17

⁴¹ Rapport p.19

⁴² Rapport p 9-12

⁴³ Klinghammer-Gercsák op. cit p.23

⁴⁴ Rapport p.28

Après la comparaison des toponyms et des anciennes cartes géographiques⁴⁴, le Rapport a analysé en profondeur les taux ethniques et religieux⁴⁵ ainsi que les données sur les rapports de commerce et d'économie des différentes localités et des régions⁴⁶. Les coordonnées stratégiques ne sont que brièvement mentionnées⁴⁷, par contre le souvenir des pogroms récents est évoqué parmi les composantes de l'opinion publique: à ce titre, le contrôle mandataire de la couronne britannique a été perçu comme une garantie assurante.⁴⁸ En ce qui concerne les titres évoqués par la Grande Bretagne, le Rapport refuse la reconnaissance de l'acquisition par conquête et il souligne l'importance des solutions équitables et d'une paix durable.⁴⁹

Sans être mentionnée *expressis verbis*, la logique du principe *uti possidetis juris* est présente quand l'importance du suivi des limites des vilayets est soulignée.⁵⁰ Il est néanmoins vrai que les mêmes arguments⁵¹ ont été évoqués à ce temps-là contre l'utilisation de ce principe que de nos jours.⁵²

Le Rapport s'occupe très longuement des répartitions géographique, linguistique et religieuse des différentes ethnies (les Kurds, les Turcs et Turcomanes, les Yezidis, les Arabes, les Assyriens) en faisant le point sur le caractère mixte de la population dans les villes et l'importance des liens et des intérêts traditionnels de communication et de commerce. Les caractéristiques du nomadisme n'ont pas échappé à l'attention de la Commission.⁵³ Le Rapport a essayé de représenter avec la même technique de cartographie les chiffres et les méthodes contradictoires des documents fournis par les gouvernements turc et britannique.

⁴⁴ Rapport p.25-27

⁴⁵ Rapport p.30-58

⁴⁶ Rapport p.62-72

⁴⁷ Rapport p.73-74

⁴⁸ Rapport p.75-78

⁴⁹ Rapport p.83-85

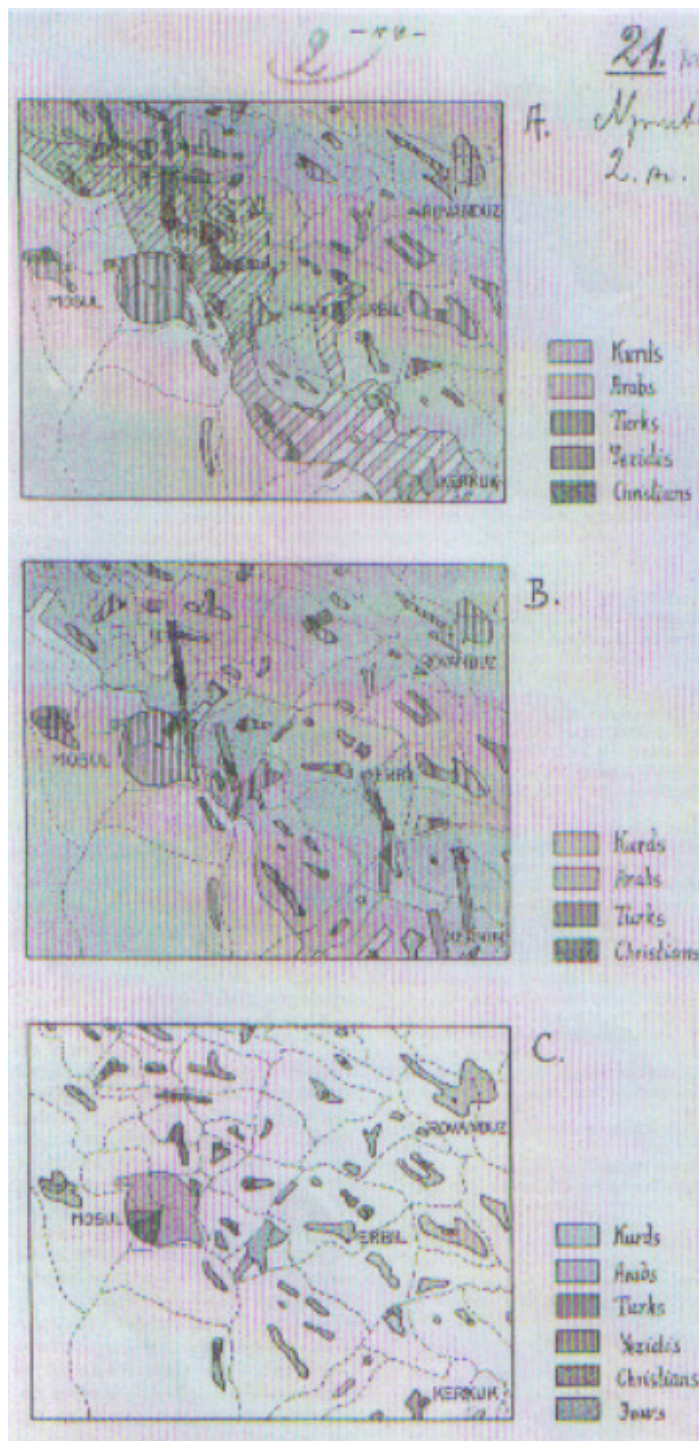
⁵⁰ Rapport p.85

⁵¹ Selon Sir Percy Cox "so far as he knew, the line of the northern boundary of the vilayet of Mosul had never been delimited in any permanent and final form. Tribal and political conditions necessarily made this dividing line fluid and variable; It depended on the influence of different Valis, on the administration and on other transient considerations.(...) Fethi Bey replied that he could not accept Sir Percy Cox's statements as to the fluctuations of the boundaries of the Vilayet of Mosul, and added that so far as he knew no such conditions had ever obtained." Rapport p.81

⁵² En cas de contradictions ou d'incertitudes „*uti possidetis juris*, pour une fois, ne parle que d'une voix mal assurée"

cf. à cet égard CIJ: *l'affaire du différend frontalier, terrestre et maritime* (El Salvador/Honduras), le 11 septembre 1992 *Rec.* 1992 p.388.

⁵³ Rapport p.35-56



[La carte reflétant les données britanniques (A), turques (B) et celles de la Commission (C).⁵⁴]

Le système de cartographie de Teleki – que le comte a présenté très brièvement à un colloque international⁵⁵ sur la base de ses expériences de Mossoul – s’est montré tellement utile qu’il

⁵⁴ Klinghammer-Gercsák: *op. cit* p.20

était appliqué une deuxième fois: lors de la définition des frontières de l'Israël par l'Assemblée Générale de l'ONU.⁵⁶ (Il est vrai que cette reconnaissance *post mortem* a une valeur douteuse quand on pense à l'imbroglio israélo-palestinien de nos jours...)

Le Rapport a considéré que la question assyrienne avait été évoquée tardivement par la Grande Bretagne – comme justification des prétentions britanniques pour pousser jusqu'aux montagnes Jelo la frontière établie par la ligne de Bruxelles – car au cours des conférences de Lausanne, la protection due à cette communauté de la part de la couronne n'était pas revendiquée.⁵⁷ Après avoir constaté l'impossibilité de tracer une ligne séparant les différentes ethnies, la Commission a proposé des alternatives. La solution privilégiée par la Commission était la confirmation de la ligne de Bruxelles (et par conséquent le refus de la rectification frontalière vers les montagnes Jelo) sous condition que l'Irak reste sous mandat encore pendant vingt-cinq ans⁵⁸ ... L'autre possibilité était la satisfaction partielle (cca. 50 %) des revendications turques avec une frontière située au sud de Mossoul et près du petit Zab.⁵⁹ Le style des considérations témoignait d'une préférence évidente pour la première variante donc la fameuse ligne de Bruxelles.

