

Les élections en Iran

(de 1906 à nos jours)

THÈSE

présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel

pour obtenir le grade de Docteur en droit

par

GHOLAM-RÉZA MOBAYEN

LES ÉLECTIONS EN IRAN

(de 1906 à nos jours)

A mes frères

UNIVERSITE DE NEUCHÂTEL

Faculté de droit

Le Conseil de la Faculté de droit
autorise la publication de la présente thèse
de doctorat, sans assumer de responsabilité
à l'égard des opinions qui y sont énoncées.

Neuchâtel, le 19 novembre 1959.

Le doyen :

HENRI THEVENAZ

LES ÉLECTIONS EN IRAN

(de 1906 à nos jours)

En 5 parties :

Partie 1 : Droit comparé.

Partie 2 : Historique.

Partie 3 : Système électoral actuel en Iran.

Partie 4 : Les projets de lois tendant au système électoral

Partie 5 : Conclusions.

PREMIÈRE PARTIE : DROIT COMPARÉ

Titre premier : Introduction

Chapitre 1 : Le choix d'un système électoral.

Chapitre 2 : Influences subies par le système iranien.

Chapitre 3 : Quelques définitions.

Titre II : Les divers systèmes électoraux

Chapitre 1 : Le système américain.

Chapitre 2 : Le système français.

a) Sous la IV^e République.

b) Sous la V^e République.

Chapitre 3 : Le système soviétique.

Chapitre 4 : Le système suisse.

PREMIÈRE PARTIE : DROIT COMPARE

Titre premier : Introduction

Il apparaîtra à celui qui lira cette introduction que nous avons volontairement réduit les considérations générales sur les systèmes électoraux pour donner plus d'importance à l'exposé des systèmes en vigueur dans certains pays. Dans ce bref exposé, nous n'entendons pas être exhaustif. Notre but est de montrer comment certains systèmes ont eu ou pourront avoir une influence sur le système iranien. C'est ainsi que nous exposerons le système français à qui nous devons tant, d'une part, les systèmes américain et soviétique, d'autre part. Nous terminerons cette brève récapitulation comparative par l'exposé du système pratiqué en Suisse, car nous estimons personnellement que ce système pourrait influencer favorablement les modifications ultérieures de la Constitution iranienne.

CHAPITRE PREMIER

Le choix d'un système électoral

Est-il possible de prétendre a priori que tel système électoral est préférable à tout autre ? Nous pensons que les faits, l'Histoire, s'opposent à une telle affirmation. En effet, il est évident qu'un système électoral n'a de valeur que s'il permet non seulement la formation d'un parlement qui soit l'exacte représentation des diverses tendances de la population, mais encore d'un parlement qui puisse être gouverné. Il n'existe pas, à notre avis, de système qui doive être choisi plutôt que tout autre à cause de ses qualités théoriques immédiatement perceptibles. Il convient d'examiner la valeur des différents systèmes eu égard aux circonstances de temps et de lieu. Tel système aura des conséquences heureuses — il

permettra par exemple une meilleure représentation des divers courants politiques du pays, mais aussi néfastes — le gouvernement ne pourra s'appuyer sur une majorité parlementaire stable. Si un système permet la création d'un parlement assez représentatif, mais favorise également la formation d'une majorité gouvernementale, ce système sera, pour quelque temps au moins, le meilleur.

CHAPITRE II

Influences subies par le système iranien

Tout en consacrant quelques pages à l'exposé des systèmes occidentaux, nous estimons utile de donner également une brève idée du système soviétique. Le Moyen-Orient est en effet dans une période d'évolution profonde. Bien que nous pensions que les traditions de notre pays s'opposent à l'implantation d'un système d'origine ou d'inspiration marxiste, nous ne pouvons ignorer d'emblée le système soviétique étant donné que près d'un milliard d'individus y sont soumis. Nous laisserons au lecteur le soin de comparer le système iranien aux autres systèmes et de pronostiquer les influences de ceux-ci sur celui-là.

Nous estimons néanmoins nécessaire de préciser immédiatement que nous sommes tributaires de la tradition occidentale. Est-ce à dire que l'Iran, en contradiction flagrante avec le principe de la valeur relative des systèmes électoraux que nous esquissions plus haut, aurait purement et simplement démarqué les systèmes occidentaux ? Nous ne le pensons pas. Si nous estimons qu'un système électoral n'est valable qu'à un moment donné et dans un pays déterminé, nous savons cependant que de vastes mouvements d'idées dépassent le cadre étroit des frontières, que les courants idéologiques font peu de cas des limites du nationalisme. C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer immédiatement les emprunts faits à la France et à la Belgique par la Constitution iranienne. Cette filiation nous montre la puissance de l'idée démocratique dont la France de 1789 et de 1848 fut le porte-drapeau. Certes, dans de nombreux pays du Moyen-Orient, cette tendance démocratique ne s'est pas encore réalisée dans les faits. Si on emploie souvent les mêmes mots que dans les Etats démocratiques, ces mots n'ont pas toujours le même contenu qu'en Occident. Le fait seul qu'on emprunte la terminologie de ces Etats suffit cependant à montrer combien est près de triompher l'idée selon laquelle la démocratie incarne seule la légitimité.

Replacées dans ce cadre historique et doctrinal, les influences occidentales en Iran n'apparaissent pas comme des séquelles du colonialisme, mais au contraire comme des témoins de l'évolution progressiste de notre pays, qui tend vers une réalisation toujours plus complète de la démocratie à l'exemple du régime helvétique.

CHAPITRE III

Quelques définitions

Nous avons annoncé d'emblée, au début de cette étude, que nous réduisions autant que possible les considérations générales sur les élections, nous attachant plutôt à donner un aperçu des divers systèmes. Sans déroger à notre ligne de conduite, il nous faut cependant donner quelques explications et définitions sommaires de l'élection, de l'électeur, des différents modes de suffrages. Notre prétention n'est pas de faire ici œuvre originale, mais d'éclaircir brièvement des expressions que nous serons amené à utiliser tout au long de cette thèse.

Section I : L'élection.

Reprenant G. Burdeau¹, nous dirons que l'élection est un procédé d'expression d'une volonté. Le procédé est plus ou moins parfait, selon le mode de scrutin, l'étendue du collège électoral, et la liberté de vote dont jouit l'électeur.

Il convient de noter ici la différence entre l'élection et la votation. En principe, l'élection est l'opération par laquelle l'électeur choisit un candidat ou un parti. Sans qu'il existe un lien de subordination des candidats par rapport à l'électeur, il y a entre eux certains rapports personnels. A l'opposé on trouve la votation qui est le choix d'une idée.

La nature juridique de l'élection a fait couler beaucoup d'encre. Certains ont soutenu que l'élection législative — l'élection d'un représentant — constitue un mandat. Pour les partisans de cette thèse, l'élection constitue un choix et le choix lui-même repose sur un concours, un accord de volontés. Nous estimons que cette théorie ne correspond guère à la réalité et nous lui imputons surtout à faute de confondre inutilement les notions. Il est, en effet, évident qu'en parlant de mandat, on fait allusion à un contrat. Or tout contrat

¹ Georges Burdeau, *Traité de science politique*, Tome 3, p. 309.

suppose que, son contenu ayant été déterminé, on se trouve ensuite en présence de deux manifestations de volonté concordantes. Si on s'en tient à cette conception traditionnelle du contrat, on ne peut adopter la thèse de l'élection-mandat. A notre sens, l'élection est donc un acte juridique unilatéral de droit public.

Section II : L'électeur.

André Siegfried¹ a fort justement relevé que l'électeur n'est pas un être simple, mais qu'il y a, au contraire, deux êtres qu'on peut dissocier dans chaque citoyen. Ainsi lorsque l'électeur se prononce sur un sujet déterminé — en Suisse, par exemple, lorsqu'il doit donner son avis concernant un texte législatif soumis au référendum populaire — sa personnalité individuelle jouit presque toutes ses prérogatives. Lorsqu'au contraire, il participe à l'élection d'un représentant, le citoyen n'est plus un être individuel, concret, il est obligatoirement lié à un parti qui réclame surtout la conquête du pouvoir. Il perd toute possibilité d'exprimer les nuances de sa volonté, car s'il veut voter utilement, il est contraint d'accepter en bloc un programme politique. Nous donnerons un exemple suisse récent de cette indépendance de l'électeur concret qui se prononce sur un sujet déterminé. Le 2 septembre 1949, le peuple suisse accepta par 281.961 contre 272.339 voix l'initiative dite « du retour à la démocratie directe » qui limitait l'usage de la clause d'urgence (qui était jusqu'alors un moyen de soustraire au référendum un arrêté fédéral de portée générale). Lorsqu'on sait que les partis avaient demandé aux électeurs de rejeter cette initiative, on se rend compte des deux attitudes de l'électeur. On a souvent opposé ces deux modes de représentation : démocratie directe et démocratie représentative. Faut-il réellement penser qu'elles s'excluent ? Nous ne partageons pas cet avis. Nous estimons que dans la démocratie directe, l'institution du référendum corrige ce que l'élection a de trop peu nuancé. Mais il faut également que des partis politiques puissent représenter les tendances du pays. Ainsi l'élection a le mérite de rassembler, de cristalliser les innombrables opinions individuelles et de donner aux gouvernements une ligne de conduite nette à suivre.

Nous estimons donc que la démocratie directe et la démocratie représentative, loin de s'exclure, sont deux modes complémentaires dont l'existence est indispensable si l'on veut donner au citoyen une possibilité de s'exprimer entièrement.

¹ André Siegfried, *Psychologie d'un référendum*, Figaro, 2 juin 1949 ; *adde* *La Suisse démocratie-témoin*, 1948, p. 156.

Section III : Les systèmes de droits politiques.

A. Suffrage universel et suffrage restreint

Dans le suffrage universel, personne n'est exclu des droits politiques pour des raisons de naissance, de fortune ou d'instruction. A l'opposé se situe le suffrage restreint, aristocratique, censitaire ou capacitaire.

Dans les pays européens, le suffrage universel ne fut introduit qu'à la fin du XIX^e siècle. Souvent, il fallut procéder en deux étapes. Ainsi en France, une première expérience fut tentée en 1793, mais elle ne donna pas satisfaction, aussi revint-on au système du suffrage restreint. Ce n'est qu'en 1948 que le suffrage universel fut adopté définitivement. Les choses se passèrent de façon identique en Belgique : 1830, 1892.

Les deux formes les plus communes de suffrage restreint furent les suffrages censitaire et capacitaire. Le suffrage aristocratique — seuls les citoyens issus de classes sociales privilégiées peuvent être électeurs — est rare. Notons, cependant, qu'en U. R. S. S. le suffrage universel ne fut pas toujours pratiqué. Un certain système « discriminatoire » fut institué, puisque certains citoyens étaient exclus du corps électoral en raison de leur naissance (ancien membre des classes bourgeoises). La première Constitution de l'U. R. S. S. du 10 juillet 1918 introduit une autre discrimination.

En effet, les députés se recrutent à raison de 1 pour 25,000 électeurs dans les villes et 1 pour 125,000 habitants dans les campagnes. L'inégalité est moins importante qu'on l'a parfois soutenu, car 25,000 électeurs peuvent parfaitement représenter 60,000 ou même 80,000 habitants. La forme la plus commune de suffrage restreint fut le suffrage censitaire. A la révolution française, le suffrage était censitaire, car le pouvoir révolutionnaire entendait éliminer du corps électoral les 200,000 mendiants de Paris, et les paysans pauvres qui, soumis à l'influence des seigneurs locaux, étaient des tenants de l'Ancien régime. Cette masse de citoyens français privés, pour des raisons de fortune, de leurs droits électoraux ne diminua que très lentement, ainsi que le décrit L. Miginiac¹. Quant à la forme la plus avouable du suffrage restreint, le suffrage capacitaire, il existait dans certains Etats des U. S. A. Les citoyens ayant théoriquement le droit de vote avaient néanmoins l'obligation de satisfaire à un test d'instruction et d'intelligence qui aurait eu pour effet d'écarter jusqu'à 15% des électeurs.

¹ L. Miginiac, le régime censitaire en France, spécialement sous la Monarchie de juillet, Thèse Paris, 1900, pp. 84 ss.

Le suffrage féminin¹ :

Tant que les femmes ne jouissent pas des droits politiques, on ne saurait parler de suffrage universel. Ainsi que l'écrivait le professeur Carl Hilty, il y a là un problème dont l'importance dépasse de loin celle de tous les autres problèmes politiques, puisqu'il ne s'agit rien moins que de savoir si l'on doit reconnaître à la moitié des nationaux adultes le droit d'exercer, en tant que citoyens actifs, une action sur les destinées du pays.

Nous tenons, avant de prendre position, à exposer comment s'est faite jusqu'ici l'émancipation politique des femmes puis présenter les arguments des partisans et des adversaires du suffrage féminin.

1. Historique de l'émancipation de la femme en matière politique.

Jusqu'à la seconde moitié du XIX^e siècle, on pensait que la famille avait toujours été soumise au pouvoir exclusif ou prépondérant du mari (patriarcat) et que la femme n'avait pas son mot à dire dans les affaires de la collectivité. Cette opinion, confirmée par la pratique de l'époque, fut mise en question lors de la parution d'une étude de Johann-Jakob Bachofen. Cette étude était consacrée à un autre type d'organisation sociale, le matriarcat.

Au milieu du XIX^e siècle, les femmes ne pouvaient donc voter nulle part. Le problème du suffrage féminin apparut alors et, assez rapidement, certains pays accordèrent aux femmes le droit de participer à la conduite du pays.

L'octroi du droit de vote aux femmes se fit en trois phases successives :

a) Avant la première guerre mondiale :

Le suffrage féminin fut introduit dans deux territoires américains (et non dans deux Etats des U. S. A.) : le Wyoming en 1869 et l'Utah en 1870. Durant cette période quelques autres pays octroyèrent également à la femme les droits politiques.

b) Après la première guerre mondiale :

Une vingtaine de pays instituèrent le suffrage féminin dans la période de l'entre-deux guerres. Citons en particulier la Russie

¹ Nous empruntons la plupart des renseignements sur le problème du suffrage féminin au remarquable message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 22 février 1957, sur l'institution du suffrage féminin en Suisse.

en 1917, l'Allemagne en 1919, la Grande-Bretagne entre 1918 et 1928, et les U. S. A. en 1920 (XX^e amendement).

c) Après la seconde guerre mondiale :

1944 : France.

1945 : Italie, Libéria.

1946 : Albanie, Japon, Panama, Roumanie, Yougoslavie.

1947 : Argentine, Bulgarie, Burma, Chine, Vénézuéla.

1948 : Belgique, Corée, Israël.

1949 : Chili, Costa-Rica.

1952 : Grèce.

L'article 2 de la « Déclaration générale des droits de l'homme », adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948, pose le principe de l'égalité politique des sexes.

Quel est l'état actuel du droit de vote des femmes ? Sur 83 Etats indépendants qui existent dans le monde, 61 accordent à la femme le même droit de vote qu'à l'homme. Dans 15 pays, les femmes n'ont aucun droit de vote, alors que les hommes en ont un. Dans certains pays enfin, une autre manière d'égalité politique des sexes existe, puisque les hommes n'ont pas non plus le droit de vote (Arabie Séoudite, Yemén).

2. Les arguments présentés pour ou contre l'octroi du droit de vote aux femmes.

a) Les adversaires du suffrage féminin :

Les adversaires du suffrage féminin ont développé divers arguments, plus ou moins valables, plus ou moins sincères. Nous n'examinerons que les principaux :

aa) Les femmes ne veulent pas le droit de vote :

C'est là un des grands arguments des adversaires. S'appuyant sur diverses consultations des intéressées, les adversaires du suffrage féminin prétendent que le droit de vote n'est le plus souvent réclamé que par une poignée de féministes fanatiques, alors que la grande majorité des femmes ne se soucie absolument pas de participer à la vie politique.

Cet argument n'est valable que si l'on considère le droit de vote comme un privilège. La conception actuelle estime que le droit de vote a un double aspect. D'une part, le droit de vote est un droit

subjectif ; d'autre part, c'est une fonction. A notre avis, c'est le second aspect qui finira par l'emporter, car il n'est pas de vraie démocratie sans participation de tous les citoyens. L'argument majeur des adversaires du suffrage féminin n'est donc pas valable.

bb) Les femmes doivent rester au foyer :

Cette affirmation est désuète dans la plupart des pays où les femmes mènent souvent une activité professionnelle à côté de leur foyer. De plus, cet argument n'est valable que pour les femmes qui ont un foyer.

cc) La paix domestique est menacée :

La politique s'introduisant au sein des ménages, la vie domestique ne sera plus possible, selon les adversaires du suffrage féminin.

C'est là une affirmation démentie par la statistique. En effet, neuf fois sur dix, la femme vote de la même manière que son mari.

dd) Seuls les soldats doivent avoir le droit de vote :

Le droit de vote serait ainsi un privilège, une récompense accordée aux soldats. Cet argument est désuet, et nous ne pouvons concevoir qu'on juge la valeur d'un citoyen à son aptitude à endosser l'uniforme.

ee) Il y a plus de femmes que d'hommes :

Dans ce cas, n'est-ce pas une raison suffisante pour ne pas priver du droit de vote plus de la moitié des nationaux ?

ff) Le suffrage féminin est une prime aux partis de gauche :

De nombreux adversaires ne font pas état de cet argument, mais la crainte de voir les partis de gauche l'emporter dicte leur refus. L'expérience a toutefois prouvé que les femmes votent plus à droite que les hommes. Ainsi en Allemagne, en France et en Italie, les femmes sont le principal soutien des partis démochrétiens.

b) Les partisans du suffrage féminin :

Les arguments sont moins nombreux, mais aussi plus convaincants.

aa) L'équité exige l'égalité :

Les partisans du suffrage féminin constatent que socialement, économiquement et intellectuellement, les femmes sont aujourd'hui les égales des hommes. Dès lors, n'est-il pas injuste, inéquitable que de leur refuser ce droit de participer à la gestion du pays ?

bb) Les expériences étrangères :

Certains pays — en fait, la majorité — ont aujourd'hui fait l'expérience du suffrage féminin, et cette expérience montre que tous les arguments avancés par les adversaires sont mal fondés. Les partisans ne veulent pas voir leur pays être le dernier à instituer le suffrage féminin.

A notre avis, il ne faut plus différer l'introduction du suffrage féminin, car il n'est pas de vraie démocratie — même représentative — où l'électorat n'appartient pas au peuple entier.

B. Suffrage égal et suffrage plural

Le suffrage est égal quand tous les électeurs se valent, qu'aucune discrimination n'est faite selon la personne de l'électeur. Une formule traditionnelle exprime cela qui dit :

« Les bulletins se comptent et ne se pèsent pas ». L'idée du suffrage plural n'est pas entièrement morte de nos jours et l'on trouve encore certains esprits pour prétendre que les pères de famille ont droit à un vote plural. Nous ne nous arrêterons pas plus longtemps à ces vœux pieux; car le suffrage égal est accepté aujourd'hui presque par chacun.

Il convient, par contre, de distinguer du vote plural, le vote multiple qui permet à un électeur de déposer un bulletin dans plusieurs circonscriptions électorales.

C. Suffrage individuel et suffrage social

Dans le suffrage individuel, l'électeur s'exprime comme une entité indépendante. Dans le suffrage social, au contraire, l'électeur intervient comme membre d'un groupe. La nuance entre ces deux suffrages peut être illustrée par un exemple suisse. Le référendum populaire porte soit sur un texte législatif, soit sur un texte constitutionnel. Dans la seconde hypothèse, pour que la modification constitutionnelle soit acceptée, il faut qu'elle réunisse non seulement la majorité du peuple, mais encore la majorité des cantons. Dans le calcul de la majorité du peuple, le vote de l'électeur est individuel;

dans celui de la majorité des cantons, il est social et l'électeur intervient comme membre d'un groupe, en l'occurrence son canton.

D. Suffrage facultatif et suffrage obligatoire

C'est là une importante question que nous ne voulons pas résoudre dans l'absolu. Pour trancher en faveur de l'un ou de l'autre suffrage, il faut en effet aborder tout le problème de la nature du suffrage et cela nous entraînerait trop loin.

Pour qui considère le droit de suffrage comme un droit subjectif, seul le suffrage facultatif se justifie. A l'opposé, les partisans de l'idée du suffrage-fonction se prononcent naturellement en faveur du suffrage obligatoire.

Le problème s'est posé au Tribunal fédéral¹, qui a estimé qu'il fallait donner au droit de suffrage un double caractère. Le droit de suffrage est un droit subjectif dans la mesure où l'individu qui en jouit peut l'exiger de l'Etat. Mais il peut également être considéré comme une fonction. Il n'est donc pas inconstitutionnel de la part d'un canton d'obliger ses citoyens à se rendre aux urnes.

E. Suffrage public et suffrage secret

Montesquieu défendait le suffrage public, estimant qu'un citoyen doit avoir le courage de son opinion. Les expériences passées ont amplement démontré les inconvénients de ce suffrage. Ne vit-on pas, lors des élections régionales en Prusse, en 1913, 76 % des électeurs s'abstenir alors que le vote était public? Une même abstention fut constatée au moment des élections à la Convention de 1792. Plus la circonscription électorale est petite plus le suffrage public est déplaisant. A notre sens, l'important n'est pas que l'électeur fasse preuve de courage, mais qu'il donne librement son avis, sans avoir à craindre de représailles, directes ou indirectes. Dès lors, le suffrage secret est le seul admissible.

F. Suffrage personnel et suffrage par représentation

Une élection est une chose assez importante pour qu'on puisse attendre d'un citoyen qu'il se rende personnellement aux urnes et ne délègue pas sa voix à autrui. Le suffrage par représentation est incompatible avec l'idée démocratique. Il ne faut pas confondre le vote par représentation et le vote par correspondance. Le malade

¹ Recueil officiel des Arrêts du Tribunal fédéral suisse, 72 I 168.

cloué au lit, le soldat retenu dans sa garnison, doivent avoir la possibilité de voter par correspondance.

Section IV : Les modalités de la représentation.

Posant le principe que tous les citoyens ont le droit de désigner les élus de leur choix, on n'a encore rien résolu. En effet, le choix des représentants peut être pratiqué selon des modalités très différentes. Ces modalités sont communément rangées dans le domaine de la procédure électorale, aux yeux d'une certaine tradition, elles font figure de parentes pauvres. Le problème du suffrage universel ou du suffrage restreint paraît à tous digne d'intérêt ; d'aucuns, par contre, estiment que la procédure électorale est une branche annexe, spécialisée, qu'il faut abandonner aux techniciens.

Il est curieux que ces esprits se laissent aussi facilement mystifier par les apparences. En réalité, les modalités de la représentation exercent sur la vie politique une influence aussi importante que les systèmes de droits politiques.

C'est pourquoi il ne faut pas négliger l'étude de la procédure électorale et des importantes conséquences qu'entraînent les différents modes de représentation sur les données politiques d'un pays.

La question à résoudre paraît simple : comment la nation doit-elle être représentée ?

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les incidences de la procédure électorale sur la représentation. Pour préciser ces incidences, nous aborderons trois problèmes :

1. Les conséquences de l'étendue de la circonscription électorale (scrutin uninominal ou scrutin de liste).

2. Les conséquences du mode de scrutin proprement dit (scrutin majoritaire ou représentation proportionnelle).

3. Enfin, le nombre de tours de scrutin (scrutin majoritaire à un tour ou scrutin de ballottage).

1. Scrutin uninominal et scrutin de liste.

Le scrutin uninominal suppose une circonscription électorale relativement étroite ; le scrutin de liste, au contraire, un cercle assez étendu d'électeurs.

Un débat passionné a longuement opposé les partisans de l'un et de l'autre système. En France, sous la III^e République, on a largement débattu des avantages et des inconvénients des deux systèmes.

On a soutenu en faveur du scrutin uninominal qu'il avait l'avantage de « dépolitiser » les campagnes électorales, car l'électeur et l'élu sont rapprochés ; ils appartiennent à un cercle où chacun se connaît. La compétition des hommes remplace donc celle des idées. Plus que le programme électoral d'un parti, ce sont les qualités personnelles du candidat qui sont décisives.

Les partisans du scrutin de liste n'ont pas manqué de relever à leur tour les graves défauts inhérents au scrutin uninominal. Il favorise le triomphe de l'argent, car il est plus facile — il faudrait dire : moins coûteux — de corrompre les électeurs d'une petite que d'une grande circonscription. Quant à prétendre que la lutte des idées est remplacée par celle des hommes, cela revient à se réjouir de réduire les luttes électorales à un « combat de gladiateurs »¹. Au reste, les gens élus grâce au scrutin uninominal sont étroitement dépendants de leur « clientèle » électorale ; ils deviennent des mandataires d'intérêts privés et favorisent l'esprit de clocher au détriment de l'intérêt national. Cette grave dispute nous apparaît bien vaine aujourd'hui. Reprenant les divers arguments formulés en faveur ou en défaveur du scrutin uninominal, on est amené à constater, non sans amertume : aujourd'hui lors d'un scrutin uninominal, le candidat loin d'être choisi pour ses qualités personnelles, l'est en réalité pour son appartenance à tel ou tel parti. Ce ne sont plus les hommes qui fournissent une caution aux idées, c'est le parti qui cautionne l'homme². Les attaches du candidat avec le terroir ont, certes, une part d'influence, mais ce qui est déterminant, c'est l'importance de la clientèle électorale du parti. Ainsi les « combats de gladiateurs » ne sont que l'aspect extérieur, anecdotique, de la véritable lutte qui se déroule entre les idéologies concrétisées dans les partis politiques. Prétendre encore que le scrutin uninominal favorise plus que le scrutin de liste l'empire de l'argent sur le pays, c'est ne pas tenir compte d'une réalité quotidienne. Il est anachronique de prétendre que les grandes puissances financières s'emploient encore systématiquement à acheter les électeurs ou les élus. Les trusts financiers ont un moyen d'action plus simple et plus efficace. Tous les partis politiques ont besoin d'un soutien dans l'opinion publique. Ce soutien, c'est le quotidien d'information. Or ce journal, comme tous les journaux, ne peut vivre sans l'apport de la publicité payante³. Ainsi donc, il est aisé aux trusts, dispensateurs de l'indis-

¹ G. Burdeau, *Traité de science politique*, Tome IV p. 280.