Déjà Le Fur a remarqué la contradiction entre les constatations et la conclusion finale de la Commission: „Toutes ces constatations finissent pas donner l'impression qu'on se trouve en présence d'une situation inexplicable. Le rapport de la Commission d'enquête semble sur des points essentiels hostile aux prétentions de la Grande Bretagne: il détruit successivement toute son argumentation juridique, et parfois en termes fort durs; il se montre non moins dur à l'égard de l'Irak, dont il considère l'état politique comme encore très inférieur à celui de la Turquie; après quoi il conclut en faveur de ce dernier, sous la condition que le mandat britannique soit prolongé de vingt-cinq années.”⁶⁰

Aujourd'hui, il est déjà connu – et c'est plus qu'intéressant – que, apparemment, certains éléments des considérations ont été divulgués d'avance: Sir Henry Dobbs, haut commissaire britannique de l'Irak a envoyé une note aux Offices des Colonies déjà en février 1925 – donc très peu après les rencontres de Gertrude Bell avec les membres de la Commission d'enquête racontées *supra* – où il a suggéré qu'une éventuelle prolongation du mandat britannique pourrait profondément influencer la décision de la Commission, soucieuse de la sécurité de la population sur place.⁶¹

⁵⁵ Teleki, Paul: Un système de cartes ethnographiques et son emploi pour des régions de densités différentes. (in: Comptes-rendus du Congrès International de Géographie de Varsovie 1934 p. 279-283)

⁵⁶ cf. Klinghammer-Gercsák: op. cit p.21; Török: op. cit p.25;

⁵⁷ Rapport p.88

⁵⁸ Rapport p.88

⁵⁹ Rapport p.89

⁶⁰ Le Fur: op. cit p. 103

⁶¹ "It emerged fairly early in the Commission's visit that its members were likely to recommend, in some form or other, an extension of the British connection. Dobbs wrote to the Colonial Office at the end of February that he was convinced that Iraq would be awarded the Mosul wilayet if British tutelage could be extended 'far beyond the Protocol period' in other words beyond the previously stipulated four years after conclusion of peace with Turkey. (...) The Commission presented its full report to the League on 17 July 1925, very much on the lines anticipated by Dobbs."

Sluglett, Peter: The Kurdish Problem and the Mosul Boundary: 1918-1925 (excerpt from Britain in Iraq: 1914-1932 (London 1976 Ithaca Press) p.116-125

<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/history/1976oilbound.htm>

La source de l'information saisie par Dobbs n'est pas connue. Il est cependant évident qu'il était ce membre de la Commission, tellement soucieux du sort des minorités ethniques...

En plus, selon un historien hongrois, le comte Rubido-Zichy, l'envoyé diplomatique de la Hongrie à Londres a aussi transmis au Foreign Office des informations de la part de Teleki durant sa mission de Mossoul.⁶²

Le contenu du rapport a suscité un tollé du côté des Turcs et le gouvernement a mis en cause son propre consentement antérieur ou plus précisément, il a essayé de l'interpréter rétroactivement, notamment disant qu'il ne valait qu'une conciliation et qu'il n'était surement pas un arbitrage *stricto sensu*. C'est ainsi que la Cour Permanente de Justice internationale a dû prendre position dans l'affaire.

La CPJI et l'affaire de Mossoul

Le 19 septembre 1925, le Conseil de la SdN a adopté une résolution sur la saisine de la CPJI pour qu'elle rende un avis consultatif. Selon les règles en vigueur, le Secrétaire général de la SdN a transmis cette résolution aux juges en leur demandant de rendre cet avis. Les questions posées ont été les suivantes:

- "1. Quelle est la nature de la décision à prendre par le Conseil en vertu de l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne (sentence arbitrale, recommandation ou simple médiation)?
2. La décision doit-elle être prise à l'unanimité ou peut-elle être prise à la majorité? Les représentants des Parties intéressées peuvent-ils prendre part au vote?"

La formulation de ces questions reflète bien la campagne menée par la Turquie qui craignait évidemment un résultat défavorable surtout après avoir connu les propositions de la Commission. Les questions posées répètent l'essentiel des remarques turques - mais le but de la saisine de la CPJI était plutôt de faire court-circuiter la procédure de la délimitation. Ainsi l'attitude de la Turquie était ambivalente, sinon négative envers la procédure judiciaire:

Le 8 octobre 1925, le ministre des affaires étrangères de la Turquie a envoyé un télégramme à la Cour: il a mis en cause l'arbitrabilité de la question et il a interprété les travaux préparatoires du traité de Lausanne comme preuve des limites *ratione materiae* du consentement turque. Il a précisé aussi que la Turquie ne se ferait pas représenter devant la Cour durant la session extraordinaire.⁶³ (Le lecteur d'aujourd'hui se souvient certainement des débats devant la Cour Internationale de Justice sur l'arbitrabilité des différends⁶⁴...)

⁶² Ablonczy Balázs: Egy magyar úr Irakban – A Népszövetség és a moszuli vilajet [Un gentleman hongrois en Irak – la Société des Nations et le vilayet de Mossoul] *Heti Válasz* 16.1.2004 p.50

⁶³ cf. le texte du télégramme de Tewfik Rouchdy:

CPJI: article 3, paragraphe 2, du traité de Lausanne (frontière entre la Turquie et l'Irak), avis consultatif du 21 novembre 1925, série B n°12 p.9-10

⁶⁴ CIJ: Affaire du personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (fond) 24 mai 1980 p.18 etc.

CIJ: Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua /Etats-Unis), compétence et recevabilité, le 26 novembre 1984

Même si cette affaire se déroulait bien après le refus de l'avis dans l'affaire du statut de la Carélie orientale⁶⁵, Ankara n'a pas émis de veto à l'encontre de la procédure consultative et il a envoyé des documents qui, selon lui, attestaient les vérités de sa position.

En répondant à la première question - qui était de loin la plus importante - la Cour a considéré qu'il était inévitable de se prononcer sur la notion de l'arbitrage: ceci était d'autant plus important que lors des négociations de Lausanne, la partie turque a refusé d'une manière conséquente de "faire dépendre d'un arbitrage le sort d'une grande contrée telle que le vilayet de Mossoul"⁶⁶ mais elle a finalement signé le texte précité du traité préconisant la décision du Conseil de la SdN. A quoi la Turquie a-t-elle donné donc son consentement?

Après avoir récapitulé les antécédents et les négociations de Lausanne, la CPJI a focalisé son attention sur la reconstitution de la volonté d'origine de la Turquie et du Royaume Uni agissant au nom du Conseil suprême des puissances alliées et associées. Au dépit du fait que la Turquie utilisait en général la notion de "recommandation" et d'autres expressions analogues, la Cour a considéré particulièrement important que les deux pays se soient "engagés à l'avance, au nom de leurs gouvernements respectifs, à accepter la décision du Conseil sur la question qui lui est soumise".⁶⁷

La Cour a déclaré d'abord qu'elle entend s'en tenir rigoureusement à l'examen de ces questions, sans préjuger en aucune manière le fond du problème dont le Conseil se trouve saisi; par conséquent rien dans le présent avis ne pourra être interprété comme anticipant sur la solution de ce problème."⁶⁸

Le fait que la ligne de la frontière n'est pas complètement définie dans son intégrité n'a point surpris la CPJI.

La décision de première importance de la Cour était la suivante: "La Cour est d'avis qu'en signant l'article 3, paragraphe 2 du Traité de Lausanne, les Parties ont voulu, au moyen du recours au Conseil, assurer une solution définitive et obligatoire du litige qui pourrait venir à les séparer, c'est-à-dire la détermination définitive de la frontière."⁶⁹

"Il arrive assez fréquemment qu'au moment où est signé un traité établissant de nouvelles frontières, certaines fractions de ces frontières ne soient pas encore déterminées et que le traité prévoie certaines mesures afin de les déterminer. (...) [Le traité de Lausanne] prévoit qu'au cas où l'accord des Etats intéressés n'interviendrait pas dans le délai fixé, le litige serait porté devant le Conseil. Bien que ces termes, pris en eux eux-mêmes, n'indiquent pas expressément quelle est la nature de l'action à entreprendre par le Conseil, il ne paraît pas douteux que, pour trancher un différend, il ne s'offre que deux alternatives: l'accord des Parties, réalisé soit directement, soit par l'intermédiaire d'un tiers ou bien l'intervention décisive d'un tiers. (...) il est nécessaire de conclure que les Parties, en signant l'article dont il s'agit, ont envisagé l'intervention d'un tiers - le Conseil - permettant d'arriver à une solution définitive."⁷⁰

⁶⁵ CPJI, avis consultatif du 23 juillet 1923, série B n°5

⁶⁶ CPJI: avis n°12 p.11

⁶⁷ CPJI: avis n°12 p.17

⁶⁸ CPJI: avis n°12 p.18

⁶⁹ CPJI: avis n°12 p.19

⁷⁰ CPJI: avis n°12 p.20

La Cour a suivi d'abord le principe dit *acte clair*: "Comme la Cour est d'avis que l'article 3 est en lui-même suffisamment clair pour permettre de déterminer la nature de la «décision à prendre» par le Conseil aux termes de cet article, la question ne se pose pas de savoir si, en se fondant sur des considérations tirées des travaux préparatoires du Traité de Lausanne, on arriverait aux mêmes conclusions que celles qui viennent d'être formulées."⁷¹

La Cour n'a pas écarté pour autant la prise en compte de certains éléments des travaux préparatoires de l'espèce, sans arriver cependant à un résultat différent: "Mais en supposant que les travaux préparatoires puissent conduire à interpréter l'article 3 comme ayant été adopté sous la réserve que le Conseil ne pourrait arriver à aucune solution sans le consentement des Parties, l'action du Conseil en la matière se réduirait en fait à une simple médiation."⁷²

"Les faits postérieurs à la conclusion du Traité de Lausanne ne peuvent occuper la Cour que pour autant qu'ils sont de nature à jeter de la lumière sur la volonté des Parties telle qu'elle existait au moment de cette conclusion....l'attitude prise par les Gouvernements britannique et turc après la signature du Traité de Lausanne n'entre en ligne de compte que comme un indice de leur manière de voir concernant les dispositions dont il s'agit."⁷³

Après avoir parcouru les circonstances relatives à la conclusion du traité de paix, la CPJI est entre dans le vif du sujet notamment dans l'examen de la nature et de l'étendu de l'obligation contractée:

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

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

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

C'est pourquoi la Cour ne croit devoir attacher aucune importance ni à certaines conséquences que la doctrine a voulu tirer de la notion de l'arbitrage, ni à certaines règles de procédure adoptées par les tribunaux arbitraux eux-mêmes, bien que les unes et les autres aient été invoquées par le Gouvernement britannique. Elle s'efforcera plutôt de chercher la réponse aux questions qui lui ont été posées dans des considérations qui semblent particulièrement appropriées à l'espèce.

⁷¹ CPJI: avis n°12 p.21

⁷² CPJI: avis n°12 p.23

⁷³ CPJI: avis n°12 p.24

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

Toutefois, la Cour est d'avis que cette constatation ne s'oppose pas à ce que le Conseil soit, de par la commune volonté des Parties, appelé à résoudre définitivement et obligatoirement un différend quelconque. (...) Rien n'exclut que les Parties acceptent des obligations et confèrent au Conseil des pouvoirs plus étendus que ceux qui résulteraient de la lettre de l'article 15 et en particulier que, par un engagement contracté d'avance, elles remplacent le pouvoir qu'a le Conseil de faire une simple recommandation par le pouvoir de prendre une décision qui, en vertu de leur consentement préalable, tranche obligatoirement le litige."⁷⁴

Après avoir rappelé l'affaire de la Haute Silésie devant le Conseil (1921), la Cour a cité le Protocole de Venise, modifiant partiellement la nouvelle frontière austro-hongroise définie dans le traité de paix de Trianon. Il vaut la peine de faire attention à la référence à l'unilatéralisme: "De même, dans le Protocole de Venise du 13 octobre 1921, relatif à la délimitation de la frontière entre la Hongrie et l'Autriche, cette dernière Puissance s'engagea à accepter «la décision qui sera recommandée par le Conseil de la Société des Nations."⁷⁵

Il est à noter d'ailleurs que la CPJI aurait pu puiser encore d'autres traités comme p. ex. le traité du 28 octobre 1920 sur l'annexion de la Bessarabie par la Roumanie. Ce traité consacrant la conquête militaire de 1918 de la Roumanie a prévu dans son article 9 que les puissances alliées et associées se réservaient le droit de soumettre à l'arbitrage du Conseil de la SdN toutes les questions que le gouvernement russe pourrait invoquer après son adhésion au traité, sauf les frontières ci-définies et la souveraineté roumaine sur la Bessarabie. Cependant, ce traité conclu entre la Roumanie et les Puissances alliées et associées (mais sans la participation de la Russie bolchévique, le pays le plus directement intéressé⁷⁶) n'est jamais entré en vigueur, car un des signataires⁷⁷, le Japon, ne l'avait pas ratifié.

En retournant à la question des compétences prévues dans le traité de Lausanne, la CPJI a continué comme suit:

"L'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne ayant en vue, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, un règlement définitif de la frontière, il s'ensuit que la décision que le Conseil doit prendre conformément audit article ne saurait être considérée comme une simple recommandation, au sens de l'article 15 du Pacte. Une telle recommandation, en effet, ne trancherait pas le différend; en outre, il en pourrait résulter une inégalité au détriment de l'Etat qui ne serait pas en possession du territoire que la frontière recommandée lui attribuerait, car, au cas où la recommandation du Conseil lui serait favorable, cet Etat n'aurait pas un véritable droit d'exiger la remise de ce territoire."⁷⁸

⁷⁴ CPJI: avis n°12 p.26-27

⁷⁵ CPJI: avis n°12 p.28

⁷⁶ Toutefois, l'article 9 a prévu l'invitation de la Russie à l'adhésion - après qu'elle aura un gouvernement reconnu...

⁷⁷ Les signataires du traité étaient la Grande Bretagne, la France, l'Italie, le Japon et la Roumanie.

⁷⁸ CPJI: avis n°12 p.28

La Cour a également fourni des réponses aux deux autres questions du Conseil: "Mais du fait que la «décision à prendre» par le Conseil, conformément à l'article du Traité de Lausanne, ne saurait être qualifiée comme une recommandation au sens de l'article 15 du Pacte, il ne s'ensuit pas que l'applicabilité de cet article à l'espèce soit exclue."⁷⁹

La Cour a précisé qu'il était relativement facile de concilier les critères d'un arbitrage et celles de la procédure au Conseil. Après avoir étudié longuement la pratique du Conseil, la Cour est arrivée à la conclusion que "l'unanimité des voix est donc nécessaire pour la décision que le Conseil de la Société des Nations prendra (...) la question qui se pose est donc exclusivement celle de savoir si une telle unanimité suffit ou s'il faut que même les représentants des Parties acceptent la décision. (...)"⁸⁰

La Cour a d'abord rappelé le principe que "nul ne peut être juge dans sa propre cause"⁸¹ et elle a continué qu' "à un point de vue pratique, exiger que les représentants des Parties acceptent la décision du Conseil équivaudrait à leur donner un droit de veto pouvant empêcher toute décision, ce qui ne serait guère conforme à la volonté manifestée dans l'article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne."⁸² "Enfin, il n'est peut-être pas inutile d'observer que, le Conseil étant composé de représentants des Etats ou Membres, la condition juridique des représentants des Parties au Conseil n'est pas comparable à celle des arbitres nationaux dans les tribunaux d'arbitrage."⁸³ Il s'ensuit donc que: "le vote des représentants des Parties ne sera donc pas compté dans le calcul de l'unanimité."⁸⁴

Finalement, "la Cour est d'avis

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

2° que la «décision à prendre» devra être prise à l'unanimité des voix, les représentants des Parties prenant part au vote, mais leurs voix ne comptant pas dans le calcul de l'unanimité."⁸⁵

Le tracé définitif de la frontière par le Conseil

L'avis rendu par la CPJI n'a pas vraiment facilité le déroulement de la procédure devant le Conseil car la Turquie a continué la mise en cause de la compétence du Conseil à statuer avec effet décisionnel - tout en reconnaissant son concours par voie recommandationnelle.⁸⁶

⁷⁹ CPJI: avis n°12 p.28

⁸⁰ CPJI: avis n°12 p.32

⁸¹ CPJI: avis n°12 p.32

⁸² CPJI: avis n°12 p.32

⁸³ CPJI: avis n°12 p.32

⁸⁴ CPJI: avis n°12 p.32

⁸⁵ CPJI: avis n°12 p.33

⁸⁶ cf. à cet égard la lettre envoyée par Rouchdy Bey: "I should add that, as all the proposals which I have previously made with the object of reaching an agreement and of facilitating the rôle of mediator and conciliator which we have always recognised the Council to possess have had no result, and as the Council has decided not to carry out this rôle, I find myself obliged to inform you that these proposals are now *ipso facto* null and void. I desire further to declare that the sovereign rights of a State over a territory can only come to an end with its consent, and that therefore our sovereign rights over the whole of the Vilayet of Mosul remain intact."