² G. Burdeau, *Traité de science politique*, Tome IV p. 280.

³ On trouvera d'intéressantes indications, encore que difficilement vérifiables, sur ce mécanisme dans l'ouvrage d'H. Coston, *Les financiers qui mènent le monde*, Paris 1956, pp. 236 ss.

pensable publicité, non pas d'acheter un élu local ou quelques poignées d'électeurs, mais d'inféoder tout un parti politique. Le scrutin de liste est donc tout aussi impuissant à soustraire les partis politiques à l'emprise de l'argent !

Quant au grief de dépendance formulé à l'encontre de l'élu du scrutin uninominal, il ne résiste guère plus à l'examen. Nous avons montré qu'actuellement ce sont les partis politiques qui placent et qui soutiennent les candidats d'une circonscription, et non l'homme qui défend seul une idée, cautionne un parti. Dès lors, l'élu qui veut obtenir l'appui de son parti lors des prochaines élections doit se montrer soumis. Ce n'est donc pas au profit de ses électeurs, mais de son parti que l'élu aliène son indépendance. Ces quelques considérations désabusées nous conduisent à penser que l'étendue de la circonscription électorale joue un rôle moins important aujourd'hui, du fait de la structure des partis politiques et de la psychologie de l'électeur.

2. Scrutin majoritaire et représentation proportionnelle.

Si l'étendue de la circonscription électorale ne joue plus aujourd'hui un rôle déterminant, il n'en va pas de même des types de scrutin adoptés pour l'attribution des sièges. Deux systèmes s'opposent en cette matière : le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle. Lorsqu'on parle de scrutin majoritaire, il s'agit de distinguer d'emblée la forme de ce scrutin : scrutin majoritaire à un tour ou scrutin majoritaire à deux tours, appelé plus communément scrutin de ballottage. Dans le scrutin majoritaire à un tour, est élu celui des candidats qui a obtenu la majorité relative, c'est-à-dire le plus grand nombre de voix. Dans le scrutin de ballottage, la majorité requise au premier tour est la majorité absolue. Au second tour, il suffit au candidat d'avoir une majorité relative, c'est-à-dire un nombre de voix supérieur à celui obtenu par ses adversaires. La représentation proportionnelle assure à chaque tendance un nombre de sièges correspondant au rapport de leurs forces. On a dit de la représentation proportionnelle qu'elle est un miroir fidèle où le pays retrouve son image¹. Il est aisément compréhensible qu'un citoyen de tendance démocratique soit sensible à l'idée de justice que concrétise souvent la représentation proportionnelle. Qu'il nous soit permis, au risque de détruire l'image idyllique que certains esprits se font de la représentation

¹ M. Prélot, Précis de droit constitutionnel, 1940, p. 372.

proportionnelle, d'examiner si ce système est vraiment digne d'être préféré à tout autre.

Une précision doit d'emblée être apportée : la représentation proportionnelle n'est pas l'exacte traduction des diverses tendances. Elle s'approche de l'exactitude sans l'atteindre jamais¹. C'est là un fait que les partisans du système admettent et sur lequel nous n'insisterons pas. Voyons plutôt quelles sont, aux yeux de ses partisans, les qualités de la représentation proportionnelle. Un premier avantage, c'est de sauvegarder la diversité des idéologies en permettant à un parti d'importance relativement réduite d'être représenté au parlement. Pour y parvenir, le parti ne doit pas s'allier à d'autres partis et obtenir l'union au prix de compromis doctrinaux. Si l'on se place dans la situation de l'électeur, cette diversité des idées est des plus satisfaisantes. L'électeur peut trouver une pensée qui se rapproche au maximum de la sienne. Il peut effectuer un choix, mais un choix nuancé, sans craindre de voir son vote perdre d'efficacité. Le scrutin majoritaire favorise la formation de grandes coalitions hostiles, il accentue ce que les positions respectives peuvent avoir de tranchant et de peu nuancé. Ainsi le parlement élu au scrutin majoritaire ne comporte que deux ou trois blocs ennemis, il ne représente pas réellement la nation. Elu selon la représentation proportionnelle, le parlement est infiniment plus nuancé. Comme dans le pays, un large éventail de tendances y coexistent.

Nous admettons que la représentation proportionnelle a pour effet de mettre en évidence la diversité des opinions et que le parlement élu sera composé d'autant de tendances qu'il y en a dans le pays ; constatons toutefois que la possibilité conférée à chaque parti d'être représenté, même si sa position idéologique n'est que peu éloignée de celle des partis qui l'entourent — a un effet indéniable : elle favorise la multiplication des partis politiques. Cette prolifération des groupuscules s'oppose à la détermination d'une volonté nationale. L'Etat, dont la nation est le support, n'est-il pas un tout, une unité ? Comment, si l'on se rallie à cette idée, ne pas penser qu'il existe nécessairement dans la nation une volonté unique ? Certains crieront à la dictature, évoqueront les régimes totalitaires ! Pourtant l'Etat ne suit-il pas la règle commune à tout groupement humain ? Au-delà des tendances individuelles, il y a une volonté commune, un accord sur des objectifs essentiels que chacun désire atteindre. « Synthèse ou combinaison, résultante ou effet d'un phénomène de compensation, d'alliance ou d'équilibre, peu importe,

¹ Cf. les exemples cités par Joseph-Barthélémy et P. Duez, Tr. de dr. const., 1933, p. 350.

il ne saurait y avoir de volonté nationale que transcendante aux opinions particulières »¹.

Au reste, l'élection d'une chambre est-elle le but ultime ? Ce n'est pas là l'avis le plus répandu. Le principal rôle de cette chambre, c'est de donner son impulsion à l'activité gouvernementale. Or, une activité gouvernementale efficace et continue ne peut exister que si l'exécutif s'appuie sur une majorité stable. Cette majorité doit s'entendre sur un programme essentiel. Au-delà des rivalités particulières, ce programme essentiel incarne la volonté nationale.

En offrant à l'électeur une gamme étendue de tendances différentes, on ne sacrifie pas seulement au goût répandu du particularisme, on entraîne l'électeur à ne plus distinguer ce qui est l'accessoire et ce qui est l'essentiel. Nous pensons qu'un homme n'a nul besoin d'une multitude de partis pour se situer politiquement. Les luttes de classes, l'opposition entre la droite et la gauche, entre l'ordre établi et le changement révolutionnaire, telles sont les grandes directions en face desquelles chaque être humain peut se situer. Il répugne pourtant à certains électeurs — et particulièrement à ceux du monde intellectuel ! — de renoncer à nuancer leur avis, c'est pourquoi ils défendent le principe de la représentation proportionnelle. C'est faire preuve de peu de logique politique que d'attacher tant d'importance à des nuances qui s'effacent d'elles-mêmes. En effet, pour qui admet que le gouvernement ne peut gouverner sans l'appui d'une majorité, cette majorité est une chose qui doit exister à tout prix. Les multiples tendances idéologiques représentées à l'assemblée législative doivent donc se grouper. Comment ces alliances, qui conditionnent l'existence même de l'activité gouvernementale, se créeront-elles quand le parlement est élu selon la représentation proportionnelle ? Est-ce l'électeur subtil qui, tout en voulant un gouvernement de gauche, ne le voulait ni révolutionnaire ni réformiste, qui influencera sur ces alliances ? Comment le ferait-il ? Ce sont les comités directeurs des partis politiques qui décideront de la collaboration avec ces groupements dont l'idéologie interdisait de rechercher l'alliance électorale. Ainsi, la représentation proportionnelle en tant qu'elle est une sauvegarde du particularisme trouve sa mort, sa négation en elle-même. Si elle n'en arrive pas à cette négation, c'est le pays qui pâtit, car privé de la ligne de conduite qu'est la volonté nationale, le gouvernement en est réduit à expédier les affaires courantes et ne peut entreprendre aucune tâche essentielle.

¹ M. Debré, Du gouvernement de la liberté, Revue du droit Public, 1949, p. 30.

3. Scrutin majoritaire à un tour et scrutin de ballottage.

La représentation proportionnelle ne permet donc pas, à notre avis, la formation d'une volonté nationale authentique. Elle est incapable de satisfaire réellement l'électeur puisque les ententes ultérieures entre les partis annihilent les subtiles nuances que l'électeur a entendu indiquer. Il nous faut dès lors examiner plus avant les qualités et les défauts des deux derniers systèmes : scrutin majoritaire à un tour et scrutin de ballottage. Les tenants de la représentation proportionnelle ont montré que le scrutin majoritaire permettait, certes, l'expression d'une volonté nationale et partant la formation d'une majorité gouvernementale stable. Mais elle atteint ce but en écrasant la minorité. Cet écrasement est d'autant plus injuste qu'un nombre relativement petit de voix suffit à apporter la victoire à l'un ou à l'autre camp. Maurice Duverger¹ souligne que le scrutin majoritaire à un tour contribue fortement à instituer le « two parties system », qu'il cristallise une division tranchée de l'opinion et accentue les oppositions. Or dans le pays, les divisions sont moins accentuées, l'éventail des tendances politiques est plus large. L'indispensable détermination d'une volonté nationale doit-elle être obtenue en exacerbant les oppositions ? Les partisans du système majoritaire à un tour ont tenté de prouver que ce système n'écrase pas la minorité et qu'il permet de faire respecter une opinion tempérée, à mi-chemin entre les idéologies des deux partis adversaires. On a soutenu également que le scrutin majoritaire était un frein à la démagogie. Chacun des partis peut se trouver en devoir de gouverner. Il ne peut donc pas, comme est libre de le faire un petit parti qui n'a aucune chance de gouverner, soutenir des points de vues trop arrêtés. Il doit nécessairement tempérer sa doctrine, même lorsqu'il n'est pas au pouvoir. En effet, chaque parti a sa « clientèle » électorale fidèle et c'est surtout la masse flottante des indécis — ce marais — que le parti doit séduire pour l'emporter. Ces hésitants sont les tenants d'une opinion modérée et pour les attirer à lui, chaque parti devra assomplir sa position, ne pas prendre de position idéologique trop engagée. Ainsi, la position moyenne, nuancée sera sauvegardée. Lors des élections suivantes, cette masse peut fort bien, selon un phénomène « pendulaire » bien connu des sociologues, passer dans le camp adverse. Les minorités ne sont jamais écrasées, elles sont éloignées du pouvoir pour un temps, mais cet éloignement-même leur donne une chance plus

¹ M. Duverger, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, 1950, pp. 13 ss.

grande de s'en emparer lors de la prochaine consultation des électeurs. Nous ne sommes pas persuadés que cette description du phénomène corresponde à la réalité. Au reste, nous tenons à souligner que si cette pratique est réelle dans un pays rompu à la démocratie, il n'en va pas de même dans un pays qui ne l'est pas encore. Dans ce pays-ci, un des partis s'étant emparé du pouvoir, il pourra fort bien empêcher par des mesures policières la tendance adverse de bénéficier des élections suivantes. L'opposition ne reviendra pas au pouvoir, si ce n'est par des moyens révolutionnaires ! Le scrutin de ballottage nous semble de beaucoup supérieur. Il compense les inconvénients de la représentation proportionnelle et les dangers du scrutin majoritaire à un tour. Au premier tour, la situation est la même que dans la représentation proportionnelle. Les minorités peuvent se manifester, les divergences idéologiques être soulignées. Au second tour, par contre, des alliances doivent se faire. Dans un pays politiquement sain, ces alliances devraient s'établir selon de grandes lignes directrices. C'est parmi elles que l'électeur — et non les comités directeurs des partis à posteriori — pourra choisir la volonté nationale.

Sans vouloir céder à une prise de position absolue, puisque la valeur d'un régime électoral est toujours relative et qu'il s'agit de poursuivre deux buts délicats à atteindre et partiellement contradictoires — formation d'une majorité gouvernementale stable et sauvegarde des minorités — nos préférences vont donc au scrutin de ballottage.

Section V : Le bicaméralisme.

C'est là un phénomène qui date du XIX^e siècle surtout (à l'exception de l'Angleterre et des Etats-Unis où cette institution apparut plus rapidement) et que l'on retrouve dans les constitutions de tous les Etats que nous étudierons brièvement et également en Iran. Le bicaméralisme n'a toutefois plus aujourd'hui la vogue qu'il avait il y a un siècle. Un seul exemple vient contrarier cette affirmation, c'est le renforcement du Sénat sous la V^e République.

A notre avis, il n'y a cependant pas lieu de s'y arrêter, car la seule raison de ce renforcement, c'est de faire admettre les importantes limitations imposées au législatif au profit de l'exécutif. Nous pourrions examiner très brièvement et ses caractéristiques, et ses fondements.

A. Le fondement du bicaméralisme

Selon les Etats, le bicaméralisme a des bases très différentes. Il est légitime de se demander si cette institution est toujours justi-

fiée. Nous pensons que dans un cas au moins, le bicaméralisme correspond à une nécessité : celui de l'Etat fédéral.

a) Le bicaméralisme à base fédérative :

Dans la fédération, il est nécessaire de représenter non seulement l'Etat central, mais aussi les Etats fédérés. On admet, en effet, que la fédération n'est juridiquement telle que si les Etats fédérés participent à la formation de la volonté étatique centrale. Il est donc nécessaire qu'à côté des organes de l'Etat central, d'autres représentent les Etats associés.

C'est une des principales caractéristiques de l'Etat fédéraliste que d'impliquer cette double représentation parlementaire ; l'une des Chambres représente la population globale du pays, l'autre les collectivités particulières qui composent cette population. Tous les Etats fédéraux connaissent le bicaméralisme. Aussi diverse que soit leur organisation, tous représentent ce trait commun. Nous estimons que le bicaméralisme se justifie entièrement dans l'Etat fédéral, car il s'agit de donner une possibilité de représentation aux Etats fédérés.

Comment peut-on parler de représentation des Etats puisque l'assemblée est un organe de l'Etat fédéral ? Carré de Malberg écrit à propos de cette situation un peu curieuse : « Les députés à cette Chambre figurent bien en un sens les divers Etats, mais à proprement parler ils ne les représentent pas plus que, dans le régime institué par la Constitution française de 1791, le député qui devait être libre de toute subordination envers son collègue électoral, ne représentait celui-ci... la composition donnée à la Chambre des Etats... ne fait pas que les Etats puissent, par le moyen de cette Chambre, exprimer leurs volontés particulières, ni par conséquent qu'ils forment sous ce rapport de véritables organes de décision de l'Etat fédéral »¹. Nous ne voulons pas nous engager dans une longue discussion de cet avis. Nous estimons en effet que le caractère de membre de la Fédération, c'est de participer à l'élaboration de la volonté *constitutionnelle* centrale. Mais nous pensons que le point de vue soutenu par Carré de Malberg est trop juridique. Dans les Etats fédérés, la Chambre des Etats est désignée par les diverses entités qui forment l'Etat central. Ses membres sont dès lors, politiquement au moins, imprégnés de la volonté des collectivités parti-

¹ Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome I, p. 114.

culières. Ils assurent la représentation des conceptions, des intérêts et des idéaux propres à chacune de ces collectivités.

b) Le bicaméralisme à base aristocratique :

L'institution d'un bicaméralisme à base aristocratique est la caractéristique du passage d'un Etat « autoritaire » à un Etat démocratique. Ainsi en Angleterre, au fur et à mesure que le peuple était représenté, le besoin se fit sentir de sauvegarder les privilèges de la noblesse.

Ce régime est le moins stable, celui qui évolue le plus rapidement dans le sens d'une limitation toujours plus grande des prérogatives de la Chambre haute.

c) Le bicaméralisme dans les démocraties unitaires :

On fait valoir divers arguments pour justifier le système des deux Chambres dans un Etat unitaire. En effet, dans l'Etat unitaire, le bicaméralisme n'est justifié ni par l'impératif de la représentation d'Etats associés, ni par le souci de sauvegarder les privilèges d'une classe victime de l'avènement d'une plus grande démocratie.

On a soutenu que la loi examinée en deux fois avait un caractère plus sérieux, que l'existence de deux Chambres était un facteur de stabilité et permettait notamment de faciliter la solution des crises gouvernementales. D'autres avantages encore furent prônés en France sous la III^e République.

Quel est, en deux mots, notre avis ? Nous sommes contraint, à l'examen de la vie politique de nombre de pays, de rappeler à propos du bicaméralisme dans les Etats unitaires la formule lapidaire de Franklin qui, trop souvent, est justifiée : « (le bicaméralisme), c'est une charme attelée de deux chevaux, l'un devant, l'autre derrière, et qui tirent en sens contraire ».

B. Les caractéristiques du bicaméralisme

Nous nous proposons de relever ici les caractères indispensables à l'existence d'un véritable bicaméralisme :

a) Différence dans le recrutement des deux Chambres :

Dans les Etats fédérés, l'une des Chambres comprendra les représentants du peuple, l'autre les représentants des Etats fédérés.

Dans les Etats monarchiques ou aristocratiques, une des Chambres est le plus souvent composée des élus du peuple, l'autre des nobles ou des gens désignés par le Monarque. Dans les Etats unitaires mêmes, on pourra prévoir un mode de recrutement différent (âge, qualités, scrutin direct ou indirect).

b) Egalité des attributions :

Pour qu'on soit en présence d'un véritable bicaméralisme, il faut que les deux Chambres aient des attributions égales. C'est ainsi qu'à notre avis la France n'avait plus sous la IV^e République un régime bicaméral, car les attributions du Conseil de la République étaient beaucoup trop réduites. Notons que cette égalité des attributions est subordonnée en fait à l'existence, dans chacune des deux Chambres, d'une majorité politique de même tendance. Si cette majorité politique disparaît dans l'une des Chambres, la Chambre qui est la plus éloignée du peuple voit ses prérogatives limitées. Ainsi en Angleterre, le fameux Parliament Act du 18 août 1911 qui limitait considérablement les pouvoirs de la Chambre des Lords ; ces pouvoirs furent encore limités par l'Acte de 1949.

c) Les délibérations séparées :

Il est certain que les élections ou les demandes de grâce exigent des deux Chambres une délibération et un vote communs. Mais pour le travail législatif, les deux Chambres doivent délibérer et voter séparément si l'on ne veut pas que le bicaméralisme perde tout son sens.

Titre II : Les divers systèmes électoraux

CHAPITRE PREMIER

Le système américain

L'article premier, section 1 de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787 déclare :

« Tous les pouvoirs législatifs accordés par cette Constitution seront attribués à un Congrès des Etats-Unis qui sera formé par un Sénat (Senate) et une Chambre des Représentants (House of Representatives). »

Le régime institué est donc un régime bicaméral à base fédéraliste. C'est aussi un bicaméralisme égalitaire, car le Sénat américain possède un pouvoir de décision.

Section 1 : Les élections à la Chambre des Représentants.

« The House of Representatives », dite parfois plus simplement « House », est composée de membres choisis tous les deux ans par les citoyens des Etats.

A. Le droit de vote

Bien que la Chambre des Représentants soit une assemblée représentative du peuple des Etats-Unis, les conditions requises pour élire des représentants ne dépendent pas seulement de la Constitution fédérale, mais encore des divers Etats fédérés.

Ainsi les conditions varient selon les Etats. Chaque Etat n'est cependant pas libre de requérir les conditions qui lui plaisent. Il est limité par les dispositions constitutionnelles centrales.

a) Les dispositions posées par l'Union :

L'article premier, section 2, premier alinéa de la Constitution des USA pose un principe de base : sont électeurs, dans chaque Etat,

les personnes qui remplissent les conditions requises pour être électeur à l'Assemblée représentative la plus nombreuse de l'Etat.

Outre ce principe deux amendements de la Constitution américaine limitent encore les Etats : le XV^e et le XIX^e amendements. Le XV^e amendement du 30 mars 1870 postule qu'on ne pourra ni refuser, ni limiter le droit de vote des citoyens des Etats-Unis pour des raisons de race, de couleur ou d'état d'esclavage antérieur. Quant au XIX^e amendement du 26 août 1920, il accorde le droit de vote aux femmes — on plus précisément, interdit aux Etats de refuser ou limiter le droit de vote en se fondant sur le sexe.

b) Les conditions posées par les Etats fédérés :

Dans les limites posées par ces dispositions constitutionnelles centrales, les Etats sont libres et cette liberté explique la différence de régime d'un Etat à l'autre. Pour la clarté de l'exposé, nous indiquerons d'abord les conditions qui se rencontrent le plus généralement et qu'on pourrait qualifier de conditions normales. Ensuite seulement nous indiquerons les conditions supplémentaires requises dans certains Etats seulement :

aa) Conditions normales :

1. Citoyenneté de l'Etat.

Pour avoir le droit d'élire les Représentants, il ne suffit pas d'avoir la citoyenneté américaine, il faut encore posséder la citoyenneté d'un des Etats. Ainsi les habitants du District of Columbia (Territoire fédéral qui abrite la capitale) et récemment encore ceux de l'Alaska et Hawaï, n'avaient pas le droit d'élire les membres de la Chambre des Représentants puisqu'ils n'étaient pas citoyens d'un Etat, mais seulement de l'Etat central.

2. Majorité.

La majorité politique est fixée à 21 ans. Seuls la Géorgie et le Kentucky (en 1956) ont fixé cette majorité à 18 ans.

3. Dignité.

Comme presque dans tous les Etats, les condamnés à des peines d'emprisonnement sont privés de la jouissance des droits politiques.

4. Résidence.

Pour être électeur, il faut encore prouver qu'on réside dans l'Etat depuis un certain temps. La durée de cette période de résidence varie de six mois à deux ans.

bb) Conditions supplémentaires :

Des conditions supplémentaires sont en outre requises dans la moitié des Etats environ où l'on exige des citoyens qui entendent élire des représentants qu'ils sachent lire et, parfois, lire et écrire.

Dans les Etats du Sud, on profite de la liberté pour instituer des conditions supplémentaires dont le seul but est d'empêcher ou de gêner les Noirs qui entendent exercer leurs droits politiques. Depuis le XV^e amendement, les personnes qui ne peuvent prouver qu'elles ont un revenu suffisant pour pourvoir à leur entretien ou qui sont incapables d'expliquer la Constitution, se voient privées de leur droit de vote. Sept des Etats du Sud connaissent encore une taxe de vote (poll tax) qui n'est certes pas très élevée, mais qu'on s'efforce de développer et de maintenir pour éliminer autant que possible les Noirs du corps électoral.

B. Les conditions d'éligibilité

Contrairement aux conditions de l'électorat qui, sous réserve des principes posés par l'Etat central, sont déterminés par les Etats fédérés, les conditions d'éligibilité sont posées à l'article premier, section 2, deuxième alinéa de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique. Il serait toutefois excessif de prétendre que les Etats fédérés ne jouent aucun rôle dans la détermination de ces conditions, puisque l'éligibilité suppose l'électorat¹.

a) Nationalité américaine :

Pour être éligible à la Chambre des Représentants, il faut avoir la nationalité américaine depuis au moins sept ans.

b) Majorité qualifiée :

La condition d'âge requise pour être électeur n'a pas paru suffisante pour l'éligibilité. Cet âge a été porté à 25 ans pour les Représentants.

¹ André et Suzanne Tunc, Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, 1954, Tome II, p. 42.

c) **Résidence :**

Aux termes de la Constitution américaine, l'élu doit encore, au moment de l'élection, être habitant de l'Etat où il se présente à la députation. Selon la doctrine généralement reçue, cette condition de résidence serait plus sévère, elle impliquerait une permanence plus grande que pour le droit de vote¹.

Après avoir examiné les conditions d'éligibilité dont l'absence entraîne la déchéance du mandat, il nous faut examiner brièvement quelles sont les incompatibilités avec la fonction de Représentant :

d) **Les incompatibilités :**

aa) **Exercice d'une fonction publique :**

Le principe de la séparation des pouvoirs se pratique de façon absolue puisqu'il existe une incompatibilité entre la fonction de Représentant et celle de fonctionnaire fédéral. L'incompatibilité est même très spéciale, puisqu'une fois élu, le Représentant est empêché de choisir.

Tant que dure la législature, le Représentant ne peut renoncer à son mandat parlementaire pour occuper une fonction fédérale nouvellement créée ou dont le traitement a été relevé.

bb) **Exercice d'une activité privée :**

Certaines lois interdisent aux avocats membres du Congrès de plaider devant les juridictions administratives. Ont-ils ou non la possibilité de défendre leurs clients devant les Cours fédérales ? A notre connaissance, c'est là une question qui n'a jamais été tranchée.

Cette restriction mise à part, les Représentants sont entièrement libres de mener parallèlement à leur mandat l'activité économique, industrielle, commerciale ou libérale de leur choix.

On a fréquemment dénoncé l'inconvénient qui résidait dans la possibilité qui leur est offerte d'être les conseillers de syndicats, comités ou organisations quelconques.

C. **La procédure électorale**

L'article premier, section 4, premier alinéa de la Constitution américaine laisse les Etats maîtres de l'organisation des élections,

¹ Willoughby, & 337, p. 603.

mais elle indique que le congrès peut, s'il le juge nécessaire, prendre en cette matière des lois qui s'imposent aux Etats. Le Congrès n'a utilisé que rarement cette prérogative. Principalement pour instituer à la place du scrutin de liste, le scrutin de district.