Le texte de la lettre est inclus dans le rapport de la réunion du 16 décembre 1925 (15e réunion, point n°1651) League of Nations Official Journal February 1926 p.187

Évoquant le caractère tardif de l'invitation à la session du Conseil (la lettre n'a été transmise qu'une heure et demie avant l'ouverture) ainsi que l'incompétence du Conseil de statuer définitivement, la Turquie n'a pas participé à la session.⁸⁷ Conformément à la proposition du président du Conseil, l'absence de la délégation turque n'a pas empêché pour autant la prise de décision.⁸⁸

Unden, le rapporteur a récapitulé les antécédants de l'affaire, l'histoire des négociations diplomatiques et l'essentiel du rapport préparé par le comte Teleki, Wirsén et le colonel Paulis ainsi que de l'avis de la CPJI.⁸⁹ En plus, le Conseil a examiné un autre rapport préparé sur l'attitude manifesté par la Turquie envers ses minorités: en effet, l'attitude de la Turquie⁹⁰ envers certaines minorités – et en particulier contre les Assyro-chaldéens – était si cruelle que le Conseil de la SdN a senti la nécessité d'envoyer une autre commission d'enquête⁹¹ pour vérifier les allégations – prouvées réelles d'ailleurs...

Le rapporteur a proposé de suivre la recommandation principale de la Commission - c'est-à-dire la confirmation de la ligne de Bruxelles – donnant une nouvelle interprétation à une suggestion importante de la Commission: tandis que Teleki, Paulis et Wirsén ont affirmé avec fermeté que l'appartenance de Mossoul et de ses environs à l'Iraq devait être liée à la condition que le mandat britannique soit étendu encore pendant vingt-cinq ans⁹², le rapporteur du Conseil a relativisé ce délai.⁹³ Ainsi le Conseil est arrivé à la conclusion que la Grande Bretagne

⁸⁷ cf. la lettre de Rouchdy Bey, cité *supra*

⁸⁸ "The PRESIDENT much regretted that the Turkish delegate was not present. This fact, however, could not prevent the Council from fulfilling the duty assigned to it in virtue of Article 3 of the Treaty of Lausanne." League of Nations Official Journal February 1926 p.188

⁸⁹ League of Nations Official Journal February 1926 p.188-189

⁹⁰ Pour une présentation apologétique cf. Rechid, Ahmed: Les droits minoritaires en Turquie dans le passé et le présent RGDIP 1935 p.293-311. Pour une appréciation très critique cf. Le Fur: op. cit 233-237 et en particulier p.236: „Comme si la Turquie voulait justifier la décision du conseil – et même la démontrer insuffisante en tant qu'elle n'avait pas accordé à la Grande Bretagne l'extension que cette dernière demandait pour englober au nord le territoire des Assyro-Chaldéens, - les massacres de chrétiens ont repris aussitôt après la décision intervenue, dans les premiers mois de 1926.”

⁹¹ Cette commission a été composée du général estonien Laidoner, de l'expert espagnol Ortega Nunez et du lieutenant-colonel tchèque Jac.

⁹² Même si la Commission a trouvé plusieurs facteurs favorisant la confirmation de la ligne de Bruxelles, elle a souligné *inter alia* l'importance du droit de regard international pour la sécurité de la population concernée:

"For the sake of development and prosperity of the country, the Commission feels that it should remain under the League of Nations mandate for about twenty-five years. (...) Subject to the reservations made in the report in regard to the opinions given, the fact seems to be established that, taking the territory as a whole, the desires expressed by the population are more in favour of Iraq than of Turkey. It must, however, be realised that the attitude of most of the people was influenced by the desire for effective support under the mandate, and by economic considerations, rather than by any feeling of solidarity with the Arab Kingdom; if these two factors had carried no weight with the persons consulted, it is probable that the majority of them would have preferred to return to Turkey rather than to be attached to Iraq. (...) The territory must remain under the effective mandate of the League of Nations for a period which may be put at twenty-five years;

"Rapport de la Commission p.88

⁹³ "The Council, on the basis of the recommendation of the Commission of Enquiry, subject, however, to the eventual admission of Iraq to the League of Nations in accordance with the provisions of Article 1 of the Covenant, will no doubt consider that the continuation during 25 years of the regime laid down by the Treaty of Alliance between Great Britain and Iraq, and by the undertaking entered into by the British Government and approved by the Council on September 27th, 1924 is an essential condition, and that if that condition be not executed the decision would not become definitive."

en tant que puissance mandataire protégera la population de la région concernée pendant 25 ans – sauf dans le cas où l'Irak accède à l'indépendance avant l'expiration du délai du mandat. Il n'y a pas d'indice que le Conseil se soit occupé de l'autre alternative à savoir de la répartition du territoire suivant le cours du Petit Zab: cette possibilité (il est vrai, considérée par Teleki, Wirsén et Paulis aussi comme solution dans le cas, où pour des raisons diverses, le Conseil se décide du partage du territoire entre les deux pays) n'est pas mentionnée dans le procès verbal de la réunion.

Il est plus qu'étonnant que les procès verbaux du Conseil de la SdN ne témoignent pas de débats, de prises de positions, d'avantage d'arguments: le Conseil semble avoir approuvé sans débat réel la recommandation prioritaire du rapport de la Commission. Il n'a pas cru important non plus de rendre public les motifs de la décision – contrairement aux usages habituels des arbitrages.

Y-a-t-il des arguments pour justifier le comportement du Conseil? Sûrment le droit international connaît-il certaines exceptions. Comme Cavaré l'a écrit, en faisant la distinction entre l'arbitrage par souverain et les arbitrages par commissions mixtes „dans l'Arbitrage par souverain, la sentence n'est pas habituellement motivée ou si elle l'est, elle l'est insuffisamment. Cela tient à ce que le chef d'État a trop souvent en vue, en rendant son jugement, les intérêts de son pays, et la conception propre que ce dernier se fait du droit international. Toutes autres explications de cette absence de motifs ne sont pas valables.”⁹⁴ Le fait que ses membres permanents perçoivent le Conseil de la SdN comme une sorte de résurrection de l'ancien directoire européen aurait pu les inciter – et surtout après que la CPJI ait rendu son avis – de considérer qu'ils étaient au-dessus des obligations habituelles des arbitrages, surtout quand un organ dûment habilité avait déjà recueilli tous les arguments possibles.

Le Conseil a adopté la résolution⁹⁵ à l'unanimité: le vote de la délégation britannique et l'absence de la Turquie n'étant pas prises en compte - selon la règle définie par la CPJI.

League of Nations Official Journal February 1926 p.191

⁹⁴ Cavaré: *Le droit international public positif* (Tome II) Pédone 1962 Paris p.253

⁹⁵ "(...) 2. The British Government is invited to submit to the Council a new Treaty with Iraq, ensuring the continuance for 25 years of the mandatory regime defined by the Treaty of Alliance between Great Britain and Iraq and by the British Government's undertaking approved by the Council on September 27th, 1924, unless Iraq is, in conformity with Article 1 [of] the Covenant, admitted as a Member of the League before the expiration of this period. As soon, as within a period of six months from the present date, the execution of this stipulation has been brought to the knowledge of the Council, the Council shall declare that the present decision has become definitive and shall indicate the measure required to insure the delimitation on the ground of the frontier line.

3. The British Government, as mandatory Power, is invited to lay before the Council the administrative measures which will be taken with a view to securing for the Kurdish populations mentioned in the report of the Commission of Enquiry the guarantees regarding local administration recommended by the Commission in its final conclusions.

4. The British Government, as mandatory Power, is invited to act, as far as possible, in accordance with the other suggestions of the Commission of Enquiry as regards measures likely to ensure pacification and to afford equal protection to all the elements of the population, and also as regards the commercial measures indicated in the special recommendations of the Commissions's report."

League of Nations Official Journal February 1926 p.192

Le Journal Officiel a donné la version française de la résolution comme suit:

" 2. Que le Gouvernement britannique est invité à soumettre au Conseil un nouveau traité avec l'Irak qui assurera la continuation, pendant vingt-cinq ans, du régime de mandat défini par le traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Irak, et par l'Acte d'engagement du Gouvernement britannique approuvé par le Conseil, en date du

La Grande Bretagne ayant conclu un nouvel accord avec l'Irak conformément aux *desiderata* du Conseil, cette résolution est entrée en vigueur le 11 mars 1926 tel comme l'a constaté le Conseil de la SdN:

"Le Conseil,

Vu le paragraphe 2 de sa résolution, en date du 16 décembre 1925, ainsi conçu:

2. Le Gouvernement britannique est invité à soumettre au Conseil un nouveau traité avec l'Irak qui assurera la continuation, pendant vingt-cinq ans, du régime de mandat défini par le Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Irak, et par l'acte d'engagement du Gouvernement britannique approuvé par le Conseil, en date du 27 septembre 1924, *sous réserve de l'admission, avant l'expiration de cette période, de l'Irak dans la Société des Nations, conformément à l'article 1er du Pacte.*

Aussitôt que, dans un délai de six mois à compter de ce jour, l'exécution de cette stipulation aura été portée à la connaissance du Conseil, celui-ci constatera que la présente décision est devenue définitive et avisera aux mesures propres à assurer la délimitation sur le terrain de la ligne-frontière.

Ayant pris connaissance du nouveau Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irak, signé à Bagdad le 13 janvier 1926, et approuvé par la Chambre des Communes britannique ainsi que par la Chambre des députés et le Sénat de l'Irak;

Estime que ce traité, porté à sa connaissance dans les délais prévus par sa résolution, assure la continuation, pendant vingt-cinq ans, du régime de mandat dans les conditions par lui indiquées, et constate, en conséquence, que sa décision du 16 décembre 1925 est devenue définitive."⁹⁶

Il est à souligner cependant que le caractère réductible du délai du contrôle international non seulement n'était pas déductible des recommandations du rapport de la Commission d'enquête, mais il allait pratiquement à l'encontre des termes du rapport qui avait appusé sa solution proposée *inter alia* de la volonté de la population concernée.⁹⁷

27 septembre 1924, sous réserve de l'admission, avant l'expiration de cette période, de l'Irak dans la Société des Nations, conformément à l'article 1er du Pacte.

Aussitôt que dans un délai de six mois à compter de ce jour, l'exécution de cette stipulation aura été portée à la connaissance du Conseil, celui-ci constatera que la présente décision est devenue définitive et avisera aux mesures propres à assurer la délimitation sur le terrain de la ligne frontière.

3. Le Gouvernement britannique, en tant que Puissance mandataire, est invité à soumettre au Conseil les mesures administratives qui seront arrêtés pour accorder aux populations kurdes visées par le rapport de la Commission d'enquête les garanties d'administration locales recommandées par cette Commission dans les conclusions finales.

4. Le Gouvernement britannique, en tant que Puissance mandataire, est invité à s'inspirer aussi fidèlement que possible des autres suggestions de la Commission d'enquête en ce qui concerne les mesures propres à assurer l'apaisement, à protéger également tous les éléments de la population, en ce qui concerne les mesures commerciales visées dans les recommandations spéciales du rapport de cette Commission."

Journal Officiel de la Société des Nations avril 1926 p.502

⁹⁶ Journal Officiel de la Société des Nations avril 1926 p.503

⁹⁷ „Subject to the reservations made in the report in regard to the opinions given, the fact seems to be established that, taking the territory as a whole, the desires expressed by the population are more in favour of Iraq than of Turkey. It must, however, be realised that the attitude of most of the people was influenced by the desire for effective support under the mandate, and by economic considerations, rather than by any feeling of solidarity with the Arab kingdom; if these two factors had carried no weight with the persons consulted, it is probable that the majority of them would have preferred to return to Turkey rather than to be attached to Iraq (...) The Commission is convinced that if the League of Nations' control were to terminate on the expiry of the four-years

Le traité d'Ankara: la confirmation de l'ensemble et l'ajustement sur place

Signé le 5 juin 1926 par la Turquie, l'Irak et le Royaume Uni, le traité d'Ankara (dit aussi traité d'Angora) a définitivement établi le tracé de la frontière en principe selon la ligne de Bruxelles, en effectuant toutefois une petite modification (au sud des villages d'Alamun et Ashuta) pour que la route qui les liait, passe entièrement sur le territoire turque. (art.1).⁹⁸ Une zone spéciale de 75 km a entouré la frontière de tous les deux côtés où les deux parties s'engageaient à prévenir les actes hostiles contre l'autre pays. (art 10)⁹⁹ L'article 14 contient cependant une compensation économique très importante: 10 % des revenus pétroliers de la région sont dûs à la Turquie pendant vingt-cinq ans.

On est témoin d'une controverse en ce qui concerne la matérialisation de ce bénéfice: certains auteurs¹⁰⁰ écrivent que la Turquie a revendu sa partie pour 500 000 livres britanniques, d'autres le nient.¹⁰¹ Quant à l'Irak, il a transmis l'exercice de ses droits sur le pétrole de Mossoul à l'Iraq Petroleum Company pour un versement annuel de 400 000 livres.¹⁰²

Il est à noter que le bénéfice des revenus pétroliers de Mossoul a été arrêté après que le Conseil de la SdN avait décidé sur le sort du territoire - sans contrepartie matérielle. Ce style de transaction n'était étrange ni à la région, ni aux puissances: on peut aussi lire que 25 % des actions du consortium international ont été reconnus à la France pour son consentement à la modification de ses acquis économiques garanti en vertu de l'accord de Sykes-Picot.¹⁰³

A vrai dire, selon les notes préparées par son assistant, même Teleki a expliqué avec une clarté suffisante à ses étudiants – après avoir présenté les détails des positions britanniques et turques – qu'en fait ce n'était pas le droit des peuples à l'autodétermination qui était le vif du sujet, mais l'appartenance des champs de pétrole du territoire disputé du 200 000 km.¹⁰⁴

Treaty now in force between Great Britain and Iraq, and if certain guarantees of local administration were not to be given to the Kurds, the majority of the people would have preferred Turkish to arab sovereignty.”

Rapportp.88-89

⁹⁸ International Boundary Study n°27 - January 30, 1964, Iraq-Turkey Boundary, The Geographer, Office of the Geographer, Bureau of Intelligence and Research, Department of State, United States of America p.6-7

⁹⁹ *ibid*

¹⁰⁰ Turkey and the Iraqi Oil (in: Arabic News, 28 December 2002)

<http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/021228/2002122810.html>

¹⁰¹ Demirmen, Ferruh: Turkey's historical rights on Iraqi oil have merit (in: Turkish Daily News 2 May 2003)

http://www.turkishdailynews.com/old_editions/05_02_03/feature.htm

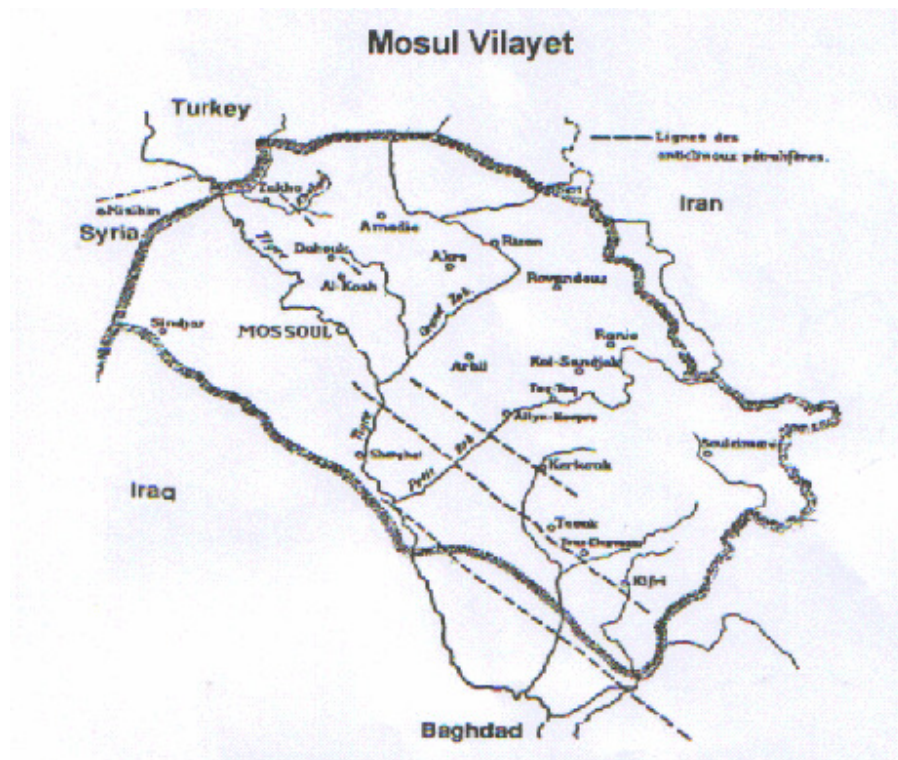
¹⁰² <http://www.cartage.org.lb/fr/themes/Geohis/Histoire/histoire/histfr/I/iraq.html>