Malgré cela, une uniformité assez grande règne entre les systèmes des différents Etats, car tous sont inspirés par des mouvements idéologiques qui se sont développés à peu près partout en même temps.

Le « two parties system » tel qu'il existe aux Etats-Unis prive la procédure électorale d'une bonne partie de son intérêt. En effet, les deux grands partis — républicain et démocrate — sont maîtres chacun d'un certain nombre d'Etats et le candidat officiel du parti est ainsi assuré à l'investiture. Il convient de noter cependant, pour combattre une idée fausse mais trop répandue, qu'il existe aujourd'hui aux Etats-Unis d'autres partis que les deux géants démocrate et républicain. Il existe actuellement seize partis aux Etats-Unis et un « troisième parti », sans normalement gagner de sièges en nombre appréciable, peut cependant jouer un rôle important dans les élections en divisant les voix. Il est seulement vrai de dire que, normalement, seuls peuvent être élus le candidat démocrate et le candidat républicain. La Chambre comprenait d'ailleurs, au 1^{er} septembre 1949 : 262 démocrates, 171 républicains et 1 membre seulement de l'*American Labor Party*. Lors des dernières élections (nov. 1958), on enregistrerait les résultats suivants :

Au Sénat, les démocrates possèdent 64 sièges sur 98, et à la Chambre des Représentants, 283 sur 436. Les autres sièges étant détenus par les républicains¹.

On a soutenu que ces partis ne pouvaient jouer pratiquement aucun rôle en raison des dépenses énormes qu'entraîne une campagne électorale. Cet argument peut être combattu actuellement, car le Congrès a utilisé ses prérogatives pour limiter les dépenses qui pourraient être faites par les partis à des fins électorales (*Federal Corrupt Practices Acts* de 1910 et 1925). Il comporte néanmoins une part de vérité. La raison la plus importante du rôle presque inexistant des autres partis tient certainement dans le fait que les Républicains et les Démocrates sont les seuls à avoir un passé politique et à pouvoir compter sur une « clientèle » traditionnelle.

En tenant compte de l'importance énorme de la désignation du candidat officiel du parti, nous nous attacherons à examiner cette institution plutôt que la procédure électorale qui n'est souvent

¹ Pharos, Archives chronologiques des événements mondiaux, N^o 34,910 et 34,975.

qu'une ratification de l'acte principal qu'est la désignation.

La procédure de désignation (nomination) a subi de nombreuses modifications, les tendances les plus diverses ont tenté de marquer cet acte¹.

Limitant notre travail, nous allons nous efforcer de donner un aperçu aussi exact que possible du système pratiqué actuellement.

Ce n'est qu'au début du XX^e siècle que le mode de désignation actuel : l'élection primaire directe (direct primary) fut adopté par les partis, dans presque tous les Etats.

Le principe de base est que la désignation des candidats du parti est confiée à un collège électoral comprenant tous les membres du parti.

Ces élections sont organisées par les partis, mais l'importance de ceux-ci dans les divers Etats donne presque à cette nomination un caractère officiel.

Pour éviter une dispersion des voix et une multiplication des candidatures au poste de candidat officiel du parti, ces dernières doivent être connues avant les élections. Mais elles ne font pas l'objet d'une désignation par une autorité supérieure. En principe, tous les membres du parti ont la possibilité de poser leur candidature.

Au cas où un seul membre du parti ferait connaître son intention d'être désigné comme candidat officiel du parti, il n'y aurait pas lieu de procéder à la désignation et ce membre deviendrait automatiquement le candidat officiel. Ce n'est pas là une hypothèse fréquente, mais plutôt le vœu pie des trésoriers du parti qui connaissent les frais formidables qu'entraîne cette véritable « pré-élection » dans la meilleure tradition de Barnum.

Au cas où plusieurs candidatures sont en présence, le candidat officiel du parti est celui qui a obtenu la majorité absolue. Si aucun des candidats n'a pu obtenir la moitié des suffrages exprimés, on organise un scrutin de ballottage entre les trois candidats qui ont obtenu le plus de voix.

Section II : Les élections au Sénat.

Comme nous l'avons souligné, le Sénat est destiné à assurer une représentation aux Etats fédérés. Tous les Etats sont placés sur un pied d'égalité, puisque chacun d'eux envoie deux députés.

¹ A. et S. Tunc, Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, 1954, Tome II, p. 44 ss.

A. Le droit de vote

Autrefois, les sénateurs étaient désignés par les assemblées législatives des Etats. Depuis le XVII^e amendement du 31 mai 1913, la Constitution de l'Etat central règle le droit de vote aux élections sénatoriales. Les conditions posées sont les mêmes que pour la désignation des Représentants.

B. Les conditions d'éligibilité

Si les conditions du droit de vote sont les mêmes dans les deux Chambres, il n'en va pas de même des conditions d'éligibilité.

a) Condition de nationalité :

Pour être éligible au Sénat, il faut avoir la nationalité américaine depuis au moins neuf ans.

b) Condition d'âge :

Par rapport aux conditions d'éligibilité à la Chambre des Représentants, il y a là aussi une aggravation, puisque l'âge requis est de 30 ans.

c) Condition de résidence :

Elle est identique pour l'élection à chacune des deux Chambres.

Quant au régime des incompatibilités, il est strictement identique pour les deux Chambres et nous renvoyons sur ce point également à notre exposé des élections à la Chambre des Représentants.

C. Procédure d'élection

Alors que la Chambre des Représentants est renouvelable tous les deux ans, le Sénat ne renouvelle que le tiers de ses membres tous les deux ans. Les Sénateurs restent donc en fonction pendant six ans.

Pour le reste, l'élection des Sénateurs s'opère selon les mêmes règles et les mêmes pratiques que celle des Représentants.

Il faut signaler que les droits d'intervention du Congrès dans les élections sénatoriales sont moins importants que dans les élections des Représentants. Ainsi l'article premier, section 4, alinéa 1 de la Constitution américaine réserve expressément les droits des Etats de désigner le lieu des élections sénatoriales.

CHAPITRE II

Le système français¹

A la suite de la Révolution « pacifique » du 13 mai 1958, de profondes modifications constitutionnelles sont intervenues récemment en France. Tout en nous efforçant d'en rendre compte, nous ne renonçons pas à un exposé du système de la IV^e République qui, sur de nombreux points, nous paraît digne d'attention.

§ 1. LES ELECTIONS AU PARLEMENT

SOUS LA VI^e REPUBLIQUE.

La souveraineté nationale appartient au peuple français, aux termes de l'article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946. Sous réserve des droits du peuple, l'organe souverain est le Parlement. Le Parlement se compose de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République (art. 5). La rédaction de cet article donne à penser qu'on se trouve en face d'un régime bicaméral tel que nous l'avons défini plus haut. En réalité, c'est un bicaméralisme très spécial, inégalitaire. Les attributions et les pouvoirs du Conseil de la République sont des plus limités ainsi que le confirme l'examen de l'article 20 de la Constitution qui détermine ce qu'il advient en cas de conflit entre les deux Chambres. Cet article 20 a été modifié par l'adoption de la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954, mais son alinéa 6 ne laisse aucun doute sur le caractère fortement inégalitaire du bicaméralisme. Il prescrit, en effet : « A défaut d'accord dans un délai de cent jours à compter de la transmission du texte au Conseil de la République pour deuxième lecture, ramené à un mois pour les textes budgétaires et la loi de finances et à quinze jours en cas de procédure applicable aux affaires urgentes, l'Assemblée Nationale peut statuer définitivement en reprenant le dernier texte voté par elle ou en le modifiant par l'adoption d'un ou plusieurs des amendements proposés à ce texte par le Conseil de la République. »

¹ Marcel Prélot, Précis de droit constitutionnel, Paris, 1949.
Georges Liet-Veaux, Droit constitutionnel, Paris, 1949.

Section I : Les élections à l'Assemblée Nationale.

A. Le droit de vote

La question est réglée par l'article 4 de la Constitution de 1946 qui pose quatre conditions pour être électeur :

a) Condition de nationalité :

Tout citoyen français a le droit d'élire les députés à l'Assemblée Nationale. Le mode d'acquisition de la nationalité ne joue aucun rôle. Contrairement à la Constitution de 1793 qui admettait, sous certaines conditions, les étrangers au nombre des électeurs, la Constitution de 1946 leur refuse cette qualité.

b) Condition de majorité :

La majorité politique coïncide avec la majorité civile qui est de 21 ans.

c) Condition de capacité :

Les aliénés et les personnes incapables de discernement sont privés de la jouissance des droits politiques du fait de leur état. Le critère utilisé pour juger l'incapacité est le critère de droit civil, à savoir le jugement d'interdiction. Une personne aliénée et enfermée dans une maison de santé, mais qui n'a pas fait l'objet d'un jugement d'interdiction, a la jouissance des droits politiques, mais elle n'en a pas l'exercice.

d) Condition de dignité :

Une peine accessoire d'indignité s'attache à certaines sanctions. Pour les commerçants, la faillite entraîne indignité, pour les officiers ministériels, la destitution a la même conséquence. Mais l'indignité est prononcée plus souvent encore en même temps qu'un jugement pénal. On utilise la classification pénale des infractions en crimes, délits et contraventions. La condamnation pour un crime entraîne toujours l'indignité ; pour une contravention, l'indignité n'est jamais prononcée. Quant aux délits, leur gravité est déterminante.

B. Les conditions d'éligibilité

Pour que l'élection soit valable, elle doit revenir à un candidat qui est juridiquement apte à remplir le mandat parlementaire. Outre les conditions d'électorat, le candidat doit donc satisfaire à certaines conditions d'éligibilité :

a) Condition de nationalité :

Le principe est le même que pour l'électorat, mais la condition est légèrement aggravée, puisqu'il faut avoir acquis la nationalité française depuis au moins dix ans.

b) Condition de majorité :

Une majorité qualifiée de 23 ans est requise pour être éligible à l'Assemblée Nationale.

c) Condition de capacité :

Les interdits ne font pas partie du corps électoral et ne peuvent donc être élus à l'Assemblée Nationale. Ne peuvent en outre être éligibles, les personnes pourvues d'un conseil judiciaire.

d) Condition de dignité :

En plus des personnes privées de leurs droits politiques, il existe d'autres personnes inéligibles en raison d'une indignité spéciale :

— l'auteur d'une fraude électorale n'est plus éligible pendant deux ans ;

— certains citoyens ne sont plus éligibles car ils ont été frappés d'une peine d'indignité nationale (en raison de leur adhésion à des groupes pro-allemands pendant la guerre de 1939-1945).

e) Condition de naissance :

L'article 4 de la loi du 22 juin 1886 encore en vigueur prescrit que les membres d'une famille qui a régné sur la France ne peuvent être membres de l'Assemblée Nationale.

Il convient de distinguer des conditions d'éligibilité dont l'absence entraîne déchéance du mandat parlementaire les conditions de compatibilité. Le candidat qui ne remplit pas ces conditions de

compatibilité peut siéger à l'Assemblée Nationale à condition de renoncer à la fonction déclarée incompatible avec l'activité de député.

C. Les incompatibilités

Nous classerons ces incompatibilités sous deux rubriques générales :

a) Incompatibilité entre les divers mandats :

Il est impossible d'être à la fois membre de plusieurs assemblées. On ne saurait être membre à la fois de l'Assemblée Nationale, du Conseil de la République, de l'Assemblée de l'Union et du Conseil économique. Notons que les deux dernières assemblées citées n'ont pas un caractère représentatif, mais sont tout de même visées par les dispositions sur l'incompatibilité.

b) Incompatibilité à raison d'une fonction publique rémunérée :

La loi établit une incompatibilité générale entre la fonction publique rémunérée et le mandat parlementaire. Dans certains cas, des dérogations à ce principe général ont été introduites. C'est ainsi qu'on peut cumuler le mandat parlementaire avec les fonctions de ministre ou de sous-secrétaire d'Etat, de chargé de mission temporaire pour six mois, de titulaire de chaire, et, en Alsace et en Lorraine, de ministre des cultes.

D. La procédure d'élection

1. Généralités.

La loi du 5 octobre 1946, modifiée le 9 mai 1951 règle cette question. La durée de la législature est fixée à 5 ans. Le nombre des députés est fixé par la loi ordinaire à 627. Ce nombre se décompose comme suit : 544 pour la métropole, 30 pour l'Algérie, 9 pour les départements d'outre-mer et 44 pour les territoires d'outre-mer.

Le vote a lieu par circonscriptions. Chaque circonscription coïncide normalement avec l'unité de la division administrative ; mais les départements qui ont plus de 9 députés à élire peuvent être divisés. Partout en France métropolitaine, il n'y a qu'un seul collège électoral par circonscription. Ailleurs — c'est-à-dire en Algérie et dans les territoires d'outre-mer — la même circonscription

électorale comporte souvent deux collèges. La division des sièges entre les deux collèges ne correspond pas à leur nombre. C'est ainsi qu'en Algérie, les sièges sont divisés par moitié entre le premier et le second collège alors que les musulmans sont beaucoup plus nombreux que les européens, même si on tient compte qu'un certain nombre de Français musulmans remplissant les conditions prescrites par la loi du 5 octobre 1946 font partie du premier collège électoral.

2. Les élections selon la représentation proportionnelle.

La loi du 5 octobre 1946 (appliquée à l'élection de l'Assemblée Nationale en 1947) témoigne de l'engouement de la France pour la représentation proportionnelle. Le régime de 1946 est celui de la représentation proportionnelle avec attribution des sièges à la plus forte moyenne. Les conséquences de ce système apparurent rapidement préjudiciables à de nombreux hommes politiques. Après des compromis et des discussions difficiles, une nouvelle loi électorale fut adoptée par le Parlement le 9 mai 1951.

3. Combinaison du système majoritaire et de la représentation proportionnelle.

C'est ainsi que fut qualifié le régime institué par la loi du 9 mai 1951. La base de cette combinaison tient dans l'adoption du système des apparentements.

Aux yeux de la doctrine, cette loi (et le régime institué par elle) présente deux caractères principaux : c'est une loi de combat et c'est une loi de compromis.

C'est une loi de combat, car, de l'aveu même des partis politiques qui ont soutenu son adoption, le système défavorise les partis extrémistes. Il ne favorise que ceux qui sont susceptibles de s'allier. On a justifié cet artifice en disant que les partis défavorisés — les partis extrémistes — étaient hostiles à l'ordre constitutionnel établi et que la loi se justifiait comme un acte de défense du régime constitutionnel en vigueur.

C'est également une loi de compromis, car on n'a pu se décider pour aucun système déterminé, on a procédé à une combinaison du système majoritaire et de la représentation proportionnelle. Les difficultés qui présidèrent à l'élaboration de la loi expliquent pourquoi, dans l'impossibilité de créer une majorité en faveur d'un système déterminé, on s'est rabattu sur ce compromis. La loi est à double titre un régime de compromis puisqu'elle prévoit encore des régimes spéciaux pour certains territoires d'outre-mer, et même

pour certains départements métropolitains. Dans les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, ainsi qu'à la Guadeloupe, Martinique et Réunion, le système appliqué est celui de la représentation proportionnelle avec attribution des sièges au plus fort reste.

Dans les départements d'outre-mer deux systèmes coexistent :

— dans les territoires qui n'élisent qu'un seul député, le régime applicable est le scrutin uninominal majoritaire à deux tours ;

— dans les territoires qui élisent plusieurs députés, le système adopté est le scrutin de liste avec représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Notre intention n'est pas d'analyser en détail le régime de la loi de 1951. Nous estimons cependant que quelques indications doivent être données sur le fonctionnement du système des apparentements, clé de voûte du régime. L'apparementement consiste dans la faculté donnée, dans chaque circonscription électorale, à deux ou plusieurs listes de former entre elles une alliance. Il convient donc de distinguer la liste de coalition du régime des apparementements. Dans ce dernier, les différentes listes restent autonomes, l'apparementement ne vaut pas à l'intérieur mais à l'extérieur.

L'apparementement est soumis à diverses conditions dans le détail desquelles nous ne voulons pas entrer, préférant examiner comment les apparementements jouent un rôle dans l'attribution des sièges.

Il faut distinguer trois hypothèses possibles :

aa) Une liste — peu importe qu'elle soit ou non apparementée — obtient la majorité absolue : elle est élue tout entière. On applique donc ici le système majoritaire.

bb) Aucune liste n'obtient seule la majorité absolue, mais un groupement de listes apparementées obtient cette majorité : tous les sièges sont alors attribués à ce groupement. La répartition interne entre les listes apparementées se fait selon la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

cc) Aucune liste, ni aucun groupement de listes n'obtient la majorité absolue : on applique alors la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. On peut se demander alors en quoi les apparementements sont avantagés dans cette troisième hypothèse. Cet avantage résulte du fait que dans l'application de la représentation proportionnelle, les listes apparementées sont considérées comme une seule liste pour l'attribution des sièges, leur répartition entre elles se faisant selon la règle de la plus forte moyenne. Il convient d'ajouter pour être complet qu'aucun siège ne peut être attribué à une liste ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés.

Section II : Les élections au Conseil de la République.

Nous avons dit qu'un régime bicaméraliste inégalitaire avait été institué en France. En effet, la question de nécessité d'une seconde Chambre avait été très discutée et ce n'est que contraint par le référendum de 1946 que le gouvernement provisoire accepta de l'instituer. Mais comme on se méfiait de l'ancien Sénat de la III^e République, on créa une Chambre inférieure en droit à la première. Le principe de la composition est posé de façon très vague à l'article 6 : « ... Le Conseil de la République est élu par les collectivités communales et départementales au suffrage universel indirect. Il est renouvelable par moitié. Néanmoins l'Assemblée Nationale peut élire elle-même à la représentation proportionnelle des conseillers dont le nombre ne doit pas excéder le sixième du nombre total des membres du Conseil de la République. Le nombre des membres du Conseil de la République ne peut être inférieur à 250 ni supérieur à 320 ». En dehors de cette ligne directrice, il appartenait à la loi ordinaire d'organiser la seconde Chambre.

Ainsi donc deux principes étaient posés à l'article 6 de la Constitution de 1946 : celui du suffrage indirect et celui de la représentation des collectivités départementales. L'interprétation de ces principes subit une variation. Des ouvrages ont traité des différentes modifications du Conseil de la République¹, ainsi pourrions-nous ne donner que les lignes essentielles.

A. Le droit de vote

C'est dans la conception du suffrage indirect que les modifications eurent le plus d'importance.

1. La loi du 27 octobre 1946.

Le droit de vote est accordé à des « grands électeurs » élus spécialement pour désigner les membres du Conseil de la République. C'est un système qu'on peut comparer à celui pratiqué aux U. S. A. pour l'élection du Président.

¹ V. Bruyas, L'élection du Conseil de la République, Rev. du dr. public 1949, p. 451.

2. La loi du 23 septembre 1948.

Cette loi réintroduit un système très proche de celui employé pour l'élection des sénateurs sous la III^e République. Le collège électoral ne comprend plus des « grands électeurs », désignés spécialement à cet effet, mais des gens déjà élus à d'autres fonctions : les députés du département, les conseillers généraux et un certain nombre de conseillers municipaux, selon l'importance de la municipalité.

B. Les conditions d'éligibilité

Nous ne reviendrons pas sur ces conditions, très semblables de celles exigées pour l'Assemblée Nationale, si ce n'est pour dire que la condition d'âge a été aggravée puisque l'âge requis est de 35 ans.

C. La procédure électorale

1. Le nombre des membres.

Il serait fastidieux de répéter comment chacune des deux lois précitées organisait la procédure électorale d'une assemblée aujourd'hui défunte. Aussi ne parlerons-nous que de la dernière loi, celle du 23 septembre 1948.

Le Conseil de la République comprend 320 membres. Une répartition complexe assurait la représentation des différentes collectivités de la métropole, des territoires d'outre-mer et des protectorats.

2. La circonscription électorale.

C'est le département. Chaque département a droit à un Conseiller pour 154.000 habitants et à un siège supplémentaire pour 250.000 habitants ou fraction de 250.000.

3. Le mode de scrutin.

Les Conseillers de la République sont élus par les grands électeurs au scrutin majoritaire à deux tours dans les départements ayant moins de 4 sièges. Dans les départements ayant plus de 4 sièges, le système utilisé est la représentation proportionnelle avec la plus forte moyenne. Les Conseillers des territoires d'outre-mer sont élus par les assemblées locales de leur territoire. Les Conseillers représentant les Français de Tunisie sont élus par la section française du Grand Conseil de Tunisie. Les Conseillers représentant les

Français du Maroc, des Etats associés et des pays étrangers sont élus par l'Assemblée nationale elle-même.

§ 2. LES ELECTIONS AU PARLEMENT SOUS LA V^e REPUBLIQUE.

Le mouvement du 13 mai d'Alger, entraîna en France une transformation radicale des institutions. Une nouvelle Constitution fut adoptée le 28 septembre 1958 par le peuple français.

L'article 3 alinéa 1 de la Constitution affirme que la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Nous trouvons jointes ici deux formes de démocratie : démocratie représentative et démocratie directe. Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat (article 15). Examinons rapidement comment se règlent les conflits entre les deux Chambres afin de déterminer si nous avons à faire à un véritable bicaméralisme, ou à deux assemblées aux prérogatives inégales. Aux termes de l'article 45, une procédure de conciliation est prévue si les deux Chambres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un texte identique après deux lectures par chaque assemblée — on en cas d'urgence, après une seule lecture — le Premier Ministre peut créer une commission paritaire mixte chargée d'élaborer un compromis. A première vue, il peut donc sembler que le bicaméralisme égalitaire est sauf. Mais qu'advient-il si la commission ne peut trouver de compromis ou si les Chambres ne votent pas ce compromis ? Le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture dans les deux Chambres, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. Ainsi, le Sénat a des attributions plus réduites que l'Assemblée Nationale qui, sur l'invitation du Gouvernement, est seule à prendre la décision finale en cas de contestation.

Section I : Les élections à l'Assemblée Nationale.

L'Assemblée Nationale est élue pour quatre ans. Elle se compose de 552 députés. Selon l'article premier de l'ordonnance du 7 novembre 1958, ce nombre se décompose comme suit :

- 465 députés pour les départements de la France métropolitaine.
- 67 députés pour les départements algériens.
- 4 » » » » des Oasis et de la Saoura.

- 10 députés pour les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.
- 6 députés pour les territoires d'outre-mer.

Il serait fastidieux de reprendre l'énumération des conditions examinées à propos des élections à l'Assemblée Nationale sous la IV^e République. En effet, l'article 3 alinéa 3 de la nouvelle Constitution reprend presque mot pour mot les termes de l'article 4 de la Constitution de 1946.

A. Les conditions d'éligibilité

L'article 25 de la nouvelle Constitution prescrit : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque Assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. »

Cette loi organique, c'est l'ordonnance du 24 octobre 1958 (publiée au Journal Officiel du 25 octobre) qui vaut en ce qui concerne les incompatibilités tant pour l'Assemblée Nationale que pour le Sénat.

L'article 1 prescrit : « Tout citoyen qui a la qualité d'électeur peut être élu à l'Assemblée Nationale et au Sénat dans les conditions et sous les seules réserves énoncées aux articles suivants. » Une première remarque s'impose donc, l'éligibilité suppose l'électorat.

a) La nationalité :

Pour être éligible tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, il faut être citoyen français depuis au moins 10 ans.

b) Majorité :

La majorité requise pour être membre de l'Assemblée Nationale est légèrement plus élevée que la majorité politique puisqu'elle est de 23 ans.

c) Dignité :

Celui qui entend être élu à l'Assemblée Nationale ne doit pas être privé de ses droits politiques, temporairement ou définitivement, par un jugement pénal.

d) Capacité :

Les aliénés, c'est-à-dire les personnes qui font l'objet d'un jugement civil d'interdiction, ne sont pas éligibles. De même les personnes pourvues d'un conseil judiciaire.

e) Accomplissement des obligations militaires :

L'article 3 de la loi organique prescrit : « Nul ne peut être élu au Parlement s'il n'a définitivement satisfait aux prescriptions légales concernant le service militaire actif. »

f) Absence d'exercice antérieur de certaines fonctions publiques :

Sont en outre inéligibles dans une circonscription administrative déterminée et pour un laps de temps plus ou moins long, les fonctionnaires ayant exercé certaines attributions assez importantes pour qu'on puisse craindre que cet exercice favorise leur élection. Par exemple le Préfet ne peut être élu dans le département où il a rempli ses fonctions depuis moins de trois ans.

Il ne s'agit pas là d'une des conditions d'incompatibilité que nous examinerons plus loin, mais d'une condition d'éligibilité assez spéciale, territorialement limitée.

Parmi les incompatibilités avec le mandat parlementaire, il nous faut distinguer des incompatibilités totales et des incompatibilités partielles :

B. Les incompatibilités

a) Les incompatibilités totales :

Lors des discussions qui précédèrent la réforme constitutionnelle, on avait envisagé de créer une incompatibilité entre la fonction de parlementaire et celle de maire ou de conseiller général. Finalement, cette incompatibilité ne fut pas retenue.

aa) Exercice de fonctions publiques électives :

Le candidat à la députation ne peut appartenir qu'à une seule assemblée représentative nationale : Assemblée Nationale, Sénat ou Conseil Economique et Social.

bb) Exercice de fonctions publiques non électives :

Les parlementaires ne peuvent remplir de fonctions publiques non-électives. Ils ne peuvent donc être fonctionnaires de l'Etat. Une exception a été réservée pour les professeurs titulaires d'une chaire ou directeurs de recherches dans l'enseignement supérieur et en Alsace-Lorraine pour les ministres des cultes qui sont rétribués par l'Etat. Les chargés de mission exceptionnelle pour six mois bénéficient également de cette exception.

cc) Exercice d'une fonction du secteur semi-public :

Le parlementaire ne peut être ni président, ni directeur général, ni directeur général adjoint, ni membre du conseil d'administration ou conseil permanent dans une entreprise nationale ou un établissement public national.

dd) Exercice de certaines fonctions privées :

Les fonctions de chef d'entreprise, de président du conseil d'administration, d'administrateur-délégué, de directeur général et de directeur général adjoint, de conseil permanent dans des sociétés privées, sont incompatibles avec le mandat parlementaire. Mais à certaines conditions seulement : lorsque ces sociétés privées sont subventionnées spécialement par la puissance publique, lorsqu'elles font appel publiquement à l'épargne ou au crédit, ou lorsqu'elles ont comme principal client l'Etat ou les collectivités publiques.

b) Les incompatibilités partielles :

Nous avons vu qu'un parlementaire ne peut être de façon permanente conseil d'une des entreprises publiques ou privées indiquées ; il lui est toutefois loisible de l'être de manière occasionnelle.

Quant aux avocats siégeant au parlement, ils conservent le droit d'exercer leur profession, mais ne peuvent accomplir aucun acte de leur profession à l'occasion de poursuites exercées devant une juridiction répressive, pas plus qu'ils ne peuvent prononcer de plaidoiries ou donner des consultations pour une des entreprises que nous avons énumérées en traitant des incompatibilités totales ou intervenir contre l'Etat, les collectivités ou les établissements publics.

Les parlementaires ne peuvent également faire ou laisser figurer leur nom, suivi de leur qualité, dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

Notons en terminant que les parlementaires ne peuvent le demeurer s'ils sont désignés comme ministres. Cette mesure est assez normale et elle découragera peut-être ceux qui favorisaient la chute d'un cabinet, dans l'espoir de se voir attribuer un portefeuille ministériel par son successeur.

C. La procédure d'élections

Cette procédure est réglée par l'ordonnance du 13 octobre 1958. Aux termes de l'article premier de cette ordonnance, les élections ont lieu dans la métropole, les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Ce mode de scrutin entraîna des résultats assez inattendus. C'est ainsi que les radicaux, qui s'étaient faits les champions du scrutin majoritaire, virent leur représentation s'amenuiser dans des proportions inconnues sous la IV^e République. La débâcle atteignit également la S. F. I. O. En revanche, le système majoritaire à deux tours fut assez favorable à un parti qui n'avait jamais caché sa crainte, le M. R. P. Ce système permit aussi le triomphe de l'U. N. R. A notre avis, il convient de se montrer réservé lorsqu'on juge ce mode de scrutin. En effet, il y a lieu de penser que lors d'une prochaine élection, on n'assistera plus à un raz-de-marée sentimental tel que celui qui conduisit l'U. N. R. au pouvoir. La méfiance envers les députés — un des articles de foi des promoteurs du 13 mai algérois — devait se retourner d'abord contre les partis traditionnels : radicaux et S. F. I. O. Le M. R. P. ne doit probablement qu'à son support confessionnel d'avoir pu résister.

Le scrutin en Algérie est assez spécial, mais il dépend trop des difficultés de l'heure pour que nous y étendions.

Signalons également l'institution nouvelle remplaçants ; élu en même temps que le député, le remplaçant lui succédera dans sa fonction dans certains cas prévus à l'article 5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 : « Les députés dont le siège devient vacant pour cause de décès, d'acceptation de fonctions gouvernementales ou de membre du Conseil constitutionnel ou de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire conférée par le Gouvernement sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée Nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet ».

On notera que les conceptions défendues par M. Michel Debré, dont nous avons signalé l'ouvrage : « Du Gouvernement de la liberté », dans nos considérations théoriques, ont finalement été adoptées.

Section II : Les élections au Sénat.

Le Sénat est une assemblée élue pour neuf ans et renouvelable par tiers tous les trois ans. Le nombre des Sénateurs est fixé à 307. Ce nombre se décomposera comme suit : 255 pour la métropole, 32 pour l'Algérie, 2 pour le Sahara, 7 pour les départements d'outre-mer, 5 pour les territoires d'outre-mer et 6 pour les Français établis hors de France.

A. Le droit de vote

Cette question est réglée par l'ordonnance du 15 novembre 1958.

Les sénateurs représentant les départements sont élus non au suffrage direct, mais au suffrage indirect. Les grands électeurs — on estime leur nombre à environ 100.000 — ne sont pas des gens spécialement désignés à cet effet, mais des gens élus à une haute fonction : députés, conseillers généraux et délégués des conseils municipaux.

La lecture de l'article 7 de l'ordonnance du 15 novembre 1958, enseigne que les petites communes (communes de moins de 9000 habitants) sont surreprésentées par rapport aux communes plus importantes.

B. Condition d'éligibilité

Nous ne reviendrons pas sur ces conditions qui sont très semblables à celles requises pour l'élection à l'Assemblée Nationale, si ce n'est pour dire que la condition d'âge a été aggravée et fixée à 35 ans.

C. Les conditions d'incompatibilité

Ainsi que nous l'avons déjà précisé, l'ordonnance du 24 octobre 1958 (J. O. du 25 octobre) est applicable à l'une ou l'autre Chambre.

CHAPITRE III

Le système de l'URSS¹

Avant d'exposer le système soviétique, nous voudrions esquisser très brièvement le système électoral pratiqué sous les Tsars.

Section I : Le système tsariste.

Après la Révolution de 1905, le Tsar sentit la nécessité de créer un organe législatif. Cet organe législatif était composé de deux chambres :

- La Douma (Assemblée nationale).
- Le Conseil d'Etat (Sénat).

A. Les élections à la Douma

Les députés à la Douma n'étaient pas désignés immédiatement par le peuple. Les élections comportaient en effet deux degrés.

Dans une première phase, le peuple désignait des grands électeurs ou « délégués » : propriétaires fonciers, citadins, ouvriers et paysans.

Dans une seconde phase, ces grands électeurs désignaient les députés à la Douma.

1° Le droit de vote.

a) Nationalité russe :

Les électeurs devaient posséder la nationalité russe. Notons que les nationaux du Turkistan, de l'Uzbekistan et du Kazakistan étaient privés du droit de vote en raison de leur nationalité.

b) Majorité politique :

Seuls les nationaux russes âgés d'au moins 25 ans pouvaient élire les grands électeurs.

¹ René David et John N. Hazard, *Le droit soviétique*, 1934.

J.-F. Aubert, cours de droit civil comparé, professé à l'Université de Neuchâtel en 1958-1959.

c) Privation du droit de vote :

Etaient privés du droit de vote en raison de leur état, les nationaux des régions sus-mentionnées, les condamnés à des peines privatives de liberté, les faillis frauduleux et les étudiants (même âgés de plus de 25 ans).

Etaient privés du droit de vote en raison de la fonction qu'ils exerçaient, les militaires (officiers et soldats), ainsi que les préfets et gouverneurs dans la région où ils exerçaient leur fonction.

2° Les conditions d'éligibilité :

Pour être éligible, il fallait jouir du droit de vote et connaître la langue russe.

B. Les élections au Conseil d'Etat

La loi prévoyait que le Tsar désignait 98 des 196 Conseillers d'Etat. Les Conseillers d'Etat choisis par l'Empereur étaient des hauts fonctionnaires et des officiers, désignés pour une année.

Les 98 autres Conseillers d'Etat, désignés par l'une des 7 catégories suivantes, devaient jouir du droit de vote et être âgés d'au moins 40 ans.

1. Les Nobles avaient le droit de désigner 18 Conseillers d'Etat.
2. Les Conseils départementaux 34 Conseillers d'Etat.
3. Les chefs de l'Eglise orthodoxe 6 Conseillers d'Etat.
4. L'Académie des Sciences 6 Conseillers d'Etat.
5. Les commerçants et artisans 12 Conseillers d'Etat.
6. Les 16 départements dépourvus de Conseil départemental avaient le droit d'élire 16 Conseillers d'Etat.
7. Les propriétaires fonciers de dix départements de Russie occidentale avaient le droit d'élire 6 Conseillers d'Etat.

Section II : Le système soviétique.

L'article 30 de la Constitution de l'U. R. S. S. du 5 décembre 1936 est ainsi conçu :

« L'organe supérieur du pouvoir d'Etat de l'U. R. S. S. est le Soviet Suprême de l'U. R. S. S. »

Le Soviet Suprême de l'U. R. S. S. est composé de deux Chambres :

- Le Soviet de l'Union
- Le Soviet des Nationalités.

En U. R. S. S., le système bicaméral est justifié par la représentation à côté de la population des races et nationalités. Le bicaméralisme n'est pas une création de la constitution stalinienne, il existait déjà sous la constitution de 1924. Le Comité Exécutif Central était, en effet, divisé en deux Chambres. Quant à la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1918, elle ne traite pas du bicaméralisme. Cependant, un des commissariats du peuple s'occupait du problème des nationalités, et un organe consultatif, représentatif des nationalités, était adjoint à ce commissariat. Avant d'aborder le système électoral soviétique, il nous paraît intéressant de donner quelques indications sur la situation du Soviet Suprême. On sait que les démocraties populaires rejettent le principe de la séparation des pouvoirs. Les critiques des juristes soviétiques concernant la séparation des pouvoirs, s'attachent à montrer que le pouvoir qui l'emporte sur les autres est le plus souvent le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire ayant parfois la prépondérance. Selon la conception socialiste de l'Etat, le pouvoir législatif doit coiffer tous les autres, car il est le plus proche du peuple.

Cette conception théoriquement valable est pourtant démentie par les faits, car en U. R. S. S., ce n'est pas le Soviet Suprême qui détient le pouvoir. Certes, le Soviet Suprême prend des dispositions générales et abstraites. Mais à côté de lui, le Présidium du Soviet Suprême prend des « Ukbases » qui, comme les Ordonnances du Conseil des Ministres et les Ordonnances conjointes du Conseil des Ministres et du Comité exécutif central du Parti Communiste, sont des dispositions abstraites et générales. C'est ainsi que toute la collectivisation agraire est fondée sur une Ordonnance conjointe du Conseil des Ministres et du Comité Exécutif central du Parti Communiste de janvier 1930. Les compétences législatives du Soviet Suprême ne sont guère respectées qu'en matière de budget. Les compétences du Soviet Suprême sont réduites en matière de « plan », puisque le « plan » est voté par le Soviet Suprême dix-huit mois après son entrée en vigueur. Ainsi le Soviet Suprême n'a guère qu'un droit de ratification. Ces considérations perdent beaucoup d'importance, lorsqu'on se souvient que le Soviet Suprême ne vote jamais qu'à l'unanimité. Signalons cependant que ces empiètements ont été dénoncés au XX^e Congrès et qu'il fut décidé de respecter dorénavant plus scrupuleusement les compétences législatives du Soviet Suprême.

A. Les élections au Soviet de l'Union

1° Le droit de vote.

Les conditions du droit de vote sont prévues à l'article 135 alinéa 1 de la Constitution stalinienne de 1936 :

a) Nationalité soviétique :

Tout citoyen de l'U. R. S. S. jouit du droit d'élire les Députés au Soviet de l'Union. Le droit de vote est accordé sans aucune restriction fondée sur l'appartenance raciale ou nationale (à l'intérieur de l'U. R. S. S.), le sexe (le gouvernement du Prince Lvov avait déjà accordé le droit de vote aux femmes, le 6/19 mars 1917), l'origine sociale, la situation matérielle ou l'activité passée.

Signalons que le système tsariste privait les militaires du droit de vote. Ce fut une grande habileté de Léuine que d'accorder le droit de vote aux membres de l'armée à une époque de débâcle militaire.

b) Majorité politique :

La majorité électorale est fixée à 18 ans ; elle coïncide donc avec la majorité civile.

c) Capacité de discernement :

Il faut être sain d'esprit pour élire les députés au Soviet de l'Union. Les aliénés sont donc privés du droit de vote.

d) Absence de privation des droits civiques :

Un électeur peut être privé de son droit de vote pour une durée déterminée, en vertu de la décision d'un tribunal.

Notons qu'il n'existe pas en U. R. S. S. de condition de résidence. Qu'il vive constamment au même endroit ou change fréquemment de domicile, un citoyen a le droit de vote au lieu où il se trouve au moment des élections.¹ Si un électeur change de résidence entre le jour de la publication de la liste électorale et la date des élections,

¹ V. Karpinski, Comment est gouverné le pays des Soviets, Moscou, 1953, p. 16.

le Soviet local lui délivre un « certificat » qui lui permet de participer aux élections là où il se trouvera.¹

2° Les conditions d'éligibilité :

Ces conditions sont fixées à l'article 135 alinéa 2 de la Constitution de 1936 :

a) Nationalité soviétique :

Tout citoyen de l'U. R. S. S. peut être élu au Soviet de l'Union.

b) Majorité qualifiée :

Une modification de 1945 a élevé l'âge requis pour être candidat au Soviet de l'Union. La majorité électorale, coïncidant avec la majorité civile, est de 18 ans. Par contre pour être élu au Soviet de l'Union, il faut être âgé d'au moins 23 ans.

A lire l'article 135 alinéa 2 de la Constitution de 1936, il ne semble pas qu'il y ait d'autres conditions d'éligibilité. On pourrait donc en déduire que si les aliénés et les condamnés ne peuvent exercer leur droit de vote, rien ne s'oppose à leur élection au Soviet de l'Union ! Il y a cependant tout lieu de penser qu'il s'agit là d'une lacune du constituant et qu'il faut ajouter deux conditions d'éligibilité :

c) Capacité de discernement :

d) Absence de privation des droits civiques.

Il convient de noter encore qu'aucune condition de résidence n'est prévue pour les élections au Soviet de l'Union. Nous verrons toutefois que le mode de désignation des candidats implique si ce n'est une stricte condition de résidence, du moins certaines attaches avec la circonscription.

3° La procédure électorale.

Cette matière est fort mal connue en occident. Nous allons toutefois tenter de l'exposer en nous référant aux maigres documents en notre possession.

¹ V. Karpinski, Comment est gouverné le pays des Soviets, Moscou, 1953, p. 21.

a) Le mode de scrutin :

aa) Suffrage direct :

Avant 1936, les élections avaient lieu par degrés. Le système des élections par degrés permettait, selon Lénine, aux ouvriers et paysans d'arriver au pouvoir. En effet, au fur et à mesure qu'on s'élevait dans les degrés, le pourcentage de communistes était plus élevé. Cela s'explique, car les communistes, minorité agissante, savaient faire bloc, alors que les autres partis ne pouvaient s'entendre pour désigner un candidat commun.

Depuis 1936, l'élection des députés au Soviet de l'Union a lieu de façon directe. Le suffrage direct renforce les liens entre les électeurs et tous les organes du pouvoir d'Etat, contribue à améliorer le fonctionnement de ces derniers.¹

bb) Scrutin uninominal :

Les députés du Soviet de l'Union sont élus par les citoyens dans le cadre de circonscriptions électorales qui sont formées dans toute l'U. R. S. S., à raison d'une circonscription pour 300.000 habitants.² Le scrutin est uninominal. Ainsi en 1958, 753 circonscriptions électorales ont été constituées dans tout le pays, ces circonscriptions élisant chacune un député.

cc) Scrutin secret :

Contrairement à la première constitution de l'U. R. S. S. de 1924, l'article 140 de la Constitution stalinienne prévoit que dans les élections des députés, le scrutin est secret. « Cela signifie que nul n'a le droit de savoir pour qui vote l'électeur. »³

b) La désignation des candidats :

Dès 1936, l'élection des députés du Soviet de l'Union a lieu au suffrage direct. La désignation des candidats acquiert dès lors une importance toute particulière. L'article 141 de la Constitution de 1936 confère aux organisations sociales et aux associations de tra-

¹ V. Karpinski, Comment est gouverné le pays des Soviets, Moscou, 1953, p. 17.

² V. Karpinski, Comment est gouverné le pays des Soviets, Moscou, 1953, p. 20.

³ Idem, p. 17.

vailleurs (Parti communiste, syndicats, coopératives, organisations de jeunesse, sociétés culturelles) un droit à la désignation des candidats. C'est là un monopole dont on saisit toute l'importance, lorsqu'on sait que la liste des « communistes et sans parti » comprend un nombre de candidats égal à celui des sièges à repourvoir. C'est là une affirmation que nous ne pouvons étayer par aucun texte, mais qu'il y a lieu, à nos yeux, de tenir pour vraie ainsi qu'en témoignent divers indices. On sait qu'en 1956, une autre démocratie populaire, la Pologne, a connu une période de libéralisation. Cette libéralisation ne s'est-elle pas traduite en 1956 par le fait que la liste des « communistes et sans parti » comprenait un nombre de candidats plus élevé que celui des sièges à repourvoir ?

Il ne nous appartient pas d'examiner ici en détail la légitimité de ce monopole de la désignation des candidats, manifestation du parti unique. Relevons toutefois que cette pratique se justifie dans une optique marxiste. En effet, la doctrine marxiste considère qu'en raison de son rôle historique, le Parti communiste est seul capable de proposer le moyen unique qui fera le bonheur du peuple !

c) Le déroulement des opérations électorales :

aa) La propagande électorale :

Il est amusant de noter que les leaders des deux grands blocs rivaux — les U. S. A. et l'U. R. S. S. — connaissent tous deux un même genre de propagande électorale. En effet, dans l'un et l'autre pays, les élections donnent lieu à une débauche de slogans, de réunions, à un battage auxquels nos esprits sont peu accoutumés. « Les élections aux Soviets sont en U. R. S. S. une véritable fête ». ¹ Tant les pouvoirs publics que les diverses « organisations sociales et associations de travailleurs » redoublent d'effort pour intéresser la population. Dans chaque circonscription, on assiste à une véritable chasse à l'électeur. Il s'agit pour chaque circonscription de faire voter le maximum d'électeurs dans le minimum de temps. Cette émulation entraîne des pourcentages de participation si stupéfiants (le 12 mars 1950 aux élections au Soviet Suprême, 99,98 % des électeurs !) que beaucoup doutent de leur authenticité.

C'est donc avec raison que l'ancien Président du Présidium du Soviet Suprême, M. Kalinine écrivait : « Aucun pays bourgeois n'a jamais connu participation aussi totale aux élections pour les organes du pouvoir d'Etat... » ¹

¹ M. Kalinine, La puissance de l'Etat soviétique, Moscou, 1947, p. 12.

bb) Le contrôle des élections :

Nos indications sont quasi nulles dans ce domaine. Nous pouvons simplement affirmer que des Commissions électorales de surveillance existent, mais il ne nous est pas possible de décrire leur rôle.

cc) Le déroulement du scrutin :

En U. R. S. S., le vote est secret. Le droit de désigner les candidats appartient au Parti communiste et aux organisations qui en dépendent. De plus le nombre des candidats est égal à celui des élus. Dès lors, on ne voit pas pourquoi le vote est secret ! En effet, l'électeur en est réduit à choisir entre deux possibilités. Il peut voter pour le candidat désigné par le parti, seul candidat de la circonscription. Il peut manifester son opposition à ce candidat en votant blanc. Aucune autre possibilité n'existe en dehors de cette alternative. Notons toutefois que l'opposition peut entraîner une paralysie du système. En effet, la majorité nécessaire à l'élection du candidat se calcule sur la base des suffrages totaux, soit sur le total des bulletins valables et des bulletins blancs. Il suffit donc à une majorité d'opposants de voter blanc, pour que le candidat officiel n'obtienne pas la majorité requise. Notons cependant que les citoyens ne semblent pas faire grand usage de cette possibilité de voter blanc. Comment expliquer cette passivité de l'opposition ?

B. Les élections au Soviet des Nationalités

Les conditions du droit de vote et les conditions d'éligibilité à cette assemblée représentative des diverses races et nationalités qui coexistent au sein de l'immense Union Soviétique, sont identiques à celles examinées à propos du Soviet de l'Union.

Quant à la procédure électorale, elle est presque identique, si ce n'est que le député au Soviet des Nationalités n'est pas élu à raison de 300.000 habitants.

En effet, la composition du Soviet des Nationalités est plus complexe :

Les 15 Républiques fédérées élisent chacune 25 députés : 375 membres.

Les 17 Républiques autonomes élisent chacune 11 députés : 187 membres.

Les 9 Territoires autonomes élisent chacun 5 députés : 45 membres.

Les 10 Districts nationaux élisent chacun 1 député : 10 membres.

En outre, l'armée élit 8 députés : 8 membres.

Total : 625 membres.

CHAPITRE IV

Le système suisse

Section I : Introduction.

Sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale qui se compose de deux conseils ou sections, savoir le Conseil national et le Conseil des Etats (Art. 71 Cst. féd.)

Le système bicaméral était inconnu de l'Ancienne Confédération. Dans l'organe unique, la Diète, chaque Etat disposait d'une voix, qui était donnée selon les instructions de son gouvernement.

Lors de l'élaboration de la Constitution de 1848, deux tendances opposées se firent jour. D'un côté, les petits cantons se déclarèrent favorables à une assemblée législative formée d'un nombre égal de députés de chaque Etat, quel que fût le chiffre de la population. De l'autre, les grands cantons qui s'opposèrent à une telle assemblée, réclamant une représentation basée uniquement sur le chiffre de la population.

En 1848, la commission de la Diète chargée de l'élaboration d'un projet de constitution hésita longuement. Il fallait trouver un compromis acceptable pour les deux partis. Il semble que le représentant de Soleure, Münziger, s'y employa activement et qu'on lui doive l'adoption du système américain.

Au reste, ce n'est pas seulement la Suisse, mais un grand nombre d'Etats qui découvrirent au XIX^e siècle l'organisation bicamérale de l'assemblée législative.

Le bicaméralisme suisse se révéla une solution sage, correspondant bien à la structure fédérative de l'Etat.

Section II : Les élections au Conseil national.

A. Le droit de vote

Cette question est réglée par l'article 74 Cst féd.

a) *Première condition. La nationalité suisse :*

Tout citoyen suisse a le droit d'élire les députés au Conseil national.

Peu importe le mode d'acquisition de la nationalité suisse. En son article 64, la constitution de 1848 n'accordait l'électorat aux naturalisés qu'après un délai de cinq ans. Ce n'est plus le cas depuis la Constitution de 1874.

Il convient de noter ici qu'en matière communale, le principe de la nationalité n'est pas toujours observé. (A Neuchâtel, par exemple).

b) *Deuxième condition. Le sexe masculin :*

C'est là une condition fort controversée en Suisse. La Cst féd. et l'article 2 de la loi de 1872 ne parlent que de « Suisses » et ne distinguent pas entre les hommes et les femmes.

L'article 4 Cst disant que tous les Suisses sont égaux devant la loi, on a prétendu que les Suissesses avaient également le droit de vote. Cette manière de voir fut encouragée par une partie de la doctrine. Le Tribunal fédéral qui a eu l'occasion de trancher la question, ne s'est pas rallié à cette interprétation littérale et téléologique, il a préféré l'interprétation historique. Cette attitude du Tribunal fédéral s'explique par le souci de ne pas créer un précédent dangereux. Il appartient, en effet, au peuple et aux cantons de prendre des décisions de caractère politique, de modifier l'ordre constitutionnel (ATF. 83 I 173).

A la suite de divers postulats et d'un mouvement d'opinion assez important, le Conseil fédéral a été amené à considérer le problème du suffrage féminin très en détail. Dans son remarquable message à l'Assemblée fédérale du 22 février 1957, il se livre à une étude approfondie de tous les principaux problèmes soulevés par le vote des femmes et conclut qu'il faut accorder le suffrage aux femmes suisses en matière fédérale.

Ce projet du Conseil fédéral fut adopté par l'Assemblée fédérale (le 3 octobre 1957 par le Conseil des Etats, et le 20 mars 1948 par le Conseil national). Soumis à l'approbation du peuple et des cantons le premier février 1959, l'arrêté fédéral du 13 juin 1958 sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale fut rejeté par 654.939 voix contre 323.727, ainsi que par seize cantons et six demi-cantons contre trois cantons (Vaud, Neuchâtel et Genève).

c) Troisième condition. La majorité :

En matière fédérale, les droits politiques s'acquièrent à vingt ans révolus.

d) Quatrième condition. Absence de motifs d'exclusion :

C'est là une condition négative. Ces motifs d'exclusion peuvent être soit de droit fédéral, soit de droit cantonal.

aa) Motifs de droit fédéral :

Article 52 CPS : En prononçant une peine, le juge pénal peut ou doit priver le condamné de ses droits politiques pour une période de un à dix ans, lorsque celui-ci a fait preuve de bassesse de caractère.

Article 1 LF de 1901 sur la taxe d'exemption du service militaire : Celui qui, faisant preuve de mauvaise volonté, ne paie pas sa taxe d'exemption du service militaire peut se voir privé de ses droits politiques.

bb) Motifs de droit cantonal :

Les cantons peuvent déterminer des motifs d'exclusion et ceci même pour les votations fédérales. La mise sous tutelle, l'interdiction sont généralement des motifs de droit cantonal.

L'article 1 alinéa 3 de la loi fédérale du 29 avril 1920 sur les conséquences de droit public de la saisie infructueuse et de la faillite, prévoit que les cantons peuvent prescrire que la saisie infructueuse et la faillite entraînent la privation du droit de vote pour une durée maximum de 4 ans, lorsqu'il est constaté par l'autorité judiciaire que le débiteur a causé sa déconfiture par une faute d'une certaine gravité.