¹⁰³ Bezigui, Célestin: Irak, guerre juste ou guerre à justifier

(in: Le Messenger - 2003 - 7)

<http://www.wagne.net/messenger/messenger/2003/07/1536/irak.htm>

¹⁰⁴ Fodor: op. cit p.100



[Une des cartes annexées au rapport de la Commission d'enquête, présentant les gisements de pétrole¹⁰⁵]

L'indépendance de l'Irak et sa déclaration sur la protection des minorités

Même si la Commission a proposé la continuation du mandat britannique pendant 25 ans, on a vu que le Conseil a été moins rigoureux quand il a arrêté cette obligation - sauf le cas où l'Irak accède à l'indépendance avant. Et dans six ans, ceci était chose faite¹⁰⁶: l'Irak s'est engagé unilatéralement devant le Conseil le 30 mai 1932 pour protéger ses minorités; en même temps, les intérêts pétroliers et militaires de la Grande Bretagne ont été reconnus par l'Irak pour 25 ans.

La déclaration irakienne sur les minorités – préparée en fait par un comité spécial¹⁰⁷ chargé par le Conseil de la SdN - reflétait les règles traditionnelles du régime de la protection des minorités de la SdN (non-discrimination, liberté de religion, l'utilisation des langues minoritaires etc.) L'autonomie locale des Kurdes n'a pas été proclamée dans cette déclaration - malgré le fait que la Grande Bretagne l'a garantie devant le Conseil, en se référant aux suggestions de la Commission.¹⁰⁸ Il est vrai que le mémorandum du gouvernement britannique du 24 février 1926 a interprété l'engagement sur "les garanties d'administration locale" envers le Conseil de la SdN comme étant satisfait par l'administration sur place, avec la participation des

¹⁰⁵ La carte a été publiée dans: Bomli, P., E.- J: L'Affaire de Mossoul, HJ Paris, Amsterdam 1929). Repris sur la base de: Mosul Vilayet Re-emerging (Good Offices Group European Lawmakers) <http://www.solami.com/mvc.htm>

¹⁰⁶ Pour des analyses contemporaines, cf. Stojanowsky, J : Le statut international de l'Iraq, RGDIP 1931 p.297-339 ; Blondel, André : La cessation des mandats et le cas de l'Iraq RGDIP 1932 p.614-645

¹⁰⁷ Résolution du 28 janvier 1932. cf. Blondel: op. cit p.636

¹⁰⁸ cf. la déclaration dans: League of Nations Official Journal Februar 1926 p.191

Kurdes dans l'administration centrale et orientale ainsi que les dispositions sur l'utilisation du Kurde dans l'enseignement et l'administration.¹⁰⁹

Après avoir garanti pour elle-même l'approvisionnement du pétrole ainsi que les positions militaires stratégiques¹¹⁰, la Grande Bretagne s'est libérée donc du fardeau de l'administration de l'*imbroglio* ethnique dont les difficultés étaient prévisibles¹¹¹. Déjà en août 1933, des nouvelles sont arrivées sur des massacres d'Assyro-Chaldéens en Irak.¹¹²

On pourrait même poser la question si la Grande Bretagne jouait avec des cartes truquées? Dans une des déclarations britanniques, on peut découvrir au moins „un certain humour désabusé” - comme Blondel le constate - pour ne pas dire cinisme: „Le Gouvernement de Sa Majesté n'a jamais considéré que le fait d'atteindre un niveau idéal de stabilité et de bon fonctionnement administratif constituât une condition nécessaire soit pour la fin du régime mandataire, soit pour l'admission de l'Irak dans la SdN. Son idée n'a pas été non plus que l'Irak dût, dès le début, être en mesure de supporter la comparaison avec les Nations les plus hautement développées et les plus civilisées du monde moderne.”¹¹³ Il s'agissait d'une simple présomption¹¹⁴ sur l'avenir d'un État.

Si on a pu se réjouir à l'époque à l'arrivée d'un État sous mandat à l'indépendance, le prix à payer était lourd – surtout en ce qui concerne les Kurdes et les Assyriens. Le Fur était à l'époque timidement optimiste – malheureusement, ses craintes raisonnablement pessimistes se sont justifiées.¹¹⁵ Selon Saint-Brice, les puissances européennes ont sacrifié les minorités de l'ancienne Mésopotamie à cause des problèmes minoritaires européens.¹¹⁶

¹⁰⁹ Annexe 845 c: Administration des districts kurdes de l'Irak, mémorandum du Gouvernement britannique, soumis au Conseil le 11 mars 1926, Journal Officiel de la Société des Nations, avril 1926 p.552

¹¹⁰ Notamment le stationnement des troupes terrestres à Hinaidi et à Mossoul pour cinq ans et des bases aériens à Bassorah et à l'Ouest de l'Euphrate pour un délai indéterminé. Blondel: op. cit 643

¹¹¹ Blondel justifie les concessions exorbitantes aux intérêts militaires britanniques par „les craintes d'un nationalisme naissant que l'indépendance pourrait porter au paroxysme.” Blondel: op. cit 644

¹¹² Delos, J.T.: Les Assyriens d'Irak et la Société des Nations, RGDIP 1934 p.460

¹¹³ Special report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the progress of Irak during the period 1920-1931 p.10-11. Cité et traduit par Blondel: op. cit p.622-623

¹¹⁴ Blondel: op. cit p.626, 628

¹¹⁵ „La justice fut aussi la force: Il s'agit certes ici d'une justice relative, comme toute justice humaine; mais quant à la solution donnée au fond même du débat, on peut dire que l'appréciation est exacte; la solution contraire eût été en opposition avec les exigences de la conscience moderne. Nous nous trouvons en présence d'un triomphe pacifique du droit, trop rare jusqu'ici en droit international, et nous ne sommes malheureusement pas assez assurés que les solutions de la justice ne recevront pas souvent encore de cruels démentis, pour qu'il ne soit pas utile de mettre en évidence une affaire où se trouve réalisée l'heureuse et trop rare rencontre de la force et de la justice, des faits et du droit.”

Le Fur: op. cit p.245

¹¹⁶ „Pour comprendre la décision du Conseil, il suffit de rappeler, écrit justement Saint-Brice, que toute décision concernant les minorités est appelée à faire précédent. Les nations qui sont soumises à ce régime d'exception redoutent toute extension des limitations de souveraineté. Les Assyro-Chaldéens se sont ainsi trouvés victimes des préoccupations de la politique européenne. On a préféré les sacrifier que de créer un précédent qui aurait pu se retourner un jour contre la Pologne ou la Roumanie.”

Delos: op. cit p.495

A la fin de son commentaire sur l'affaire, Le Fur pose la question: „Dira-t-on que c'est là un droit international tout nouveau? Non, c'est bien plutôt une application de principes anciens” – écrit-il, en pensant aux interventions d'humanité.¹¹⁷

Il est très intéressant cependant que pour justifier l'existence de la compétence pertinente du Conseil de la SdN, Le Fur fait référence aussi à une action liée à la politique du concert européen en 1878 quand, en vertu du traité de Berlin, on a imposé une rectification de frontière et une médiation à la Turquie en raison de ses litiges territoriaux avec la Grèce. Vu le refus turque, „la France et la Grande Bretagne s'entendirent alors pour constituer une commission internationale qui prendrait une décision en dehors des représentants de la Grèce et de la Turquie. De la médiation on passait à une décision prise en dehors des parties, donc à une intervention très nette.”¹¹⁸ Le Fur a raison de considérer cette affaire¹¹⁹ comme telle „qui, à bien des points de vue, rappelle d'assez près celle de Mossoul.”¹²⁰

Negulesco, le juge roumain de la CPJI a indiqué dans un de ses articles qu'une telle compétence arbitrale pouvait être attribuée par les parties non seulement au Conseil de la SdN, mais que cela pouvait émaner aussi des compétences de la Conférence des Ambassadeurs et il a interprété deux avis consultatifs de la CPJI (rendus dans l'affaire du Monastère Saint Naoum¹²¹ et l'affaire Jaworzina (qu'il appelle Spitz¹²²) liés aux différends territoriaux serbo-albanais et polono-tchécoslovaque en tant que preuve de cette thèse.¹²³