B. Les conditions d'éligibilité

L'éligibilité, c'est l'aptitude à être élu. Cette aptitude à être élu est soumise à certaines conditions dont l'absence entraîne l'invalidité de l'élection. Ces conditions d'éligibilité sont prévues à l'article 75 Constitution fédérale.

a) La nationalité suisse :

De même que pour l'électeur, on ne distingue pas selon le mode d'acquisition de la nationalité suisse. Le naturalisé peut être élu au Conseil national aussi bien que l'autocléto.

b) La jouissance des droits politiques :

Peut être élu au Conseil national tout Suisse qui a la jouissance des droits politiques, qui est virtuellement électeur. On n'exige pas du candidat au Conseil national qu'il ait l'exercice des droits politiques.

Ainsi, le Suisse domicilié à l'étranger qui a la jouissance des droits politiques, mais qui — faute d'un domicile politique en Suisse — n'en a pas l'exercice, pourra être élu au Conseil national.

Il convient de distinguer des motifs d'inéligibilité, les motifs d'incompatibilité qui n'entraînent pas l'invalidité de l'élection, mais peuvent empêcher le maintien de l'exercice du mandat de Conseiller national.

C. Les incompatibilités

On peut classer ces incompatibilités en quatre rubriques :

a) La qualité d'ecclésiastique :

En dépit du texte de l'article 75 Cst féd. on admet que la qualité d'ecclésiastique n'est pas un motif d'inéligibilité, mais bien d'incompatibilité. En renonçant à son activité religieuse, l'ecclésiastique pourra donc être député au Conseil national.

Cette méfiance à l'égard des ecclésiastiques s'explique historiquement par les préventions anti-catholiques de la période du Sonderbund.

Notons cependant que les ecclésiastiques catholiques ne sont pas les seuls visés par l'article 75 Constitution fédérale ; un rabin ou un pasteur protestant devront également renoncer à leur ministère s'ils entendent conserver leur mandat de député au Conseil national. Mais l'ostracisme est plus efficace à l'égard des ministres catholiques qui, s'ils abandonnent leur état, encourent des sanctions ecclésiastiques.

b) L'exercice d'autres fonctions fédérales :

Il y a incompatibilité entre la fonction de Conseiller aux Etats et celle de Conseiller national.

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, il y a également incompatibilité entre les fonctions de Conseiller fédéral et de juge fédéral d'une part, et le mandat de Conseil national d'autre part.

Enfin, aux termes de l'article 77 Cst féd., les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral ne peuvent être en même temps Conseillers nationaux. Le texte de l'article 77 Cst féd. n'est pas clair et il a fallu l'interpréter. A l'aide d'une interprétation téléologique, on a étendu cette disposition à tous les fonctionnaires, même en congé. On estime, en effet, qu'il y a contradiction dans le fait qu'un organe administratif fasse partie du pouvoir législatif qui exerce une haute surveillance sur l'administration. Le contrôle exercé par le fonctionnaire, membre de l'organe législatif, violerait le principe du pouvoir hiérarchique.

c) **Autres motifs d'incompatibilité du droit fédéral :**

Art. 12 Cst féd. : l'acceptation d'une faveur remise par un gouvernement étranger.

d) **L'exercice de fonctions cantonales :**

Le droit fédéral ne prévoit aucune incompatibilité entre les fonctions cantonales et le mandat de député au Conseil national. Mais le droit cantonal peut déterminer ces incompatibilités. Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, les juges cantonaux et le procureur général doivent opter entre leur fonction cantonale et le mandat de Conseiller national. Dans de nombreux cantons, on trouve une limitation du nombre des Conseillers d'Etat pouvant appartenir au Parlement fédéral.

D. La procédure d'élection

a) **Généralités :**

Pour les élections au Conseil national, la Suisse est divisée en 25 collèges électoraux : 19 cantons et 6 demi-cantons.

Aux termes de l'article 72 Cst féd., chaque canton et dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins.

Depuis la votation du 3 décembre 1950, les députés au Conseil national sont élus à raison de 1 par 24.000 habitants. Par habitants, on entend l'ensemble de la population du canton, étrangers, femmes et enfants compris. Les fractions dépassant 12.000 habitants sont comptées pour 24.000. Pour déterminer le nombre de députés à élire dans chaque collège électoral, on tient compte du dernier recensement fédéral décennal.

b) Election selon la représentation proportionnelle :

Jusqu'en 1919, les élections avaient lieu selon le système majoritaire à deux tours. Le 13 octobre 1918, une campagne conjointe du parti conservateur catholique et du parti socialiste fit triompher le principe de la représentation proportionnelle (modification de l'article 73 Cst féd. et LF du 14. 2. 1919 révisée plusieurs fois).

La procédure d'élection au Conseil national est donc réglée par la loi du 14 février 1919.

aa) Procédure préliminaire :

Les listes de candidats doivent être adressées au gouvernement cantonal au plus tard 34 jours avant le jour du scrutin. Toute liste doit porter en tête une dénomination et être « paraincée ». Ce parainnage, c'est le fait pour 15 électeurs ayant le droit de vote dans l'arrondissement d'apposer leur signature au bas de la liste remise au gouvernement cantonal.

Deux ou plusieurs listes peuvent être conjointes, c'est-à-dire que les groupements politiques, représentés par ces listes peuvent conclure une entente générale ou simplement une union contre un parti adverse. A l'égard des autres listes, ces listes conjointes jouent le rôle d'une seule liste.

bb) L'élection :

Chaque électeur dispose d'autant de suffrages que l'arrondissement compte de sièges à répourvoir. Il ne peut désigner que les candidats figurant sur les listes électorales déposées.

Le cumul, le panachage et le latoisage sont autorisés.

cc) La répartition :

Une fois les opérations électorales achevées, le gouvernement cantonal détermine le nombre des suffrages personnels de chaque candidat (suffrages nominatifs) et le nombre des suffrages de la liste (suffrages complémentaires). En additionnant les suffrages nominatifs des candidats de la liste et les suffrages complémentaires de la liste, le gouvernement cantonal établit le nombre des suffrages du parti.

Il additionne alors les suffrages obtenus par toutes les listes et divise le nombre total des suffrages exprimés dans l'arrondissement par le nombre de députés à élire, plus un.

A l'aide du nombre obtenu (quotient provisoire), il procède à une première répartition. Chaque parti politique obtient autant de députés que le quotient est compris de fois dans le nombre des suffrages du parti.

Cette première répartition effectuée, il se peut qu'il reste un ou plusieurs sièges à répartir. On procède alors à une nouvelle répartition. On divise le total des suffrages de chaque liste par le chiffre, augmenté d'un, des sièges déjà attribués à la liste. Le nombre obtenu est un nouveau quotient. Il y a autant de quotients que de listes. Le premier des sièges encore à répartir revient à la liste qui accuse le plus fort quotient. Cette opération est répétée tant qu'il reste des sièges à répartir.

Ainsi qu'il a été dit, certaines listes peuvent être apparentées. Lors de la répartition, ces listes conjointes sont considérées comme une liste unique. Les sièges attribués à ces listes apparentées sont ensuite répartis entre les deux ou plusieurs groupes unis suivant les principes de la représentation proportionnelle.

dd) Election tacite :

Au cas où il n'y a qu'une seule liste ou si le nombre des candidats de toutes les listes ne dépasse pas celui des députés à élire, le gouvernement cantonal proclame les candidats élus sans opérations électorales.

ee) Le système majoritaire :

Si aucune liste électorale n'a été déposée, l'élection a lieu à la majorité relative.

ff) Les vacances :

Les sièges qui deviennent vacants restent acquis au parti auquel ils ont été attribués. Le gouvernement cantonal proclame élu le premier des « viennent ensuite », c'est-à-dire celui des candidats non élus de la liste qui a obtenu le plus de voix. Lorsqu'il n'y a pas de « viennent ensuite », les parrains de la liste ont un droit prioritaire pour désigner un remplaçant.

gg) Le recours :

Un recours peut être adressé au Conseil d'Etat, dans les six jours, à l'intention des autorités fédérales.

Section III : Les élections au Conseil des Etats.

A. Le droit de vote

Lorsque l'élection est faite par le peuple, sont électeurs les citoyens suisses actifs qui ont le droit de vote en matière cantonale.

B. Les conditions d'éligibilité

Les conditions d'éligibilité sont prévues par le droit cantonal, sous réserve des principes généraux de droit public fédéral. Il convient de noter ici que dans le canton de Vaud, les femmes sont éligibles au Conseil des Etats (Modification de la Constitution cantonale vaudoise du premier février 1959).

Les cantons sont donc libres de disposer, par exemple, que seuls les citoyens domiciliés dans le canton peuvent être élus au Conseil des Etats. En revanche, une disposition comme celle de l'article 115 alinéa 2 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques de 1944 qui limite l'éligibilité aux citoyens originaires du canton, est en opposition avec les articles 43 alinéas 4 et 60 Constitution fédérale.

De même que pour les élections au Conseil national, il importe de distinguer des motifs d'inéligibilité, les motifs d'incompatibilité.

C. Les incompatibilités

a) Motifs d'incompatibilité du droit fédéral :

Ces motifs sont prévus non par l'article 77 Constitution fédérale qui ne traite que du Conseil national, mais par les articles 81 et 108 Constitution fédérale. Aux termes de ces deux articles, les députés au Conseil des Etats ne peuvent être en même temps membres du Conseil fédéral, du Conseil national ou du Tribunal fédéral. Les lois fédérales peuvent instituer d'autres cas d'incompatibilité (Tribunal fédéral des Assurances).

Le droit fédéral ne prévoit pas d'incompatibilité entre le mandat de Conseiller aux Etats et la situation de fonctionnaire ou d'ecclésiastique.

b) Motifs d'incompatibilité du droit cantonal :

En principe, toutes les causes d'incompatibilité autres que celles énoncées dans la Constitution fédérale relèvent du droit cantonal.

La législation cantonale peut notamment interdire la nomination d'ecclésiastiques ou instituer une incompatibilité entre la fonction de Conseiller aux Etats et certaines fonctions cantonales ou fédérales. L'article 115 alinéa 2 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques de 1944 prévoit que seul un Conseiller d'Etat peut appartenir à la députation du canton.

D. Procédure d'élection

a) Généralités :

Successeur de l'ancienne Diète, le Conseil des Etats est, dans ses grandes lignes, la reproduction de cet organe. Il faut souligner cependant, qu'il est un organe de formation de la volonté de la Confédération, non un organe de formation de la volonté des cantons.

Le Conseil des Etats se compose de 44 députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés ; dans les cantons partagés, chaque demi-canton en désigne un (Article 80 Constitution fédérale).

b) Election :

aa) Election par le peuple :

Dans presque tous les cantons suisses, l'élection des députés au Conseil des Etats appartient au peuple. Il incombe à la législation cantonale d'organiser ces élections, car ce sont des élections cantonales. Dans certains cantons, c'est la Landsgemeinde qui désigne les députés au Conseil des Etats.

Dans les autres le vote est secret et l'élection a lieu selon le système majoritaire.

bb) Nomination par le Grand Conseil :

C'est là le mode de désignation originaire. Au XIX^e siècle, l'élection des Conseillers aux Etats était normalement de la compétence de l'organe législatif cantonal.

Si la plupart des cantons ont choisi de laisser au peuple le soin de désigner les députés au Conseil des Etats, quatre d'entre eux ont conservé l'ancien mode de nomination. Il s'agit de Berne, Fribourg, St-Gall et Neuchâtel.

Ainsi au début de chaque législature cantonale, le Grand Conseil neuchâtelois nomme deux députés chargés de représenter le canton de Neuchâtel au Conseil des Etats (Article 115 alinéa 1 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques de 1944).

DEUXIÈME PARTIE : HISTORIQUE

En 5 sections

- Section 1 : Histoire de l'ancien régime constitutionnel
- Section 2 : Changement de l'ancien régime
- Section 3 : Premier coup d'Etat de Mobamed-Ali Schah
- Section 4 : Dissolution du Majlis (Assemblée nationale)
- Section 5 : Résurrection du parlementarisme

Section 1 : Histoire de l'ancien régime constitutionnel.

L'Iran est limité au Nord par l'U. R. S. S. et la mer Caspienne, à l'Est par l'Afghanistan et le Pakistan, au Sud par le Golfe Persique et le Golfe d'Oman, et à l'Ouest par l'Irak et la Turquie.

Sa superficie est de 1.698.000 km² (3 fois la France, ou la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne réunies), dont la plus grande partie est désertique et inhabitable.

De grandes chaînes de montagnes, entre deux et quatre mille mètres, se dressent le long des régions limitrophes du Nord et de l'Ouest. A l'intérieur de ces montagnes s'étendent de vastes déserts et d'interminables steppes clairsemées, çà et là, de quelques vallées verdoyantes, qui produisent un contraste saisissant.

Exception faite de plusieurs cours d'eau et de petites rivières, il n'existe presque aucun fleuve navigable.

Le climat est extrême, c'est dire qu'il y fait très froid pendant l'hiver et très chaud pendant l'été.

La population est d'environ 19.500.000 habitants (1957) dont les trois quarts sont de religion islamique (musulmans shiïtes, imamites duodecimains). Il y a diverses sectes shiïtes dissidentes, des néo-ismaéliens et des sunnites. Les sectes chrétiennes sont principalement faites d'arméniens grégoriens, d'arméniens latins, de catholiques, d'orthodoxes russes, de jacobites nestoriens et d'uniates, et de protestants. Il y a également des israélites, des mazdéens (zoroastriens) et des sabéens.

La langue nationale de l'Iran est le Farsi (persan), pourtant trois millions d'habitants parlent ture et deux millions parlent kurde et environ un million parlent arabe ; mais en même temps, ceux-ci connaissent plus ou moins bien la langue nationale.

L'Iran est situé au carrefour des terres, des peuples et des influences, de la Turquie, de la Russie, des pays arabes, de l'Inde et, déjà, de la Chine.

Vieux pays, sans cesse envahi par les Parthes, les Arabes, les Turcs Seljoughides en 1051, les Mongols en 1331, les Turcs Timourides en 1402, les Afghans, encore occupé, pendant la deuxième guerre mondiale, par les armées alliées.

L'histoire de l'Iran remonte à environ 5000 ans, qu'on peut diviser en deux parties.

La première partie se termine au moment de l'arrivée de l'Islam, en 640. Il y eut alors deux grandes périodes de grandeur et de prospérité ; sous les Akhéménides, entre le VI^e et le IV^e siècle avant J.-C., celle de Schah Cyrus et Schah Daryus, l'Iran envoyait trente gouverneurs (les satrapes) entre Chypre et l'Indus et de Memphis jusqu'à l'Arménie ; plus tard, pendant quatre siècles (du III^e au VII^e siècle après J.-C.), la brillante et splendide période de l'empire Sassanide qui sera, « placé au centre des trois grands empires du temps : Byzance, la Chine et l'Inde, le point d'échange de l'esprit humain. Il y eut, à cette heure unique, un équilibre de ces quatre grandes civilisations si différentes¹ ».

Après la conquête arabe s'ouvre une nouvelle période de treize siècles, dont trois siècles de domination turque, tartare et mongole, puis l'Iran se réveilla à peine, et sa civilisation brilla faiblement pendant la courte période du règne de la dynastie Séfavide et plus particulièrement sous le règne de Schah Abbas le Grand (1587-1629).

Mais, depuis, l'Iran retomba dans sa longue léthargie, qui devait durer jusqu'aux premières décades de notre siècle.

Le régime politique continuait à être, comme par le passé, le type du despotisme à marque orientale de droit divin. Le Sultan, le Schah, le Roi, le Roi des Rois, titres employés parmi des centaines d'autres, était souverain et maître de la vie et des biens de tous ses sujets.

Aucun texte, aucune règle ni principe ne venait limiter ses pouvoirs sans bornes : il était l'ombre de Dieu sur la terre.

La Perse n'avait aucune constitution, mais pendant les premières années du XX^e siècle l'indignation d'un peuple opprimé et pressuré

¹ James Darmesteter, Leçon d'ouverture au Collège de France, 16 avril 1885.

gronda dans le ciel de Persé, serein et calme depuis de longs siècles. Les vagues de la révolution déferlèrent sur le pays et balayèrent, sinon le régime semi-féodal des terres du moins le régime politique rudimentaire qui en était la conséquence.

Section II : Changement de l'ancien régime.

Les premières agitations évolutives qui se produisirent à Téhéran, en décembre 1905, n'étaient qu'une protestation contre la politique d'oppression du Grand Vizir, Ayn-od-dauleh.

Les Ulémas¹, les réformateurs politiques, les marchands, formellement pour la première fois, se réfugièrent à la Mosquée du Schah. Le lendemain, les deux grands Modjtéhéds² de Téhéran, Seyed Mohamed Tabatabaï et Seyed Abdollah Behbabani, prenant le parti des marchands, décidèrent de quitter la capitale et de prendre « bast »³ à Schah Abdol-Azim, Lieu Saint à proximité de Téhéran.

Ils avaient demandé : la révocation de Nans⁴ et du Gouverneur de Téhéran, l'ouverture d'un « Divané Edalat »⁵, et la création d'un conseil consultatif chargé de surveiller l'égalité de tous les sujets devant la loi.

Cette agitation finit enfin par aboutir à la promesse du Schah de satisfaire les demandes des réfugiés.

En février 1906, il ordonna la convocation d'une Maison de Justice, les chefs religieux se rendirent à Téhéran et leur arrivée mit fin à la première agitation.

Ayn-od-dauleh, le Grand Vizir, croyant le danger écarté, ne prit aucune mesure pour accomplir la promesse du Schah. C'est pourquoi les libéraux publièrent des tracts clandestins dans lesquels ils critiquaient la tyrannie du Grand Vizir et le silence des Modjtéhéds. Quelques jours plus tard, Seyed Mohamed Tabatabaï, Modjtéhéd, envoya une lettre au Grand Vizir dans laquelle il lui déclarait : « la disparition de la pauvreté du peuple dépend de

¹ Les savants qui ont une connaissance approfondie des dogmes religieux et qui exercent le pouvoir religieux.

² Ceux qui ont acquis une connaissance parfaite des lois musulmanes. Pour atteindre ce degré, il faut faire de longues études dans les Lieux Saints.

³ Prendre le « bast » ou le refuge dans les Lieux Saints et inviolables.

⁴ Ministre des douanes (Belgien).

⁵ Maison de Justice.

l'ouverture d'une Madjlis¹ et de l'union entre le gouvernement et le peuple. »

On voit que dans cette lettre le Grand Chef religieux employait le mot « Madjlis » à la place de « *Edalat-Khaneh* »². C'est à partir de ce moment qu'on demande d'une façon précise la réunion d'une Assemblée.

Le Grand Modjtéhéd adressa une lettre au Schah. Il le pria de convoquer une Assemblée. Il reçut cette réponse : « Nous recommandons à Ayn-do-dauleh d'accomplir vos demandes ». Or, les Ulémas se rendirent compte que cette réponse avait été écrite de la *main même d'Ayn-od-daulch*, et que le Schah n'avait pas eu connaissance de la lettre.

Désespérés par l'attitude hostile du gouvernement, vers le milieu de mai les chefs du mouvement organisèrent une violente campagne contre le Grand Vizir.

Le 15 juillet 1906, les Ulémas partaient pour Ghom, ville Sainte située à 120 km. de Téhéran.

Le soir du 19 juillet, quinze mollas³ et marchands se présentèrent à la légation britannique et s'y installèrent pour y passer la nuit. Leur nombre augmenta bientôt.

Quelques jours plus tard, environ 14.000 réfugiés avaient pris place dans le jardin de la légation⁴. Ils réclamaient le retour des Ulémas, la destitution du Grand Vizir, l'octroi d'une constitution et la création d'une Assemblée Nationale.

Entre temps, des nouvelles parvenant des provinces annonçaient des tentatives de soulèvement dans certaines grandes villes. Prenant conscience de la gravité des événements, le Schah, Mozaff-dine céda devant la volonté populaire. Le 30 juillet 1906, il révoqua Ayn-od-dauleh, le remplaça par Mochir-od-dauleh. Il invita les Modjtéhédés à rentrer à Téhéran et chargea le Mochir-od-dauleh de constituer un nouveau ministère et de négocier avec les réfugiés de la légation.

Enfin, le 5 août 1906, le Schah adressa au premier Ministre un Firman (ordre royal) historique par lequel il limitait ses pouvoirs et inaugurait le régime constitutionnel en Iran.

Cette ordonnance constitue incontestablement la première base du régime constitutionnel persan. Affirmant le principe de la

¹ Assemblée nationale.

² Maison de la Justice.

³ Savants en théologie qui, après avoir étudié quelques années auprès d'un Modjtéhéd, seront munis d'un diplôme.

⁴ Foreign Office ; papers by command. Accounts and papers (1909), vol. CV. Persia N° 1 (1909), correspondance N° 3, pp. 3-4.

souveraineté de droit divin sur lequel était fondé l'ancien régime persan, elle commence par la phrase suivante :

« A son Excellence Sadré Azam (le Grand Vizir).

» Comme le Très-Haut a confié en Nos mains puissantes le fil du progrès et de la prospérité de l'Empire de Perse le bien gardé, et a désigné Notre Auguste Personne en qualité de gardien des droits de tous les habitants de la Perse et de Nos sujets fidèles, à ce moment présent, Notre volonté impériale désire exécuter progressivement les réformes nécessaires dans les administrations de l'Etat. Afin de procurer à tous les habitants de la Perse tranquillité et sûreté, et de consolider et affermir les bases de l'Empire, Nous avons décidé qu'une Assemblée délibérative Nationale serait constituée à Téhéran, Notre Capitale.

» L'Assemblée sera composée des représentants des Princes, Kadjars, Ulémas, notabilités, propriétaires, commerçants et artisans, que les dites catégories éliront.

» Cette Assemblée procédera à l'examen nécessaire et délibérera au sujet des affaires importantes de l'Etat et de l'Empire et de celles concernant les intérêts publics. Elle prêtera, dans les réformes qui seront entreprises pour la prospérité et le bien-être de la Perse, aide et assistance nécessaires au Conseil de Nos aimés et féaux Ministres. Elle nous soumettra par le canal du Ministre du Gouvernement, en toute sûreté et confiance, ses avis au mieux de l'Etat et de la Nation, des intérêts publics et des besoins de tous les habitants de l'Empire, afin que ces avis soient revêtus de la signature impériale et mis en application.

» En vertu du présent rescrit, les règlements et les ordres concernant cette Assemblée et les préparatifs nécessaires à sa réunion seront rédigés et élaborés dès ce jour, et avec le consentement et l'approbation des représentants élus, revêtus de la signature impériale. Avec l'aide de Dieu, l'Assemblée délibérative ci-dessus désignée sera le gardien de Notre Justice, commencera à introduire les réformes nécessaires dans les affaires de l'Empire et exécutera les lois de la Sainte Religion.

» Nous ordonnons également que copie de Notre Rescrit soit affichée et publiée afin que tout Notre peuple prenne connaissance de Nos bonnes intentions, toutes consacrées au progrès de l'Etat et de la Nation persane, et qu'il prie, en toute tranquillité, pour la perpétuité de ce Gouvernement et de cette faveur impérissable.

» Donné au Palais de Saheb-Ghéranich en date du 14 Djamadi-ossani 1324 de l'hégire et la onzième année de Notre Règne. »

Comme les réfugiés trouvèrent cette ordonnance insuffisante, le 13 août, le Roi rendit une seconde ordonnance invitant le nou-

veau premier Ministre à prendre des mesures immédiates pour l'organisation et l'inauguration de l'Assemblée Nationale.

Voici le texte du deuxième Rescrit :

« Son Excellence Sadré Azam,

» Complétant notre rescrit antérieur daté du 14 Djamadi-ossani 1324, dans lequel nous avons explicitement ordonné l'établissement de l'Assemblée des élus du peuple, afin que l'ensemble des habitants et tout le peuple aient connaissance de nos majestueuses attentions, nous vous réordonnons d'organiser cette Assemblée conformément à notre rescrit antérieur, et de rédiger, après l'élection des membres de l'Assemblée, les articles et les conditions d'ordre de cette Assemblée consultative musulmane, après approbation et signature des élus. Ceci devra être fait de la façon qui conviendra au peuple, à l'Etat et aux lois de la Sainte Religion, pour qu'ils soient munis de notre majestueuse signature, et afin que conformément à ce règlement, ce but sacré soit réalisé. »

Le 14 août 1906, les Ulémas, satisfaits par cette dernière ordonnance, firent une entrée victorieuse à Téhéran. Les réfugiés cessèrent à leur tour leur « bast », pour s'occuper désormais de l'organisation des élections et de la campagne électorale.

Le 18 août, une commission composée des princes, des Ulémas, des commerçants et des artisans, fut constituée, chargée d'élaborer une loi électorale. Celle-ci fut définitivement rédigée par la Commission et ratifiée par le Roi, le 6 septembre 1906 (20 Radjab 1324 de l'hégire).

Aux termes de cette loi, particulièrement inspirée de la loi allemande, le vote était à deux degrés, et les électeurs étaient divisés en six classes : les princes et membres de la famille royale, les Ulémas et les étudiants en théologie, les nobles et les notables, les commerçants, les propriétaires fonciers et les agriculteurs, enfin les artisans. Sur un total de 156 députés, 60 représentaient la Capitale, dont 4 désignés par les princes et les membres de la famille royale, 4 par les Ulémas et les étudiants, 10 par les commerçants, 10 par les propriétaires fonciers et les agriculteurs, 32 par les artisans, à raison d'un député par corporation.

Les élections se déroulèrent presque partout dans le calme et le 7 octobre 1906, la première Assemblée Nationale fut inaugurée au milieu des acclamations et de l'enthousiasme populaires.

Le Roi, souffrant et soutenu par deux laquais, y assista en personne, accompagné des princes et du corps diplomatique étranger. Il prononça d'une voix vibrante, le discours suivant qui fit jaillir des larmes de ses yeux :

« J'ai souhaité depuis des années cette journée, et maintenant que mon vœu est réalisé, je tiens à remercier Dieu :

» Au nom du Dieu Tout-Puissant et Miséricordieux ! je remercie le Tout-Puissant de m'avoir accordé en ce jour l'occasion et le moyen de réaliser l'œuvre d'importance capitale que, depuis si longtemps, j'avais en vue et que je suis heureux d'accomplir aujourd'hui.

» Jour sacré, jour de la fête solennelle, que celui où j'ai le plaisir d'inaugurer la première Assemblée Nationale persane ! Assemblée destinée à maintenir l'accord le plus complet entre le Gouvernement et la Nation et à consolider les liens qui les unissent ! Assemblée qui est le reflet des désirs de l'opinion de tous les habitants du pays ! Assemblée qui doit se faire gardienne toute puissante de notre justice et tutrice des intérêts de la nation !

» Certes, chacun de vous, élus de la Perse, doit l'honneur et la marque de confiance qu'il vient de recevoir de ses électeurs, à ses idées libérales, à ses désirs de progrès, à sa connaissance des choses, à sa supériorité sur nombre de compatriotes. »

A la fin le Roi conseille aux élus « d'agir de manière à n'encourir aucune responsabilité devant Dieu, aucune honte devant Lui ».

» Que la Main divine soit avec vous et vous aide à mener à bonne fin, en toute droiture, votre tâche si considérable ! Soyez bénis de Dieu et ayez confiance pleine et entière dans notre appui. »

Enfin le projet de la constitution fut définitivement mis sur pied vers la fin d'octobre 1906 et fut ratifié le 30 décembre 1906.

Il fut signé par le Schah Mozaffar-dine et contresigné par le prince héritier et le premier ministre.

Le 7 janvier 1907, une semaine après cette ratification, le Schah Mozaffar-dine mourait d'une mort naturelle, laissant comme héritage un pays tristement endetté, un peuple se débattant dans la misère, une Assemblée houleuse et un prince sans trop d'attachement pour l'œuvre déjà accomplie.

Section III : Premier coup d'Etat de Mohamed Ali Schah.

(Coup d'Etat manqué)

Le 9 janvier 1907, deux jours après la mort de son père, le prince héritier Mohamed Ali Mirza, âgé de 35 ans, monta sur le trône. Pour entraver la campagne électorale des libéraux, il avait inauguré un système d'espionnage policier. A plusieurs reprises il répéta que ses ancêtres avaient gagné leur trône par les armes, et qu'il était lui aussi décidé à le conserver par la force. On voit

d'emblée qu'il n'était pas disposé à se contenter de jouer le rôle d'un monarque aux pouvoirs limités par les représentants du peuple.

Après le couronnement, un malaise général régnait en Iran. Les libéraux se méfiaient du passé et de l'autoritarisme du Roi.

Au début de février, l'Assemblée présenta une adresse au Roi en exigeant une réponse dans les 5 jours. Le Roi devait accepter de reconnaître formellement le régime constitutionnel, de limiter le nombre des ministres à 8, d'établir la responsabilité ministérielle, de promettre de ne plus engager de fonctionnaire étranger sans autorisation préalable de l'Assemblée, de créer des conseils de provinces, les *indjamins*.

Après avoir cherché à éluder cette mise en demeure, le Roi finit par s'y soumettre.

Il promit de prêter le serment de fidélité à la constitution. L'Assemblée se hâta de créer une commission chargée de préparer un complément à la loi constitutionnelle du 14 *Zighadeh*. Celle-ci, en effet, ne concernait que la limitation des pouvoirs du Roi, *l'instruction des ministères*, la création de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

L'imminence de la promulgation du complément à la constitution déclencha des mouvements réactionnaires dans tout le pays. Une association réunissant tous les ennemis du nouveau régime fut constituée et soutenue avec les fonds et l'appui secret du Roi.

Face à cette activité menaçante, l'Assemblée vota une résolution portant création des bataillons des gardes nationaux, chargés de sauvegarder et de protéger les élus de la nation.

La situation s'aggrava quand, le 19 mars, le cabinet donna sa démission.

A son retour d'exil, le 19 avril 1907, Amine-os-Sultan fut nommé premier ministre. C'est alors que le Roi chercha à affaiblir le gouvernement en provoquant partout des troubles et des émeutes.

Profitant de cette tactique de désordres et prenant prétexte d'un conflit sur le territoire persan, les Ottomans occupèrent le Nord-Ouest du pays et ceci jusqu'au changement de l'ancien régime.

Au même moment, le gouvernement du Tsar adressait une note au Président de l'Assemblée Nationale, l'avertissant que si le désordre continuait, il serait amené à prendre des mesures efficaces pour « assurer la sécurité de ses ressortissants en Perse ». D'autre part, le complément à la loi constitutionnelle, préparé par la commission dès le mois de mai, attendait en vain la ratification du Roi.

Le 31 août 1907, à la sortie de la Chambre, le Premier Ministre Amine-os-Sultan, fut assassiné et le Roi, effrayé, ratifiait précipitamment le complément à la loi constitutionnelle.

Il se rendit, le 18 novembre, au Parlement, accompagné de tous ses ministres et entouré d'une force de police considérable. Il prêta le serment de fidélité à la Constitution, requis par l'article 39 du complément des lois constitutionnelles.

Quelques jours plus tard, le budget ayant été soumis à l'examen de l'Assemblée, celle-ci supprima certaines des pensions, diminua les autres, et accorda un droit de contrôle aux Andjomans sur les gouverneurs et leurs agents. Les sommes destinées à la liste civile du Schah furent à leur tour réduites. Cette décision irrita le Roi à tel point qu'il prit l'initiative d'une manifestation au cours de laquelle ses domestiques devaient marquer leur hostilité au Madjlis. C'est ainsi que, le 21 novembre, une rixe éclata entre les unités de la garde de la Chambre, et celles de la garde Royale ; le 26 novembre, le Schah accorda une audience à une délégation de l'Assemblée et lui signifia :

« 1. Le Madjlis a dépassé la limite de ses attributions et s'est ingéré dans les affaires du Gouvernement, alors que les deux pouvoirs législatif et exécutif doivent rester séparés l'un de l'autre.

» 2. Les Andjomans sont cause de désordre et d'agitation dans le pays, et leur existence doit être proscrite. »

La Chambre répondit : La séparation des pouvoirs avait été proclamée par la Constitution, le Madjlis n'avait jamais dépassé les limites de sa compétence ; au contraire, c'était le Gouvernement qui avait entravé l'exécution des lois. Enfin, la liberté d'association étant garantie par la Constitution, il était impossible de dissoudre les Andjomans.

Cette réponse ne lui convenant pas, le Schah décida de soumettre le Madjlis par la force. Le 14 décembre, il convoqua le cabinet et fit incarcérer les ministres qui avaient refusé de lui livrer 60.000 Tomans¹. La Chambre était dissoute et son Palais occupé par les serviteurs licenciés du Roi.

Le lendemain, le Parlement se réunit normalement et les Andjomans reprirent leur activité. Une garde de 3000 volontaires fut rapidement constituée et mise au service de l'Assemblée. Celle-ci envoya une délégation au Roi et lui présenta un véritable ultimatum. Elle exigea que le Roi vînt de nouveau prêter serment de fidélité à la Constitution.

Après l'intervention des princes Azéd-od-dauleh et Choa-od-dauleh, le Roi décida de prêter un *cinquième* serment de fidélité, le 23 janvier 1908.

¹ Aujourd'hui 1 fr. = 1/5 Tomans.

Section IV : Deuxième coup d'Etat. Dissolution du Majlis.

Le 4 juin, des troubles éclatèrent à Téhéran, au cours desquels les boutiques furent fermées. Escorté d'un bataillon de cosaques (soldats), le Roi quitta la capitale pour son château de Baghé-Schah, situé hors de ville. Ce départ fut considéré comme un signal d'alarme ; les libéraux invitèrent le peuple à se tenir prêt à défendre ses droits et ses libertés si difficilement conquis.

La foule envahit alors la Chambre et réclama la déposition du Roi.

Le 7 juin, afin que l'Assemblée ne puisse pas communiquer avec les Andjomans des provinces, le Roi fit occuper les bureaux de postes et de télégraphes.

Le 12, le Roi adressa une lettre au Président de l'Assemblée, exigeant la dispersion de la foule dans les deux heures, sous peine d'emploi des forces gouvernementales.

Par prudence, l'Assemblée exécuta l'ordre mais le Roi exprima de nouvelles exigences :

— désarmement du peuple et des Andjomans,

— contrôle sévère de la presse et expulsion de quelques-uns des leaders libéraux.

Le 22 juin, le Roi proposa la formation d'un Comité mixte chargé de trancher les questions en litige. Le Parlement n'eut pas même le temps de répondre à cette proposition puisque le lendemain déjà, à l'aube, la Chambre était cernée par des cosaques venus pour arrêter les huit chefs libéraux.

L'Assemblée ayant refusé de livrer les Chefs de l'opposition, le combat éclata et sur l'ordre du Colonel Liakhoff, Commandant Russe des Cosaques, on tira du canon sur le Daharistan¹ ; les défenseurs, vaincus par le nombre et l'artillerie, furent dispersés.

Le Madjlis fut détruit et les députés quittèrent précipitamment le Madjlis ; la loi martiale proclamée, Liakhoff devint Gouverneur militaire de Téhéran.

Des arrestations, des jugements et des exécutions sommaires eurent lieu le jour même au château de Baghé-Schah, quartier général des forces des Cosaques.

Le Roi publia une déclaration portant dissolution de l'Assemblée, tout en promettant l'organisation de nouvelles élections dans le délai de 3 mois. Il ajouta qu'après ce délai, les députés seraient élus, et travailleraient avec le Sénat. Il rétablit le régime autocratique et l'ancien ordre des choses.

¹ Madjlis.

Section V : Résurrection du parlementarisme.

Après la suppression du Madjlis, Mohamed-Ali-Schah était le maître absolu de l'Empire. Il destitua les gouverneurs libéraux, éloigna les réformistes et interdit les Conseils provinciaux. Mais son autocratie ne dura cependant pas longtemps.

Sous le commandement de Sattar Khan et de Bagher Khan, les nationaux libéraux de Tabriz¹ refusèrent de se conformer au pouvoir absolu, organisèrent la résistance et, après des combats héroïques, réprimèrent les royalistes et chassèrent les troupes du Schah.

Le délai de trois mois, prévu pour les nouvelles élections, s'était écoulé et aucun signe visible ne laissant espérer leur prochaine réalisation, les provinces commencèrent à s'animer. A fin avril 1909, les deux grands Chefs Bakhtiari² Samsam-os-Saltaneh et Sardar Assâd, ayant fini leurs préparatifs, entreprirent une marche sur la capitale. Kazvine³ fut occupée par les forces démocrates de Tabriz. Un troisième corps de libéraux, parti de Recht⁴, convergeait vers le même objectif.

Mohamed Ali Schah, sentant le danger proche, signa le 5 mai, une proclamation promettant formellement le rétablissement de la constitution, annonçant la publication d'une nouvelle loi électorale et la réunion du Parlement pour le 9 juillet.

Le 1^{er} juillet 1909, le Roi ratifia la loi électorale dans l'espoir de gagner la confiance du peuple et d'empêcher que les nationalistes marchassent sur Téhéran. Mais il était trop tard. Au Nord, les nationalistes, au Sud, les troupes du Sardar Assâd, continuaient leur marche sur Téhéran. Le 13 juillet, les deux forces nationalistes opérèrent leur jonction devant les murs de la capitale ; après trois jours de combat, Téhéran fut prise, et Mohamed Ali se réfugia à la Légation Russe.

Un nouveau ministère provisoire fut constitué ; une Assemblée provisoire composée des Ulémas et des Modjtéhéds, des princes, des anciens députés et des commandants des forces de libération, proclama la déchéance de Mohamed Ali Schah. Son fils Ahmed Mirza, âgé de 13 ans, fut proclamé Roi et le Chef de la famille *Kadjar*,

¹ Grande ville de 300.000 habitants à 600 km. de Téhéran.

² Une tribu très connue en Iran.

³ Ville à 180 km. de Téhéran.

⁴ A 40 km. de la mer Caspienne et 360 km. de Téhéran.

Azod-ol-Molk, fut désigné comme régent jusqu'à la majorité du Roi.

Mohamed Ali Mirza quitta le pays pour l'Europe, et le jeune Prince monta sur le trône. Un arrêté du gouvernement provisoire fixa de nouvelles élections dans tout le pays.

Elles commencèrent le 6 août 1909 à Téhéran, pour se terminer le 17. Le 15 novembre 1909, la seconde législature s'ouvrit solennellement, en présence du jeune Schah accompagné du régent.

Ce fut ainsi la résurrection du parlementarisme en Iran, au moyen duquel le Madjlis s'efforçait de tirer le pays de la misère, du désordre et de l'anarchie.

TROISIÈME PARTIE :

SYSTÈME ÉLECTORAL ACTUEL EN IRAN

CHAPITRE PREMIER

Bicaméralisme en Iran

Section 1 : Son fondement

Section 2 : Ses caractéristiques

CHAPITRE II

Les sources internes et externes du droit constitutionnel et des lois électorales persanes

Section 1 : Les sources internes du droit constitutionnel persan

Section 2 : Les sources étrangères du droit constitutionnel
persan

Section 3 : Les sources des lois électorales persanes

CHAPITRE III

Elections à la Chambre des Députés

Section 1 : Le mode d'élection

Section 2 : Le droit de vote

Section 3 : Les conditions d'éligibilité

Section 4 : La procédure électorale

Section 5 : Sanctions

CHAPITRE IV

Elections au Sénat

- Section 1 : Le mode d'élection
 - Section 2 : Le droit de vote
 - Section 3 : Les conditions d'éligibilité
 - Section 4 : La procédure d'élection
 - Section 5 : Sanctions
-

TROISIÈME PARTIE :

SYSTÈME ÉLECTORAL ACTUEL EN IRAN

CHAPITRE PREMIER

Bicaméralisme en Iran

Section I : Son fondement.

Comme nous l'avons dit, dans la fédération, il est nécessaire de représenter non seulement l'Etat central, mais aussi les Etats fédérés. C'est une des principales caractéristiques de l'Etat fédéraliste que d'impliquer cette double représentation parlementaire ; l'une des Chambres représente la population globale du pays, l'autre les collectivités particulières qui composent cette population.

L'institution d'un bicaméralisme à base aristocratique est la caractéristique du passage d'un Etat « autoritaire » à un Etat démocratique, ainsi que pour sauvegarder les privilèges de la noblesse.

Le bicaméralisme en Iran n'est justifié ni par l'impératif de la représentation d'Etats associés, ni par le souci de sauvegarder les privilèges d'une classe victime de l'avènement d'une plus grande démocratie. On a soutenu que la loi examinée en deux fois avait un caractère plus sérieux, que l'existence de deux Chambres était un facteur de stabilité et permettait notamment de faciliter la solution des crises gouvernementales.

Dans l'organisation du pouvoir législatif du pays, la Constitution Persane a opté pour le système du bicaméralisme où les deux Chambres, l'Assemblée Nationale et le Sénat, partagent les charges du pouvoir législatif avec le Roi. Mais le Sénat, prévu par la Constitution de 1906, n'ayant pas été formé après la mise à exécution

de la loi constitutionnelle, le pouvoir législatif s'exerça par une chambre unique, l'Assemblée Nationale, jusqu'en 1949, époque où le Sénat fut constitué. Après l'installation de celui-ci, le 10 février 1950, on fut amené au principe du système bicaméral.

Section II : Ses caractéristiques.

A. Différences dans le recrutement

Dans les Etats fédérés, l'une des Chambres comprendra les représentants du peuple, l'autre les représentants des Etats fédérés.

Dans les Etats unitaires, on pourra prévoir un mode de recrutement différent (âge, qualité, scrutin direct ou indirect).

Dans les Etats monarchiques ou aristocratiques, une des Chambres est le plus souvent composée des élus du peuple, l'autre des nobles ou des gens désignés par le Monarque.

Mais en Iran, l'Assemblée Nationale est entièrement élue par la nation. Le Sénat est composé de 60 membres dont 30 élus par la nation et 30 nommés par le Schah.

B. Egalité des attributions

Après la formation du Sénat en Iran, chaque Chambre, comme le Gouvernement, a l'initiative d'élaborer les lois. Tous les projets doivent être soumis à l'approbation des deux Assemblées.

Le Sénat obéit aux mêmes règles que l'Assemblée Nationale en ce qui concerne la prestation de serment par ses membres au début de chaque session, la vérification des pouvoirs de ses membres, le droit d'accès et de parole des ministres, le droit d'amendement, c'est-à-dire de modification qu'ils apportent aux projets et aux propositions des lois (article 120 du règlement de l'Assemblée Nationale et celui du Sénat dans son article 88), la demande d'explication et l'interpellation des ministres, la jouissance de l'immunité, l'inviolabilité et l'indemnité parlementaires.

Toutefois, malgré cette égalité de principe, de légères différences peuvent être relevées au profit de l'une ou de l'autre Chambre.

a) Au profit de l'Assemblée nationale

I. Le vote des lois financières.

Aux termes de l'article 18¹ des lois fondamentales, la discussion et le vote des lois concernant les recettes et les dépenses du pays, l'établissement des impôts divers et le vote du budget sont spécialement réservés à l'Assemblée Nationale.

II. L'interprétation des lois.

Selon les principes du dernier alinéa de l'article 27 du complément des lois fondamentales, l'explication et l'interprétation des lois sont des attributions propres à l'Assemblée Nationale.

III. La nomination des membres de la cour des comptes.

On a prévu, dans la Constitution, la création d'une Cour des comptes, chargée de la vérification et du contrôle des comptes de l'Administration des Finances et de la liquidation des comptes de tous les comptables du Trésor.

Les membres de cette Cour seront choisis par l'Assemblée Nationale (article 101 du complément de la Constitution).

IV. La désignation du prince héritier et du régent.

A défaut de descendance masculine du Schah, l'Assemblée Nationale, sur proposition du Schah, désignera le Prince héritier (Article 37 du Complément de la Constitution révisé en 1925).

Au cas où le Prince héritier n'aurait pas atteint l'âge de 21 ans, un régent serait élu par l'Assemblée Nationale (Article 38 du Complément de la Constitution révisé en 1925).

V. Augmentation du nombre des députés.

Les articles 1 de la loi électorale du Sénat et 45 des lois constitutionnelles fixent à 60 le nombre des sénateurs.

Mais selon l'article 4 de la loi constitutionnelle du 30 ordibéhechte 1336 (mai 1957), modifiant l'article 4 de l'ancienne loi, le nombre des députés est fixé à 200.

¹ Article 18 : « Le règlement des questions financières, la discussion du budget, les modifications apportées au système des contributions, l'acceptation ou le refus des charges qui seront établies par le gouvernement doivent être votés par l'Assemblée Nationale.

b) Au profit du Sénat :

D'après la loi du 30 ordibéhechte 1336 (mai 1957) modifiant les articles 50 de la loi électorale et 5 de la loi constitutionnelle, la durée du mandat des députés est fixée à 4 ans.

Mais pour les sénateurs, la durée du mandat est prévue à 6 ans (article 29 de la loi électorale du Sénat).

C. Les délibérations séparées

Pour le travail législatif, les deux chambres délibèrent et votent séparément. Mais un règlement commun et un article de la loi constitutionnelle prévoient deux exceptions :

1. En cas de divergences des deux Assemblées.
2. Pour réception du serment du Scbah.

1. En cas de divergences des deux Assemblées.

L'article 4 du règlement commun dispose en effet :

« A la demande des présidents des deux Chambres ou du Gouvernement, les commissions compétentes des deux Assemblées peuvent se réunir en vue d'une discussion préliminaire et d'une entente sur des projets et propositions déterminés ».

La question était réglée également par l'article 48 des lois constitutionnelles. En 1949 l'Assemblée constituante abrogea cet article et le remplaça par un autre. En ce qui concerne la divergence entre les deux Chambres, le nouvel article prescrit :

« Au cas où un projet ou une proposition de lois, après avoir passé deux fois d'une Chambre à l'autre, ne reçoit pas l'approbation du Sénat et de l'Assemblée Nationale, une commission mixte composée d'un nombre égal de membres choisis par chacune des deux Chambres sera formée pour étudier le problème litigieux et présenter son rapport aux deux Chambres. Si le Sénat et l'Assemblée Nationale approuvent le rapport de la commission mixte, la loi sera remise à Sa Majesté pour recevoir sa haute signature ; au cas où les deux Chambres ne donneraient pas leur accord au rapport de la Commission mixte, la question serait portée à la connaissance de Sa Majesté. Si celle-ci approuve l'avis de l'Assemblée Nationale, elle en ordonnera alors l'exécution. En cas contraire, la question restera en suspens pendant la durée de six mois. Passé ce délai, si le besoin en est, le problème pourra être soumis à nouveau à l'une des deux Chambres à titre de nouveau projet ou de nouvelle proposition. ».

2. Réception du serment du Schah.

Pour recevoir le serment du Schah, les députés et les sénateurs tiennent une séance commune et se réunissent dans l'enceinte de l'Assemblée Nationale (article 39 du complément de la loi constitutionnelle).

Nous avons noté que les lois constitutionnelles persanes, et en particulier les lois électorales qui dotaient le pays d'un système parlementaire et bicaméral, s'étaient inspirées assez largement des constitutions belge et française.

C'est pourquoi nous estimons qu'il est nécessaire de faire une brève étude sur les sources du droit constitutionnel et des lois électorales persanes.

CHAPITRE II

Les sources internes et externes du droit constitutionnel et des lois électorales persanes

Section I : Les sources internes du droit constitutionnel persan.

1. Firman (ordonnance royale) du 14 Djémadi-os-sani 1324 de l'hégire lunaire (5 août 1906).

Elle fut édictée par le Schah Mozaffar-dine lors de l'instauration du régime constitutionnel en Iran.

2. La loi constitutionnelle du 14 Zighadatol-Haram 1324 de l'hégire (30 décembre 1906).

Elle a été élaborée par une commission mixte composée de membres désignés par le Schah et par la première Assemblée Nationale constituante. Après avoir été revue et modifiée à plusieurs reprises, elle entra en vigueur et comprend 51 articles en 5 chapitres :

Chapitre 1 : De la formation de l'Assemblée (art. 1 - 14).

Chapitre 2 : Des droits, devoirs et attributions de la Chambre
(art. 15 - 31).

Chapitre 3 : Des questions soumises au Madjlis (art. 32 - 38).

Chapitre 4 : Propositions soumises par la Chambre
(art. 39-42).

Chapitre 5 : Des conditions de la création du Sénat
(art. 43-51).

Elle ne prévoyait donc que l'organisation du Madjlis et celle du Sénat. Quant à l'organisation des pouvoirs exécutifs et judiciaires, les droits et libertés du peuple persan, ce sera le complément à la loi constitutionnelle qui aura à les déterminer.

3. Le complément du 29 Chaban 1325 (7 octobre 1907) à la loi constitutionnelle.

Il fut préparé par le Madjlis. Après avoir proclamé le Chiisme religion officielle du pays, il déclare les citoyens égaux et leur garantit les libertés individuelles et sociales. Il prévoit l'action et la collaboration des trois pouvoirs, en formulant le principe de séparation des pouvoirs (articles 27 et 28).

« Le Schah n'est pas responsable, et les ministres endossent la responsabilité de tous ses actes en les contresignant (articles 44 et 45). Ils sont responsables devant les deux Chambres, individuellement pour les affaires propres à leur ministère, collectivement et solidairement pour les affaires générales (articles 60 et 61) ; enfin, dans l'hypothèse d'un vote de méfiance du Madjlis ou du Sénat à l'encontre d'un ministre ou du Conseil des ministres, ce ministre ou le Conseil sera contraint de démissionner (article 67) ».

Ce complément à la loi constitutionnelle comporte 107 articles dans 10 chapitres intitulés comme suit :

Chapitre 1 : Dispositions générales. (1 - 7).

Chapitre 2 : Des droits du peuple iranien. (8 - 25).

Chapitre 3 : Des pouvoirs publics. (26 - 29).

Chapitre 4 : Des attributions des membres des deux Chambres
(30 - 34).

Chapitre 5 : Des attributions du Souverain de l'Iran. (35-57).

Chapitre 6 : Des Ministres. (58 - 70).

Chapitre 7 : Des pouvoirs des tribunaux. (71 - 89).

Chapitre 8 : Des conseils régionaux et départementaux
(Ayalati et Rélayati). (90 - 93).

Chapitre 9 : Des finances. (94 - 103).

Chap. 10 : De l'armée. (104 - 107).

4. La loi du 28 ordibébechte 1328 (mai 1949).

Elle organise l'élection des sénateurs, les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Section II : Les sources d'inspiration (étrangères) de la constitution persane.

a) La charte de 1830 (française) :

(Dans les dispositions relatives au droit d'initiative et aux sanctions du Roi — recrutement de la moitié des sénateurs).

b) La constitution belge du 7 février 1831¹ :

Dix des 51 articles de la loi constitutionnelle de décembre 1906 sont calqués sur le document belge :

Article 2 emprunté à l'article 32 de la Constitution belge.
Article 12 emprunté à l'article 45 de la Constitution belge.
Article 13 emprunté à l'article 33 de la Constitution belge.
Article 14 emprunté aux articles 37 et 46 de la Const. belge.
Article 17 emprunté à l'article 69 de la Constitution belge.
Article 20 emprunté à l'article 115 de la Constitution belge.
Article 23 emprunté à l'article 63 de la Constitution belge.
Article 31 emprunté à l'article 88 de la Constitution belge.
Articles 32 et 34 empruntés aux art. 43 et 53 de la Const. belge.