Pour pouvoir aller plus loin, il est temps de récapituler les éléments les plus importants de l'affaire de Mossoul:

- l'affaire était liée au démantèlement des empires et aux circonstances d'une guerre mondiale,
- il s'agissait d'un différend territorial
- où des aspects ethniques, militaires et économiques s'enchevêtraient,
- où il fallait choisir seulement entre deux possibilités *a priori* excluant toutes les autres solutions,
- où les intérêts des grandes puissances étaient en cause,
- où ces puissances intéressées pouvaient prendre part à la prise de décision,
- et les vraies décisions ont été prises d'avance,
- où le recours à l'instance judiciaire ou quasi-judiciaire camouflait ce fait,
- et les différentes étapes du règlement ont été sujets de contradictions graves quant à la nature du règlement, à la soumission etc.
- et où on trouve presque autant d'arguments *sine qua non* que d'exceptions d'un arbitrage,
- où le rôle du médiateur et de l'arbitre ne peut pas être clairement séparé,

¹¹⁷ Le Fur: op. cit p.240

¹¹⁸ Le Fur: op. cit p.241

¹¹⁹ „Après l'échec d'une nouvelle conférence réunie à Berlin en 1880, une dernière conférence réunie à Constantinople en 1881 prépara un nouveau tracé de la frontière qui fut acceptée par une décision unanime de six grandes puissances; elles s'engageaient, le cas échéant à veiller à son exécution. Cette fois, ce fut la Grèce qui tenta de résister, car le nouveau tracé diminuerait de près de moitié l'étendue des accroissements territoriaux qu'on lui avait laissé entrevoir en 1878: mais l'attitude énergique des puissances l'amena à céder et la nouvelle frontière devint définitive à la suite d'un traité entre elle et la Turquie.” Le Fur: loc. cit

¹²⁰ Le Fur: loc. cit

¹²¹ CPJI: avis consultatif n°9, le 4 septembre 1924

¹²² CPJI: avis consultatif n°8, le 6 décembre 1923

¹²³ Negulesco: La jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale RGDIP 1926 p.204

- où certains „précédents” juridiques peuvent être évoqués malgré tout,
- où quelques conditions proches de nullité ou du ”*non avenu*” peuvent être constatées,
- où la grande politique a manifestement eu la primauté lors de la prise de décision
- il s’agit d’une décision que la même grande politique a confirmée *a posteriori* malgré tous les problèmes inhérents et manifestes.

Les sentences arbitrales de Vienne – à la lumière de Mossoul

Barcza, l’envoyé hongrois à Londres (1938-1941) écrit dans ses mémoires que Teleki était très bien connu et reconnu dans les milieux politiques britanniques non seulement à cause de ses compétences linguistiques et scientifiques mais dû à son rôle cru déterminant dans le règlement de l’affaire de Mossoul.¹²⁴ Il est clair que ce rôle n’est pas réflété dans les articles juridiques consultés par l’auteur dans les tomes précités de la Revue Générale de Droit International Public. Une raison plausible est bien sûr le caractère juridique de ces articles. On ne peut pas exclure que le diplomate hongrois n’a recueilli que les compliments habituels de ces milieux. Mais on ne peut pas exclure non plus que sans révéler toutes les informations, les milieux gouvernementaux savaient bien ce dont ils parlaient: pensons tout simplement aux informations envoyées par Gertrude Bell et le commissaire Sir Henry Dobbs...

L’affaire de Mossoul était un travail minutieux durant quelques mois intéressants dans la vie de Teleki. En plus, elle a contribué à la vision de Teleki sur le monde et la diplomatie internationale...

Il est connu que même lors de son carrière professoral, le comte Teleki était en même temps le cerveau de la politique de la "révision pacifique" de la Hongrie de l’époque, dont les résultats contestés se manifestaient dans les deux sentences arbitrales rendues à Vienne en 1938 et 1940¹²⁵. Le caractère d’arbitrage des décisions prises par les deux ministres des affaires étrangères de l’Axe, Ribbentrop et Ciano a été et d’ailleurs est toujours discuté dans la doctrine¹²⁶. Les traités d’armistice (1945) et de paix (1947) les ont déclarées nulles et non avenues avec toutes leurs modifications frontalières.

Paul Teleki était présent lors du prononcé des sentences dans le palais de Belvedere et le public politique de la Hongrie ainsi que les diplomates étrangers ont considéré ces deux sentences

¹²⁴ Barcza György: *Diplomata-emlékeim (1911-1945)* [Mes souvenirs diplomatiques] Budapest 1994 Európa Historia p. 363

¹²⁵ Le tracé défini par la première sentence arbitrale de Vienne (2 novembre 1938) de la frontière hongro-slovaque suivait assez précisément la frontière ethnique, tandis que le tracé effectué par la deuxième sentence arbitrale de Vienne (30 août 1940) en ce qui concerne la frontière hongro-roumaine, même si elle tenait compte des facteurs linguistiques, d’autres considérations y compris des intérêts économiques allemands étaient aussi évoquées laissant de côté cependant l’accessibilité ou les communications routières. La sentence faisait sèchement renvoi dans tous les deux cas à la carte géographique annexée.

cf. le texte dans Colliard: *Droit international et histoire diplomatique I.* (Montchrétien 1955 Paris) p. 570-571 et 598-599

¹²⁶ « Il faut faire une place à part aux arbitrages politiques, qui n’ont pas à être fondés sur le droit strict, mais peuvent tenir compte de l’opportunité ou de l’équité. Dans le passé, cette formule a pu servir d’habillage à un véritable diktat, comme les « arbitrages » Ciano-Ribbentrop de 1940, où les deux ministres des affaires étrangères de l’Axe ont imposé à ses voisins des remembrements en faveur de la Hongrie. En fait, il s’agit d’un faux arbitrage, qui impose le rapport de forces du moment. »

Decaux, Emmanuel: *Droit international public*, Dalloz 1997 Paris p.157

non seulement comme un succès diplomatique mais aussi bien comme le succès personnel de l'homme de la science et de la politique révisionniste. Il était d'autant plus étrange sinon incompréhensible pour les membres de la délégation hongroise aussi bien en 1938 qu'en 1940 que le comte Teleki présentait des symptômes d'une inquiétude manifeste. Il voulait éviter toute sorte d'acclamation de la part des collègues et de la foule. Cette attitude peinte dans les différentes biographies¹²⁷ et mémoires¹²⁸ n'a pas trouvé d'explication chez les contemporains. On sait aujourd'hui qu'il était plutôt contre l'arbitrage surtout si ceci se faisait par l'Axe...

L'historiographie moderne l'explique par le fait que l'aristocrate anglophile sentait le risque que sa Hongrie récompensée se ferait ainsi chanter par l'Allemagne nazie et qu'il n'y aurait pas de retour pour la Hongrie du camps de l'Axe dont la victoire, à son opinion n'était ni possible ni souhaitable.¹²⁹

Ceci est juste. On peut trouver cependant une autre explication nuanciant l'image: Teleki était parfaitement au courant des similarités entre le règlement du différend frontalier de la Turquie avec l'Irak sous mandat britannique et le règlement des différends frontaliers de la Hongrie avec la Tchécoslovaquie et la Roumanie. Il aurait pu donc sentir et prévoir en quelle mesure une telle décision se trouvait à la marge du droit et comment on pouvait la confirmer et l'anéantir *ex post facto* selon le jeu de la grande politique. Comment mettre en cause le caractère d'arbitrage d'une décision, comment révoquer le consentement, comment cacher une décision prise d'avance derrière les travaux des experts, comment faire valoir l'intérêt des grandes puissances dans les querelles des autres, et comment parachever les imperfections des préconditions d'un arbitrage, voilà, c'était déjà tout inclus dans le débat autour de l'appartenance des environs de Mossoul et de Kirkuk. L'auteur de cet article croit donc que le comte Teleki avait peur non seulement de l'avenir, mais aussi bien du passé, de son propre passé professionnel.