Le reste, soit 41 articles, est dû à l'initiative personnelle des constituants persans.

D'autre part, 81 des 107 articles de la loi constitutionnelle du 7 octobre 1907 (le complément du 29 chaban 1325), sont calqués sur le texte belge et 26 articles sont d'initiative exclusivement persane.

Outre ces textes fondamentaux, certains règlements et lois, tels que la loi électorale de 1911 et le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale sont inspirés d'autres articles du texte belge. Il en est ainsi des articles 34, 47, 50, 55, de la Constitution belge qui prévoient successivement la vérification des pouvoirs des membres de chaque assemblée par elle-même ; les conditions d'éligibilité des députés, les conditions de la capacité électorale, etc.

¹ Modifiée : 7 sept. 1893, 15 nov. 1920, 24 août et 15 oct. 1921.

Toutefois la Constitution persane, dans certains de ses articles, a pris le contre-pied des dispositions prévues par son modèle belge.

Celui-ci, dans un article 48, pose le principe du vote obligatoire, ce qui n'est pas prescrit par la loi électorale iranienne. En outre, alors que la moitié des membres du Sénat persan sont nommés par le Roi, l'article 53 de la Constitution belge pose le principe de l'élection par le peuple pour tous les sénateurs.

Section III : Les sources des lois électorales persanes.

I. La loi électorale de 1906 (20 radjab 1324 ghamari).

Le système de l'élection par classe, fondé sur la fortune, a été adopté par la première loi électorale, du 6 septembre 1906 (20 radjab 1324 ghamari). Tous les hommes âgés de 25 ans, jouissant d'une bonne réputation locale, étaient électeurs s'ils appartenaient à l'une des six classes suivantes :

1. Les princes et les membres de famille Kadjar ;
2. Les Ulémas et les étudiants en théologie ;
3. Les nobles et les notables ;
4. Les commerçants ;
5. Les propriétaires fonciers et les agriculteurs ;
6. Les membres des corporations de métiers.

Pour pouvoir voter à titre de propriétaires fonciers, les électeurs devaient posséder une propriété de la valeur de 1000 Tomans (200 ciers et les gendarmes perdaient leurs droits de vote dans la circonscription où elles exerçaient leurs fonctions.

Étaient privés totalement du droit de vote les femmes, les personnes sous tutelle légale, les étrangers, les personnes de moins de 25 ans, les hérétiques¹, les faillis frauduleux, les meurtriers, les voleurs et les militaires. Les personnes occupant une charge publique, c'est-à-dire les gouverneurs, les sous-gouverneurs, les officiers et les gendarmes perdaient leurs droits de vote dans la circonscription où elles exerçaient leurs fonctions.

On était éligible sous certaines conditions : il fallait connaître à fond la langue persane, être sujet iranien et connu dans la circonscription, ne pas faire partie du gouvernement, ne pas avoir

¹ Les musulmans dont l'orthodoxie était insuffisante.

moins de 30 ans et pas plus de 70. Evidemment, les personnes privées du droit de vote n'étaient pas éligibles.

On avait fixé à 156 le nombre des députés, subdivisés en 60 pour Téhéran et 96 pour les provinces.

Le système du suffrage à un degré servait à l'élection des députés de Téhéran, les députés des provinces étaient élus selon le système du suffrage à deux degrés. Le mandat était d'une durée de deux ans. Dans les provinces, les élections se passaient de la façon suivante : chacune des six classes élisait pour chaque circonscription secondaire une personne, parmi ou en dehors de ses membres qui résidaient dans la circonscription. Les personnes désignées se réunissaient dans le chef-lien de la province, et choisissaient entre elles, au bulletin secret, le ou les députés qu'il fallait élire.

Une seule voix était accordée à chaque électeur et pour une seule de ses qualités ; par exemple si un Kadjar était simultanément propriétaire foncier, il ne pouvait toutefois participer qu'à un scrutin, dans l'une des deux classes auxquelles il appartenait.

II. La loi électorale de 1909 (djémadi-ossani 1327 ghamari).

Une seule fois, lors des élections du premier Madjlis, fut appliquée la loi de 1906. Quant aux élections de l'Assemblée suivante, elles se déroulèrent d'après une autre loi électorale qui avait été signée le 1^{er} juillet 1909 et, en l'absence du Madjlis, approuvée par les Conseils des provinces. C'était peu avant la déchéance de Mohamed-Ali Schah, qui l'avait signée.

Cette nouvelle loi diminuait le nombre des députés à 120 dont 15 pour Téhéran. Un membre représentait chacune des 5 tribus principales du pays, ainsi que chacune des minorités arménienne, assyrienne, zoroastrienne et israélite.

Les 39 circonscriptions électorales s'étaient réparti les députés proportionnellement à leur population et à leur importance.

Les conditions d'électorat, comparativement à la loi de 1906, furent totalement changées. L'âge électoral fut ramené à 20 ans et le système d'appartenance à une classe fut aboli, remplacé par un système censitaire. De cette nouvelle façon, le droit de vote fut attaché à la possession d'une propriété de 250 Tomans (50 livres sterling), à un revenu annuel de 50 Tomans au moins ou au versement d'un impôt de 10 Tomans. Toutefois, les personnes instruites échappaient à ces conditions.

Un nouveau cas d'incapacité s'ajoute à ceux que l'ancienne loi électorale avait prévus : celui du musulman ayant abandonné sa

religion. C'était aussi une des classes introduites dans les conditions d'éligibilité.

Autre innovation : l'inéligibilité des princes du sang au premier degré, soit : fils, frères et oncles du Schah.

Finalement, cette loi de 1909 institue le système d'élection à deux degrés pour l'ensemble du pays. Dans chaque circonscription, les électeurs, au premier degré, désignent un nombre de candidats égal à trois fois le nombre des députés de la circonscription. On les nomme les « élus ». Au deuxième degré, les « élus » choisissent les représentants entre eux. A ce degré il fallait la majorité absolue, et le scrutin pouvait être uninominal ou plurinominal selon le nombre des députés à élire.

III. La loi électorale de 1911 (28 chaval 1329 ghamari).

La loi de 1909, de même que celle de 1906, ne fut appliquée qu'une seule fois. Le deuxième Madjlis l'abrogea pour la remplacer par une autre qui fut beaucoup plus démocratique. Elle fut votée le 28 chaval 1329 (22 octobre 1911) et, abolissant le système censitaire, proclama le suffrage universel masculin, direct, à un degré.

Cette loi prévoit quelques dispositions nouvelles :

1 : On a vu que la loi de 1909 avait prévu des circonscriptions particulières pour certaines tribus dont chacune élisait un député particulier. La loi de 1911 abrogea cette disposition.

2 : Pour remédier aux difficultés pécuniaires éventuelles des élus, la loi de 1911 décida que les frais de voyage des députés, aller et retour, seront versés à l'avance par l'Etat.

3 : En fixant le nombre des députés à 136 pour 82 circonscriptions électorales, elle assura la répartition entre les diverses circonscriptions d'après un tableau joint à la fin de la loi.

Cette loi est à la base de celle qui est en vigueur. Elle est encore appliquée aujourd'hui, si on tient compte des révisions, des modifications de la nouvelle classification qu'elle reçut les 13 *chahrivar* et 12 *mehr* 1304 chamsi (septembre et octobre 1925), 28 *khordad* et 22 *tir* 1306 (juin et juillet 1927), 10 *mehr* 1313 (octobre 1934) et 27 *mordad* 1322 (août 1943)¹.

¹ Indiquons ici qu'en raison des deux calendriers connus en Iran — le calendrier arabe (ghamari) et le calendrier persan (chamsi ou khorchidi) des divergences de dates se produiront parfois.

CHAPITRE III

Elections à la Chambre des Députés

Section I : Le mode d'élection.

L'article 6 de la loi sur les élections au Madjlis prévoit que le mode de scrutin diffère selon le nombre de représentants qui est accordé à la circonscription. Certaines circonscriptions élisent plusieurs députés ; dès lors le scrutin y est plurinominal. D'autres n'élisent qu'un seul député, au scrutin uninominal bien entendu.

Aux termes de l'article 4 de la loi sur les élections au Madjlis, « est élu le candidat qui a recueilli le plus grand nombre de voix ». Les candidats sont donc désignés à la majorité relative. Au cas où deux candidats ont obtenu un nombre égal de voix, le tirage au sort les départagera.

Le nombre des représentants du peuple était fixé à 136 par l'article 1 de la loi sur les élections au Madjlis, toutefois ce nombre a été porté à 200 par une loi du 30 ordibéhecht 1336 (mai 1957).

Les circonscriptions électorales ne sont pas immuables. Elles ne correspondent pas à des divisions administratives. De temps à autre, elles sont découpées par l'organe législatif.

Chacune des 82 circonscriptions électorales a droit à un député pour 100.000 habitants. Par habitant on entend la population nationale iranienne.

Section II : Le droit de vote.

Les conditions du droit de vote sont énumérées aux articles 9 à 11 de la loi sur les élections au Madjlis. La loi pose quatre conditions positives et deux conditions négatives :

1° Les conditions positives.

a) Nationalité iranienne :

Pour être électeur, il faut être de nationalité iranienne. Le mode d'acquisition de la nationalité ne joue aucun rôle, aucun délai d'attente n'étant imparti aux naturalisés.

b) Majorité politique :

La majorité politique est fixée à 20 ans révolus. Elle est donc légèrement plus élevée que la majorité civile qui est de 18 ans. Le Coran fixait la majorité civile à 15 ans. Les constitutions occidentales ont ici exercé une influence sur le législateur iranien. Ce dernier a, en effet, estimé qu'il fallait une certaine maturité d'esprit pour exercer son droit d'électeur.

c) Sexe masculin :

En Iran, les femmes sont exclues du droit de vote. Cette exclusion nous paraît totalement injustifiée aujourd'hui. Comment soutenir que dans un pays où le 70 % des électeurs du sexe masculin sont analphabètes, on puisse éloigner des urnes l'élite des femmes cultivées ?

d) Résidence :

L'article 9 de la loi sur les élections au Madjlis prévoit que pour être électeur, il faut avoir résidé dans la circonscription électorale dans les six mois précédant l'élection.

2° Les conditions négatives.

S'il est facile de déterminer les conditions positives qui sont requises de l'électeur, il est plus difficile d'exposer les conditions négatives.

Les articles 10 et 11 de la loi sur les élections au Madjlis établissent une distinction entre les incapacités fondées sur l'état de l'électeur et les incapacités fondées sur les fonctions exercées par l'électeur. A notre avis, seules les premières constituent des incapacités, les secondes étant en réalité des conditions d'incompatibilité.

a) Incapacités fondées sur l'état de l'électeur :

L'article 10 de la loi sur les élections au Madjlis énumère en vrac sept conditions qui privent l'électeur de son droit de vote. Ces différentes rubriques nous paraissent trop casnistiques. De plus le législateur ne peut être cité comme modèle de logicien, qui croit nécessaire de préciser encore à l'article 10 que les femmes sont exclues des droits politiques, alors que cela ressort clairement de la condition positive de l'article 9.

Les personnes que leur état prive des droits politiques nous paraissent pouvoir être rangées dans 3 catégories :

1. Les aliénés et les individus placés sous tutelle légale.

2. Les individus « excommuniés » de l'Islam. Il arrive que le chef religieux dans une décision très proche d'un jugement décide que tel ou tel fidèle n'est plus digne d'appartenir à l'Islam. Il est évident que cette disposition ne s'applique pas aux trois minorités reconnues : les minorités chrétienne, zoroastrienne et israélite.

3. Les personnes qui ont fait l'objet de certains jugements pénaux : la loi parle aussi des faillis, mais seuls les faillis frauduleux sont exclus des droits politiques, ce qui nous permet de parler de jugements pénaux. Tous les condamnés — tant les condamnés de droit commun que les condamnés politiques — qui ont été punis pour un crime ou un délit sont privés du droit de vote pendant 5 ou 2 ans.

b) L'exercice de certaines fonctions :

L'article 11 de la loi électorale parle « d'incapacité fondée sur l'exercice de certaines fonctions ». C'est à tort cependant que la loi parle d'incapacité. En réalité, il s'agit ici d'incompatibilités. En effet, les personnes visées ne peuvent exercer leurs droits politiques que si elles ne renoncent pas à la fonction réputée incompatible avec le rôle d'électeur. Dans la mesure où les individus visés renoncent à exercer leur fonction, ils peuvent jouir de leurs droits politiques. Avouons qu'il peut parfois s'avérer difficile de renoncer à la fonction réputée incompatible avec le droit de vote.

Sont privés du droit de vote en raison de la fonction qu'ils exercent dans la circonscription électorale :

1. Les militaires : On a craint que l'armée ne joue un rôle politique et que la discipline hiérarchique ne permette à des officiers de se servir de leur grade pour accéder à d'importantes fonctions. Le fait que les « officiers honoraires » (citoyens élevés à un grade purement honorifique en raison des services rendus dans la lutte patriotique) ne sont pas privés du droit de vote indique clairement que le seul souci qui a guidé le législateur est d'éviter que l'armée ne soit le cadre de luttes politiques.

2. Les officiers de gendarmerie et les gendarmes.

3. Les agents de police et leurs officiers.

Il n'y a pas de différence fondamentale entre les gendarmes et les agents qui sont tous placés sous l'autorité du préfet. La

distinction ne repose que sur leur compétence territoriale : les agents fonctionnent dans les villes, les gendarmes dans les campagnes.

Lorsqu'on sait que les membres de la force publique sont chargés de veiller au déroulement correct des élections, on comprend sans peine qu'ils soient privés de leurs droits politiques.

Après ce bref aperçu des conditions du droit de vote, il nous paraît utile d'énumérer quelques-unes des principales caractéristiques du droit de vote :

3° Les caractéristiques du droit de vote.

A. Le droit de vote est un droit subjectif

Deux conceptions s'affrontent à propos du droit de vote. On peut le considérer comme un droit subjectif du citoyen, on peut également le considérer comme une fonction qui incombe au citoyen. Selon que l'on adopte l'un ou l'autre point de vue, on estime que le vote est facultatif ou qu'il est obligatoire. En Suisse, le Tribunal fédéral a jugé dans un arrêt publié au RO 72 I 168 que le droit de vote était à la fois une fonction et un droit subjectif. Les cantons peuvent donc, en se fondant sur l'aspect « fonction », obliger les électeurs à se rendre aux urnes et sanctionner cette obligation par une amende. La loi électorale iranienne a tranché le problème en son article 8. En Iran, le droit de vote est un droit subjectif de l'électeur. Cela signifie que l'électeur peut se prévaloir de ce droit à l'égard de l'Etat, mais que l'Etat ne peut lui imposer de se rendre aux urnes sous la menace d'une sanction pénale ou administrative.

On se demande pourquoi le législateur a cru nécessaire de préciser encore à l'article 7 que le vote n'est pas obligatoire, alors que cela ressort clairement à l'article 8.

B. Le vote est personnel

On estime que les opérations électorales sont assez importantes pour que l'électeur se rende lui-même aux urnes. Ce n'est pas seulement le vote par représentation, mais également le vote par correspondance qui est interdit. A notre avis, c'est faire preuve d'injustice que de priver des malades, incapables de se rendre aux urnes, de la possibilité de voter par correspondance.

C. Le vote est égal

Selon la formule traditionnelle : « Les bulletins se comptent, mais ne se pèsent pas ». Nous sommes cependant partisans d'un vote plural accordé aux gens cultivés.

Il nous paraît indéniable que chaque pays, aussi démocratique soit-il, est en réalité dirigé par l'élite intellectuelle. Cela est heureux. Cette prémisse admise, n'est-il pas préférable d'encourager cette situation de fait ? Le bien du pays sera mieux sauvegardé si l'on permet à l'élite intellectuelle d'avoir une influence plus grande encore. On peut aisément le faire en accordant deux ou trois voix aux gens cultivés, selon leur degré d'instruction. En pratique, on pourra, par exemple, arrêter que la possession de tel diplôme donne droit à deux voix, celle de tel autre à trois voix.

Il ne faut pas confondre le vote plural et le vote multiple qui est le droit pour un électeur de voter dans deux ou plusieurs circonscriptions. Le vote multiple est expressément interdit à l'article 8 de la loi sur les élections au Madjlis.

Section III : Les conditions d'éligibilité.

Ces conditions sont fixées par l'article 8 de la loi sur les élections au Madjlis :

a) Nationalité iranienne :

Pour l'éligibilité comme pour le droit de vote, le mode d'acquisition de la nationalité ne joue aucun rôle.

b) Majorité qualifiée et limite d'âge :

Le législateur attendait des membres de la Chambre des députés qu'ils aient une maturité suffisante. C'est la raison pour laquelle il a exigé que les candidats soient âgés d'au moins 30 ans. La maturité signifiant avant tout conscience et clarté d'esprit, on a jugé utile d'éviter une assemblée de vieillards séniles et une limite d'âge a été instaurée. Il faut donc avoir plus de 30 ans, mais moins de 70 ans pour pouvoir être élu à la Chambre des députés.

c) Sexe masculin :

Nous tenons à dire encore combien l'exclusion des femmes nous paraît aujourd'hui infondée et désuète.

d) Religion :

En principe, les candidats doivent être des adeptes de l'Islam. Ce principe souffre toutefois une exception en ce qui concerne les trois minorités religieuses reconnues, les minorités chrétienne, zoroastrienne et israélite. Ces minorités groupent environ 800.000 adeptes en Iran. Il était donc naturel d'accorder à ces importantes minorités un représentant. La loi sur les élections au Madjlis prévoit que chaque minorité a droit à un représentant à la Chambre des députés. Sous réserve de cette exception, les candidats doivent avoir embrassé l'Islam.

e) Instruction élémentaire :

Pour être élu à la Chambre des députés, il faut savoir lire et écrire. Une telle condition prescrite par le droit constitutionnel suisse serait à peu près vide de sens, en raison du niveau général d'instruction élevé. En Iran, cette condition a pour effet de priver du droit d'être élu le 70 % du corps électoral. C'est dire l'importance de cette disposition qui ne nous paraît pas injustifiée et que nous ne jugeons pas antidémocratique. Comment un député qui ne saurait ni lire, ni écrire, pourrait exercer convenablement son mandat ? La présence de députés illettrés fausserait totalement le jeu parlementaire, car cette masse peu consciente pourrait aisément être manœuvrée.

f) Notoriété et bonne réputation :

La loi exige du candidat qu'il soit connu dans la circonscription où il se présente. Cette condition est, à notre sens, dépourvue de toute signification. Tout candidat qui obtient quelques voix peut à juste titre se prétendre connu dans la circonscription.

La loi exige en outre que le candidat jouisse d'une bonne réputation. Il serait loisible aux autorités d'éliminer les candidats gênants en prétendant qu'ils ne jouissent pas d'une bonne réputation. Une telle pratique n'existe heureusement pas. Nous pouvons donc à bon droit douter de l'utilité d'une disposition sans contenu réel.

A côté des conditions d'éligibilité, il existe des conditions d'inéligibilité et des incompatibilités.

1° Les conditions d'inéligibilité.

a) Sont inéligibles toutes les personnes privées du droit de vote que ce soit en raison de l'exercice de certaines fonctions dans la circonscription ou en raison de leur état (voir ci-dessus).

b) Le souci d'éviter la corruption et de prévenir les influences illicites de certains membres des autorités locales a conduit le législateur à créer une seconde catégorie de personnes inéligibles dans une circonscription déterminée en raison des fonctions qu'elles y exercent. Sont frappés d'inéligibilité dans la circonscription où ils exercent leur fonction :

1. Les gouverneurs (ou préfets) et leurs adjoints.

2. Les présidents des tribunaux, les procureurs et les substituts ainsi que les juges d'instruction.

3. Les chefs des administrations gouvernementales.

4. Les chefs des administrations financières.

c) Si l'on veut éviter les influences de l'exécutif, il ne suffit pas de frapper d'inéligibilité les autorités provinciales, il faut prévoir aussi que les membres du gouvernement — ministres et sous-secrétaires d'Etat — sont inéligibles dans tout le pays.

C'est ce qu'a fait le législateur iranien qui n'a pas vu une simple incompatibilité entre l'exercice d'une fonction ministérielle et le mandat de député. En effet, pour être éligibles, les membres du gouvernement sont tenus de démissionner trois mois au moins avant les élections. Cette règle contient son pendant à l'article 2 de la loi du 22 Tir 1306 (juillet 1927) qui stipule que les députés à l'Assemblée Nationale ne peuvent exercer aucune fonction gouvernementale s'ils n'ont pas renoncé à leur mandat parlementaire trois mois au moins avant d'accepter cette fonction.

Une séparation est donc marquée entre l'exécutif et le législatif, séparation à laquelle le délai de trois mois assure une certaine efficacité. Cette règle a été scrupuleusement respectée depuis l'avènement du régime parlementaire. Elle nous paraît entièrement justifiée non seulement parce qu'elle consacre le principe de la séparation des pouvoirs et qu'elle évite les influences illicites de l'exécutif, mais surtout parce qu'elle assure la stabilité gouvernementale en détournant les députés de la tentation de déclencher une crise gouvernementale dans le seul but de s'emparer d'un portefeuille à l'exécutif.

d) Une quatrième catégorie de personnes est encore frappée d'inéligibilité. Des raisons d'ordre public ont en effet conduit le

législateur à déclarer inéligibles les princes du sang, c'est-à-dire les fils, frères et oncles du Schah.

2° Les incompatibilités.

Malgré la longue liste des cas d'inéligibilité, la loi prévoit encore des cas d'incompatibilité. On peut ranger ces cas en deux catégories :

a) Incompatibilité entre les deux mandats législatifs :

Aux termes de l'article 31 du complément des lois constitutionnelles, nul ne saurait être en même temps membre des deux assemblées. Le député à la Chambre des députés pourra fort bien être élu sénateur, mais il devra opter entre l'un ou l'autre mandat. Cette règle est très naturelle dans un régime bicaméral.

b) Incompatibilité entre le mandat parlementaire et la charge de fonctionnaire :

Si certains fonctionnaires (énumérés dans le paragraphe 1°) déterminés sont frappés d'inéligibilité, le législateur a estimé qu'un même individu ne pouvait être à la fois dépendant de l'exécutif et député dans l'une ou l'autre Chambre. Le fonctionnaire peut cependant être membre du législatif s'il renonce à son emploi public. La pratique admet que le fonctionnaire peut se démettre de sa fonction pour la durée de la législature seulement.

Cette règle de l'article 32 du complément des lois constitutionnelles n'est pas seulement justifiée par le principe de la séparation des pouvoirs, mais encore par le principe hiérarchique qui supporterait mal qu'un fonctionnaire inférieur exerce dans le cadre de son mandat parlementaire une surveillance sur ses supérieurs hiérarchiques.

Section IV : La procédure électorale.

Nous exposerons cette procédure assez complexe en distinguant 5 étapes. Nous résumerons tout d'abord la phase préparatoire, puis la formation des conseils électoraux. Nous relaterons ensuite le mode de vote, terminant par le dépouillement du scrutin et la proclamation des résultats.

A. Phase préparatoire

Un décret du ministère de l'Intérieur annonce les élections générales cinq mois avant la fin de la législature. Le ministère de l'Intérieur se charge de toutes les opérations préliminaires de caractère technique : envoi des imprimés, octroi des crédits nécessaires, convocation des membres des bureaux électoraux de surveillance.

Toutes ces opérations préliminaires doivent être achevées au plus tard trois mois avant les élections, car les conseils électoraux de surveillance doivent être à même d'annoncer les élections trois mois avant la fin de la législature (Art. 53 de la loi sur les élections au Madjlis).

B. Formation des conseils et bureaux électoraux

En Iran, les conseils et bureaux électoraux jouent un rôle particulièrement important, aussi leur composition et leur activité font-elles l'objet de dispositions législatives précises.

1° Les Conseils électoraux.

a) Composition :

Le ministère de l'Intérieur est, nous l'avons vu, chargé des opérations électorales préliminaires à caractère technique. Son rôle consistera en particulier à donner des instructions aux préfets, afin que ces derniers convoquent les citoyens appelés à composer le Conseil électoral.

Dans les cinq jours qui suivent la réception des ordres du ministère, le préfet est tenu de convoquer au chef-lieu les 36 citoyens qui désigneront dans leur nombre le Conseil électoral proprement dit.

Le préfet ne peut pas choisir les membres de l'assemblée désignant le Conseil électoral suivant son bon plaisir. Il ne peut inviter à se rendre à la préfecture que des hommes qui jouissent de leurs droits politiques. Il doit en outre choisir les citoyens selon un mode déterminé par la loi. 12 des membres de l'assemblée qui désignera dans son sein le Conseil électoral doivent être des lettrés ou des gens de bonne réputation en qui les électeurs ont confiance. Quant aux 24 autres, le préfet est tenu de désigner des citoyens appartenant à l'une des six catégories suivantes : chefs religieux, notables, commerçants, propriétaires fonciers, artisans et paysans.

Le législateur iranien a préféré le terme « catégorie » au terme « classe sociale », car il a une consonance moins révolutionnaire. Ces deux termes sont pourtant équivalents. Les 36 citoyens, réunis à la préfecture forment l'assemblée qui désigne le Conseil électoral proprement dit. Ce conseil comprend 9 membres et 9 suppléants, élus parmi les 36 citoyens qui composent l'assemblée. Les membres du Conseil électoral sont désignés à la majorité relative. Pour que l'élection soit valable, la loi exige qu'un certain quorum soit atteint. L'assemblée doit en effet grouper au moins 24 citoyens, soit les deux tiers des citoyens désignés par le préfet.