On peut prouver cette hypothèse même par un *obiter dictum* caché dans une intervention devant l'hémicycle des députés. Dans un de ses discours devant l'assemblée nationale après la deuxième sentence arbitrale de Vienne, il a fait lui-même allusion dans ce contexte à sa participation dans l'affaire de Mossoul: „Moi, qui étais (...) jadis arbitre à une négociation internationale d'arbitrage, sais bien, en quelle mesure ceci est une tâche ingrate. Dans chaque partie, il y aura toujours des critiques, quelle que soit la décision – qu'elle vienne même du ciel...”¹³⁰

¹²⁷ Fodor, Ferenc: op. cit. p. 365

¹²⁸ Szegedy-Maszák, Aladár: Az ember ősszel visszanéz – egy volt magyar diplomata emlékirataiból [Coup d'oeil vers l'arrière – en automne: Pages d'un ex-diplomate hongrois] Európa Historia 1996 Budapest I/ p.229; Ujpeéry, Elemér: Végállomás: Lisszabon – Hét év a magyar királyi külügy szolgálatában [Lisbonne: terminus! Sept ans au service diplomatique royal hongrois] Magvető 1987 Budapest, p. 139, 141; Rónai, András: Térképezett történelem [Histoire cartographiée] Püski 1993 Budapest p.168, 174

¹²⁹ Herczegh, Géza: A szarajevói merénylettől a potsdami konferenciáig [De l'attentat de Sarajevo jusqu'à la conférence de Potsdam] Magyar Szemle Könyvek 1999 Budapest p.311, Czettler, Antal: Teleki Pál és a magyar külpolitika 1939-1941 [Paul Teleki et la politique étrangère hongroise 1939-1941] Magvető 1997 Budapest p.73-81, Macartney, Carlile Alymer: Teleki Pál miniszterelnöksége [Paul Teleki, comme premier ministre – Chapitres XIII-XIX de: October Fiftenth: A History of Modern Hungary, Occidental Press) Occidental Press 2000 Budapest p.53-54; Juhász, Gyula: Magyarország külpolitikája 1919-1945 [La politique étrangère de la Hongrie 1919-1945] Kossuth 1988 Budapest p.217-218

¹³⁰ Discours du 3 septembre 1940, présentant la décision devant l'assemblée nationale. In: Teleki Pál: Válogatott politikai írások és beszédek [Discours et écrits politiques choisis] Osiris 2000 Budapest p.419

Il est intéressant d'ailleurs que plusieurs personnes ayant joué un rôle déterminant autour de Mossoul ont joué un rôle important aussi bien lors des préparatifs diplomatiques et les appréciations postérieures des arbitrages de Vienne. Les frères Chamberlain (Austin et Neuville) et Churchill, le suédois Unden, le roumain Petresco-Comnene, le tchèque Benes sont souvent mentionnés dans les notes de la diplomatie hongroise de l'époque comme source ou objet de communications...

Il est certain que les pronostics présumables de Teleki (s'ils existaient réellement) se sont réalisés suite aux prises de positions contradictoires de l'Angleterre¹³¹, de la France¹³², de l'URSS¹³³ et des Etats Unis¹³⁴ tous témoignant de telles tergiversations qui s'expliquent beaucoup plus par la raison d'Etat et le pragmatisme de la Réalpolitik que par des considérations *stricto sensu* juridiques. Pour la compréhension de l'imbroglio et la cacophonie contemporaine autour des arbitrages de Vienne – c'est bien l'affaire de Mossoul qui fournit la clé. C'est donc l'histoire de l'affaire de Mossoul qui explique en partie l'histoire des arbitrages de Vienne.

Mais ceci est une histoire encore plus compliquée que celle de Mossoul donc il mérite un article séparé - qui reste à rédiger...

¹³¹ En 1938, l'Angleterre a conseillé d'abord de prudence et de patience. Après Munich (ou un des annexes s'est référé à une décision quadripartite en ce qui concerne le différend hongro-tchécoslovaque, faute d'arrangement direct bilatéral), Londres hésitait pour accepter enfin aussi bien l'arbitrage de l'Axe que l'arbitrage quadripartite. *A posteriori*, l'Angleterre (aussi bien sous Chamberlain que Churchill) a reconnu quasi-officiellement la première sentence arbitrale de Vienne, tout en se distanciant de la deuxième. Elle a souligné que les accords bilatéraux seront approuvés, par contre l'Angleterre ne sent pas être engagée par les autres changements territoriaux y compris la deuxième sentence de Vienne. Churchill (en tant que membre de l'opposition) a dit que le facteur décisif dans l'appréciation des changements territoriaux serait la participation dans le camp des vainqueurs – qui seraient sûrement – les Anglo-saxons. La rivalité d'Eden et de Halifax a influencé et rendu quelquefois contradictoires les positions officielles du Foreign Office. Churchill a eu un grand estime envers Teleki, à qui il a promis *post mortem* une chaise vide à la table des négociations après avoir pris connaissance de son suicide par lequel Teleki entendait protester contre la participation hongroise dans la guerre allemande contre la Yougoslavie, pays avec lequel Teleki a contracté un accord sur la fraternité et la paix éternelles.

¹³² En 1938, la France a *grosso modo* manifesté la même attitude que la Grande Bretagne. Après, elle lui a même félicité à certains agrandissements territoriaux, notamment à l'annexion de la Ruthénie (l'actuelle Ukraine Subcarpathique) en 1939. Juridiquement, la France n'était jamais belligérante envers la Hongrie durant la deuxième guerre mondiale.

¹³³ En 1938, l'URSS a d'abord condamné l'accord de Munich, mais elle a appuyé *a posteriori* la première sentence arbitrale de Vienne. En 1940, lors de la reprise de la Bessarabie, elle a encouragé la Hongrie à faire pareil en ce qui concerne la Transylvanie. Après la délivrance de la deuxième sentence de Vienne, l'URSS a protesté énergiquement d'être laissé à l'écart de la décision, malgré le protocole secret du pacte Molotov-Ribbentrop. En juin 1941, Moscou a promis cependant de l'appui aux autres revendications territoriales éventuelles de la Hongrie. Après l'entrée de la Hongrie dans la guerre déclenchée par l'Allemagne contre l'URSS, la Hongrie a perdu d'un coup la sympathie de Moscou en ce qui concerne la Transylvanie, malgré le fait que la participation roumaine dans la guerre antisoviétique a été bien plus importante quant à l'effectif humain ou les territoires occupés.

¹³⁴ Apparemment les Etats-Unis n'ont pas suivi officiellement de près les agrandissements territoriaux hongrois et surtout n'ont pas pris de position évidente, ni à Washington, ni à Budapest. Montgomery, l'envoyé de Washington à Budapest a décrit la politique hongroise suivie avec une compréhension dans ses mémoires intitulés „Hungary – the unwilling satellite”. A la fin de la guerre, c'était Washington qui – d'une manière plutôt timide - a proposé aux négociations de traités de paix qu'une partie de la Transylvanie septentrionale soit réservée à la Hongrie.

Péter Kovács: Paul Teleki and the Mossul case in the League of Nations

As far as the Lausanne peace treaty (1923) did not define with precision the boundary between Turkey and the newly established Iraq, the League of Nations had to play a decisive role in the delimitation. The Mossul-region is rich in oil but its population is a mixed one: Kurds, Turcomen, Arabs, Yezidis etc. live there. As granting independence to a Kurdish state was out of question, both Turkey and Great Britain (exercising mandatory powers over Iraq) claimed sovereignty over the territory. The Council of the League of Nations appointed an enquiry commission in order to propose a solution to solve the dispute. The count Paul Teleki, famous geographer and former Hungarian prime minister was member of the commission aiming to analyze geographic, commercial, social, political, religious and ethnic aspects of the issue.

The article gives an overview of the way the commission prepared the report and the different institutions of the League of Nations dealt with a problem of paramount importance i.e. the fact that Turkey withdrew her consent concerning an arbitration over the territory. The Permanent Court of International Justice and the Council of the League of Nations were confronted with the challenge of how to prove the existence of Turkey's previous consent to an arbitral award – despite of the continuous denial of the arbitral competence of the LON by Ankara.

This old history is interesting not only because it is linked to a traditionally very hot spot of the Middle East but also because of the fact that it is a good example of the imbroglio of political preconcepts, *fait accompli* and international law. It also shows how the great powers were able to confirm *a posteriori* the legally weak points of a procedure, mixing elements of fact finding, mediation and arbitration. Moreover it is worth mentioning that historical considerations were found in order to explain the competence of the Council to pass a decision upon this territory: and for the same reasons, the history of the Mossul issue can be evoked as an explanation for the changes of the attitude of states vis-à-vis imperfect arbitrations.