La répartition des Conseils électoraux varie selon les régions. Un conseil électoral principal siège dans chaque chef-lieu. Si la circonscription électorale est particulièrement étendue et qu'il s'avère nécessaire de désigner des conseils pour les autres villes que le chef-lieu, le préfet procède à la désignation des assemblées et veille à ce que des Conseils accessoires soient élus. L'élection des conseils accessoires a lieu de la même façon que celle des Conseils principaux, et leur activité est en tous points semblable.

b) **Activité :**

Les Conseils électoraux sont chargés de surveiller la régularité du déroulement des opérations électorales. Le Conseil doit donc veiller à ce que toutes les opérations se fassent conformément à la loi.

Le Conseil ne peut fonctionner régulièrement que si ses neuf membres sont présents. Cela ne signifie pas que si l'un des neuf membres primitivement désignés est absent le déroulement des opérations électorales est paralysé. En pareil cas, le président du Conseil électoral procède à deux appels du membre absent. Si ce membre ne rejoint pas le Conseil, le président le remplace immédiatement par l'un des neuf suppléants (Art. 18 de la loi sur les élections au Madjlis).

c) **Dissolution :**

L'art. 20 de la loi sur les élections au Madjlis prévoit que le Conseil électoral se dissout deux semaines après les élections. En effet, dès que les opérations électorales ont eu lieu et que leur régularité a été contrôlée, le Conseil électoral n'a plus de raison d'être. Le Conseil électoral peut-il être révoqué ? L'article 17 de la loi sur les élections au Madjlis prévoit que le Conseil électoral peut être révoqué, dans une seule hypothèse : s'il provoque l'arrêt des opérations électorales ou occasionne un retard dans le déroulement de

ces derniers. Sur dénonciation du préfet, le ministère de l'Intérieur révoque alors le Conseil électoral et ordonne la constitution d'un nouveau Conseil.

2° Les bureaux électoraux.

Dès que le Conseil électoral est constitué, il tient une première session consacrée à la désignation du bureau électoral. Les membres du Conseil désignent entre eux au scrutin secret les membres du bureau électoral. Le bureau comprend un président, un vice-président et quatre secrétaires (Art. 15 de la loi sur les élections au Madjlis).

C. La procédure de vote

1° Avis des élections.

Dans un délai de quinze jours à dater de sa constitution, le Conseil électoral publie un avis portant à la connaissance des électeurs les données suivantes concernant le déroulement des élections :

a) Lieu de réunion du Conseil électoral, emplacement des bureaux de vote et date du scrutin.

b) Rappel des conditions d'électorat et d'éligibilité.

c) Nombre de députés à élire dans la circonscription.

d) Indications sur la procédure de vote et la façon d'obtenir la carte d'électeur ; cette carte n'est, en effet, remise au citoyen qu'au moment où il s'apprête à exercer son droit de vote.

Une remarque s'impose ici. La date du scrutin n'est pas fixée par le ministère de l'Intérieur, mais par les Conseils électoraux. Les opérations électorales n'ont donc pas lieu en même temps dans chaque circonscription.

2° L'activité du Conseil électoral.

Nous l'avons déjà vu, le Conseil électoral est chargé de veiller à la régularité des élections. Tous les actes du Conseil sont publics, de sorte que le peuple peut exercer une seconde surveillance.

Avant que le premier électeur se présente aux urnes, le président fait constater aux membres du Conseil électoral que l'urne est vide, puis y appose les scellés. Le scrutin proprement dit est alors ouvert (Art. 26 de la loi sur les élections au Madjlis).

3° La délivrance des cartes de vote.

Le citoyen qui jouit du droit de vote doit encore obtenir une carte d'électeur pour pouvoir l'exercer. Cette carte est délivrée par le bureau électoral, sur présentation des papiers d'identité. Le bureau électoral vérifie d'office la capacité électorale de l'électeur qui requiert une carte de vote.

La carte d'électeur porte un numéro et une date d'émission. Elle indique, en outre, les nom, prénom, profession et adresse de l'électeur. La carte porte aussi la signature des membres du Conseil électoral. Le contenu de la carte d'électeur est intégralement reporté sur un registre approprié. Le bureau veille également à ce que le numéro des papiers d'identité soit relevé et que les pièces d'identité soient oblitérées, afin d'éviter que les mêmes papiers d'identité servent à la délivrance de plusieurs cartes de vote.

4° Le vote.

En principe, le vote est secret. Pourtant notre pays ne connaît pas l'isoloir pour les élections à la Chambre des Députés. C'est là un fait particulièrement important, car les illettrés peuvent ainsi faire inscrire le candidat de leur choix par un autre citoyen. Cette possibilité est encore élargie par le fait qu'on admet comme bulletin de vote n'importe quelle liste vierge.

Son bulletin déposé dans l'urne, l'électeur remet sa carte de vote au secrétaire qui l'annule.

Précisons encore que toutes les opérations que nous venons de décrire (délivrance de la carte d'électeur, dépôt du bulletin dans l'urne et annulation de la carte de vote) s'effectuent d'une seule traite.

Les opérations électorales s'étendent fréquemment sur plusieurs jours, les urnes sont munies chaque soir d'un nouveau sceau, confiées à la garde des agents ou des gendarmes et descellées le lendemain par le président du Conseil électoral. Notons enfin que l'article 16 de la loi sur les élections au Madjlis interdit aux personnes armées d'entrer dans les bureaux de vote.

D. Dépouillement du scrutin

Le scrutin parvenu à son terme, le président rompt les cachets apposés sur les urnes au début des élections. En présence de ses collaborateurs, le président vide alors l'urne.

On compte ensuite, d'une part les bulletins, d'autre part les votants enregistrés. Au cas où il y aurait un excédent de bulletins, on annule au hasard un certain nombre de bulletins et on mentionne cette opération au procès-verbal. Un à un les bulletins sont lus à haute voix par un membre du bureau, cependant que d'autres inscrivent au fur-et-à-mesure au procès-verbal le nombre de voix obtenu par chaque candidat (Art. 31 de la loi sur les élections au Madjlis).

Les bulletins irréguliers (illisibles, incompréhensibles, blancs, composés de plusieurs feuillets ou signés par l'électeur) sont annulés et annexés au procès-verbal. Les bulletins portant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire sont considérés comme valables, mais les derniers noms de la liste sont annulés par le Conseil électoral. Les Conseils électoraux accessoires sont tenus de communiquer leurs résultats, procès-verbaux et pièces annexes au Conseil électoral principal.

Que se passe-t-il si les Conseils accessoires ont procédé à toutes les opérations qui leur incombent, mais n'ont pas envoyé leur procès-verbal au Conseil principal ? Le Conseil principal doit alors achever lui-même les élections. Il peut déléguer un ou plusieurs de ses membres ou se rendre in corpore au lieu où siège le bureau réfractaire. Au cas où le Conseil électoral principal a dû achever les opérations que le Conseil accessoire s'est refusé de poursuivre, un droit de protestation est expressément réservé par l'article 37 de la loi aux électeurs lésés.

Le Conseil électoral principal peut également remarquer après la clôture du scrutin qu'un conseil accessoire n'a pas organisé du tout les élections. A la vérité, cela n'est concevable que si le Conseil accessoire siège dans une région particulièrement reculée et privée de communications. Dans cette hypothèse, le Conseil accessoire est déchu et les résultats obtenus dans les autres collèges sont considérés comme le résultat de toute la circonscription, c'est-à-dire qu'on fait totalement abstraction du collège placé sous le contrôle du Conseil accessoire félon.

E. La proclamation des résultats

Le procès verbal général des opérations électorales de la circonscription est alors dressé en trois exemplaires par le secrétaire du Conseil principal. Ces copies sont signées par les membres du Conseil et par le préfet, qui se charge ensuite de les transmettre à l'Assemblée nationale, par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur.

Les résultats du scrutin, c'est-à-dire les noms des représentants et le nombre de voix obtenu par chacun d'eux, sont annoncés par

le préfet, à la fin des élections (Art. 39 de la loi sur les élections au Madjlis).

Section V : Sanctions.

A. Contentieux électoral

La loi sur les élections au Madjlis accorde à tout électeur un droit de protestation concernant les opérations électorales. L'électeur ne peut cependant jamais arrêter le déroulement des élections. L'article 40 prévoit qu'il sera fait mention de ses protestations au procès-verbal. Dans la semaine suivant la clôture du scrutin, le Conseil électoral reçoit les protestations des électeurs. Il a une semaine pour les examiner. Le Conseil électoral a le pouvoir de procéder à une enquête pour éclaircir les points irréguliers soulevés par les électeurs. Au cas où les irrégularités dénoncées par les électeurs seraient fondées, le Conseil peut annuler l'élection avant de se dissoudre. Il faudra alors procéder à une nouvelle élection dans la circonscription ou le collège où les irrégularités ont été commises.

Si le Conseil n'a pas été saisi par un électeur ou qu'il a jugé les protestations mal fondées, il décerne ses pouvoirs à chaque élu avant de se dissoudre.

B. Vérification des pouvoirs

Avant que le député soit apte à remplir sa charge, son élection doit encore être validée par la Chambre à laquelle il appartient. Dès sa première session, le Madjlis est tenu de valider ou d'invalidier l'élection de chacun de ses membres. Cette opération est obligatoire, et l'Assemblée devra y procéder même si aucune élection n'est contestée.

Cet ultime contrôle par la Chambre, juge de dernière instance, assure aux électeurs dont les protestations ont été rejetées par le Conseil électoral une voie de recours. Les électeurs peuvent, en effet, s'adresser au Madjlis dans la semaine qui suit l'ouverture de la première session, ou au plus tard dans la semaine qui suit la dissolution du Conseil électoral.

C. Sanctions

Paul Logoz s'exprime ainsi dans la partie spéciale de son commentaire¹ de droit pénal suisse :

¹ Paul Logoz, Commentaire du code pénal suisse, partie spéciale, Tome II, p. 638.

« Dans une république démocratique, c'est au peuple qu'appartient la souveraineté. D'autre part, le peuple a pour organe l'ensemble des électeurs (citoyens actifs). Cela étant, la loi pénale intervient pour garantir à la volonté générale son expression régulière. Les délits électoraux au sens large de l'expression, dont il s'agit ici, atteignent l'Etat dans son organisation. Mais ces délits peuvent être aussi envisagés comme une attaque contre certains droits politiques garantis aux électeurs par la constitution et la loi.

» Quant à la volonté populaire, la loi pénale doit en garantir la formation et l'expression régulières en parant en somme à trois dangers possibles :

» a) Il faut d'abord que cette volonté soit libre. La loi pénale doit donc protéger en premier lieu la liberté des réunions, élections ou votations organisées en vertu de la constitution ou de la loi.

» b) Il faut en outre que l'expression de la volonté populaire et sa constatation soient vraies. La loi pénale doit réagir contre ce qui peut être de nature à modifier frauduleusement le résultat des élections ou des votations.

» c) Enfin les citoyens actifs qui élisent ou qui votent doivent le faire d'une façon désintéressée. Il importe que leur volonté ne soit pas corrompue. »

Le législateur iranien a lui aussi prévu des sanctions contre les diverses atteintes à l'expression régulière de la volonté générale :

a) L'article 44 de la loi électorale autorise en effet la Chambre à annuler les élections dont le sens a été faussé par la menace et la corruption. Ceux qui ont attenté ainsi à la liberté d'expression de la volonté générale sont frappés de peine d'emprisonnement pour une durée de 3 à 12 mois et privés du droit de vote pour une ou deux législatures.

b) L'article 91 du code pénal iranien s'attache à sanctionner ce qui peut être de nature à fausser la constatation de l'expression de la volonté des électeurs. Cet article est ainsi conçu :

« Si la personne chargée de distribuer les cartes d'électeur ou de vérifier le scrutin commet une falsification dans le nombre des voix ou change les noms inscrits sur les bulletins de vote, elle sera condamnée à une peine d'emprisonnement de 3 à 12 mois et privée du droit d'éligibilité pour 3 ans. Les autres personnes commettant les mêmes délits seront condamnées à une peine d'emprisonnement de un à six mois. »

c) Quant à l'article 92 du Code pénal iranien, il réagit contre la corruption, active et passive :

« Les vendeurs et les acheteurs de voix seront privés pendant six ans des droits civiques suivants :

1. Droit à l'exercice de fonctions gouvernementales.
2. Droit de vote et droit d'éligibilité, tant au Parlement qu'aux assemblées départementales et provinciales.
3. Droit de diriger une école ou d'y professer, droit d'arbitrage, faculté d'être entendu comme témoin ou juré, droit d'exercer la profession de journaliste.¹

L'acheteur sera de plus condamné à une amende allant de 100 à 1000 Tomans (10 à 100 francs) et le vendeur à une peine d'emprisonnement allant de 8 à 30 jours ou à une amende de 50 Tomans ».

CHAPITRE IV

Elections au Sénat

Section I : Le mode d'élection.

Le nombre des sénateurs est fixé à soixante par l'article 45 de la loi constitutionnelle iranienne. Ce nombre est repris par l'article premier de la loi sur les élections au Sénat.

Ces soixante sénateurs ne sont pas désignés de la même façon. Trente d'entre eux sont élus par de grands électeurs, les trente autres étant désignés par le souverain. Le nombre des sénateurs attribué à chaque circonscription est également précisé. Quinze des trente sénateurs désignés par les représentants du peuple le sont par la capitale, Téhéran, et les quinze autres par les circonscriptions. Voir le tableau suivant :

¹ En effet, l'exercice de la profession de journaliste n'est pas libre en Iran. Il faut obtenir une permission du Conseil compétent, conseil qui dépend du ministère de l'éducation. Quatre conditions sont posées pour qu'on permette à un citoyen d'être rédacteur. Il faut :

- a) Etre porteur d'une licence.
- b) Etre apte matériellement à assurer les frais d'une publication durable.
- c) Avoir une bonne réputation.
- d) Ne pas être privé de ses droits civiques.

N°	Circonscriptions	Nombre des Sénateurs
1	Téhéran	15
2	Tabriz	2
3	Méchéd	2
4	Chiraz	2
5	Ispahan	1
6	Ahvaz	1
7	Récht	1
8	Rézaïeh	1
9	Kermanchahan	1
10	Kerman	1
11	Sari	1
12	Kazvine	1
13	Hamadan	1

Les trois circonscriptions les plus importantes (Méchéd, Tabriz, Chiraz) élisent deux sénateurs, les autres n'en désignant qu'un seul.

Le Schah qui, nous l'avons vu, a le droit de désigner trente sénateurs est également tenu de respecter cette répartition.

Les sénateurs ne sont pas désignés par moitié par le peuple de façon directe, l'élection comportant en effet deux degrés. Le corps électoral désigne des grands électeurs. Puis ces grands électeurs élisent dans leur nombre les sénateurs selon une procédure spéciale que nous exposerons ci-dessous.

Section II : Le droit de vote.

Les conditions d'électorat sont précisées à l'article 6 de la loi sur les élections au Sénat. Formellement ces conditions sont au nombre de six, quatre positives et deux négatives :

1° Les conditions positives.

a) Nationalité iranienne :

Tout comme pour les élections à la Chambre des Députés, le mode ou la date d'acquisition de la nationalité n'exercent aucune influence.

b) Majorité qualifiée :

Alors que la majorité politique ordinaire est fixée à 20 ans, il faut être âgé d'au moins 25 ans pour désigner les grands électeurs.

c) Sexe masculin :

Les femmes ne sont aucunement autorisées à voter, pas plus lors des élections au Sénat que lors des élections au Madjlis. Nous tenons à répéter combien cette distinction entre les sexes nous paraît désuète et injuste.

d) Résidence :

Pour pouvoir désigner les grands électeurs, il faut avoir résidé dans la circonscription électorale six mois au moins avant les élections. Cette condition n'est pas une condition d'exercice du droit de vote, mais bien une condition de jouissance.

Ainsi, si l'on fait exception de la condition d'âge, les conditions formelles sont les mêmes pour le droit de vote lors des élections à la Chambre des députés que lors des élections au Sénat. Pourtant, matériellement une condition supplémentaire est introduite par l'article 15 de la loi sur les élections au Sénat, ainsi conçu : « Les électeurs inscrivent personnellement, dans les isoïrs, le nom de leurs candidats sur un bulletin de vote spécial fourni par le conseil électoral. » Bien qu'il semble au premier abord que cet article ne traite qu'une question relative à la procédure de vote, il a en réalité pour effet de priver les illettrés du droit de désigner les grands électeurs.

2° Les conditions négatives.

a) Incapacité fondée sur l'état de l'électeur :

L'article 7 de la loi sur les élections au Sénat prive de la jouissance et de l'exercice du droit de vote :

1. Les personnes sous tutelle.
2. Les personnes condamnées à une peine infamante pour un crime ou délit et privées de leurs droits civiques par ce seul fait.

b) Incapacité fondée sur l'exercice de certaines fonctions :

L'article 8 de la loi sur les élections au Sénat prive du droit de désigner les grands électeurs les gens qui exercent certaines

fonctions : militaires de tout grade, policiers et gendarmes, pour autant que ces représentants de la force publique soient en fonction. Il convient de noter ici que cette privation du droit de désigner les grands électeurs n'a pas seulement d'effet dans une circonscription déterminée, mais dans tout le pays.

Section III : Les conditions d'éligibilité.

Ces conditions sont énumérées à l'article 9 de la loi sur les élections au Sénat :

a) Nationalité iranienne :

b) Majorité de 40 ans : .

Nous aurons l'occasion de voir que le législateur s'est efforcé de faire du Sénat une Chambre de sages. Il a estimé que le sage ne pouvait être qu'un homme de 40 ans, c'est-à-dire un homme qui est au sommet de sa vie. Contrairement à ce qu'il a prévu pour les députés, le législateur n'a pas imposé de limite d'âge supérieure.

c) Sexe masculin :

d) Religion musulmane :

Nous avons vu qu'il existe en Iran trois minorités religieuses reconnues officiellement. Ces minorités sont représentées à la Chambre des Députés par un de leurs adeptes. Les gens n'appartenant pas à l'Islam, mais qui se rattachent à l'une des trois religions minoritaires reconnues (chrétienne, zoroastrienne, israélite) sont aptes à désigner de grands électeurs, mais la loi sur les élections au Sénat les oblige à voter pour un représentant de religion islamique.

e) Notoriété ou résidence :

Le candidat aux élections au Sénat doit être connu dans la circonscription ou y résider depuis un certain temps. La loi prévoit donc ici une alternative.

f) Instruction et honnêteté :

Cette exigence un peu naïve traduit parfaitement l'intention du législateur. Le législateur a voulu que les Sénateurs fussent des hommes sages, instruits par une longue et honorable pratique pro-

fessionnelle, des hommes qui exercent leur fonction, non avec la fougue du jeune chef d'un mouvement populaire, mais avec l'habileté et la conscience d'un notable.

g) Appartenance à une classe sociale déterminée :

Si le souci de « dépolitiser » le Sénat transparait au travers des premières conditions, il est encore plus net dans cette septième condition d'éligibilité. Le Sénat est une assemblée de privilégiés, une sorte de consécration pour de bons et loyaux services ! A lire les diverses classes sociales qui peuvent seules recruter des Sénateurs, on évoque irrésistiblement le Sénat conservateur de Napoléon III.

Pour être élu au Sénat, il faut en effet appartenir à l'une des catégories suivantes :

1. Chefs religieux.
2. Députés à la Chambre ayant siégé au moins durant trois législatures.
3. Ministres ou anciens ministres.
4. Ambassadeurs.
5. Ministres plénipotentiaires et sous-secrétaires d'Etat ayant 20 ans de service.
6. Gouverneurs de province (préfets).
7. Président ou procureur général de la Cour de cassation ou présidents des diverses Chambres de cette cour suprême ayant 20 ans de service.
8. Maréchaux et généraux en retraite.
9. Professeurs d'Université ayant 10 ans de pratique.
10. Avocats ayant 20 ans de pratique, ou 15 ans seulement de pratique s'ils sont en plus docteurs en droit.
11. Propriétaires fonciers et commerçants payant au minimum 500.000 rials (28.000 fr.) d'impôts directs par année.

A. Inéligibilité et incompatibilité

L'article 11 de la loi sur les élections au Sénat prévoit trois cas d'inéligibilité :

- a) Les interdits sous tutelle.

b) Les condamnés à une sanction pénale privés de plein droit de leurs droits civiques même s'ils ont été réhabilités.

c) Les fonctionnaires gouvernementaux dans l'arrondissement où ils exercent leur fonction.

Les conditions d'éligibilité étant particulièrement nombreuses, il est normal que le législateur n'ait prévu que trois cas d'inéligibilité. Quant aux cas d'incompatibilité, ils sont rigoureusement les mêmes pour le Sénat et pour la Chambre des Députés.

Nous avons vu que le Schah désigne la moitié du Sénat, soit trente Sénateurs. Le Schah ne peut choisir librement les Sénateurs ; il est tenu de respecter les conditions d'éligibilité. Il ne peut notamment désigner des personnes frappées d'inéligibilité par l'article 11 de la loi sur les élections au Sénat. Une exception est toutefois réservée en ce qui concerne les fonctionnaires gouvernementaux, que le Schah peut désigner, malgré l'article 11 littéra c.

Section IV : La procédure d'élection.

Ainsi que nous l'avons indiqué, les élections au Sénat sont des élections à deux degrés. Le corps électoral choisit d'abord de grands électeurs, puis ces derniers désignent dans leur nombre les Sénateurs.

La formation des Conseils électoraux de surveillance, et, d'une manière générale, toutes les opérations matérielles du vote sont trop semblables à celles examinées à propos des élections à la Chambre des Députés pour qu'il soit utile d'y revenir. Précisons néanmoins que les membres du Conseil électoral de surveillance ne sont pas désignés par le seul préfet, mais par un comité composé du préfet, du président de la plus haute instance judiciaire de la circonscription et du président du Conseil municipal.

Rappelons enfin la disposition de l'article 15 de la loi sur les élections au Sénat qui prescrit que les électeurs doivent remplir personnellement leurs bulletins de vote dans les isoloirs.

La première phase du scrutin, celle de la désignation des grands électeurs, dure de un à trois jours. Le nombre de grands électeurs est fixé par la loi. Il est de 75 pour la circonscription de Téhéran et de 10 fois le nombre de Sénateurs pour les autres circonscriptions. Les grands électeurs sont élus selon le système majoritaire à deux tours (majorité absolue au premier tour et majorité relative au second).

Les grands électeurs désignés, ces derniers se réunissent dans les dix jours au chef-lieu de la circonscription afin d'élire les Séna-

teurs de la circonscription. Cette opération a lieu au scrutin secret. Un comité spécial composé du préfet et du procureur général de la plus haute instance de la ville fonctionne comme Conseil électoral de surveillance.

Trois tours de scrutin sont prévus pour l'élection des Sénateurs. Aux deux premiers tours, on exige une majorité absolue. Si aucun candidat ne peut obtenir la majorité absolue lors de ces deux tours, on se satisfait alors de la majorité relative. Notons que les élections au Sénat ont lieu tous les trois ans, car si la durée de la législature est six ans, le Sénat est renouvelable par moitié tous les trois ans.

Section V : Sanctions.

Les articles 26 et 27 de la loi sur les élections au Sénat confèrent aux électeurs et au Sénat des droits analogues à ceux conférés aux électeurs et à la Chambre des Députés. Les électeurs ont le droit de protester contre les irrégularités dans le déroulement des élections. Comme le Madjlis, le Sénat est la dernière instance de recours contre les irrégularités. Le Sénat est également tenu de vérifier la validité de l'élection de chacun de ses membres. Quant aux sanctions réservées à ceux qui, d'une manière ou d'une autre, fausseraient le sens des élections, elles sont les mêmes que celles prévues dans la loi sur les élections au Madjlis.

QUATRIÈME PARTIE :
LES PROJETS DE RÉFORME DU SYSTÈME
ÉLECTORAL IRANIEN

Section 1 : Tendances unanimes à la modification :

- a) Projet de mars 1945 ;
- b) Projet d'avril 1949 ;
- c) Projet d'avril 1950 ;
- d) Projet de septembre 1950 ;
- e) Projet de décembre 1952.

Section 2 : Le nombre de candidats et de députés.

Section 3 : La durée du scrutin.

Section 4 : Les Conseils électoraux de surveillance.

Section 5 : La vérification des élections.

Section 6 : Le problème posé par les illettrés.

QUATRIÈME PARTIE:

LES PROJETS DE RÉFORME DU SYSTÈME ÉLECTORAL IRANIEN

Section I : Tendance unanime à la modification.

Dès la 14^{me} législature (mars 1944 à mars 1946), divers projets de réforme du système électoral iranien ont déjà été élaborés. Chacun s'accorde, en effet, pour juger le système de 1911 profondément insatisfaisant.

De 1945 à 1952, cinq projets furent présentés aux Chambres :

a) Projet de la Commission d'élaboration de la loi électorale, de mars 1945.

b) Projet du Premier ministre Saëd et du Dr Eghbal, ministre de l'Intérieur, d'avril 1949.

c) Projet du Premier ministre Mansour et du Ministre de l'Intérieur Ardalan, d'avril 1950.

d) Projet de M. Haërizadeh et de dix-sept autres députés, de septembre 1950.

e) Projet du Dr Mossadegh de décembre 1952.

Ces projets, présentés tant par les divers gouvernements que par l'Assemblée nationale, démontrent qu'une quasi-unanimité existe sur la nécessité de réformer le régime électoral en vigueur. Cette quasi-unanimité s'explique aisément lorsqu'on sait quels abus permet le système de 1911. En effet, ces projets présentent des mesures diverses, mais leur but commun est de lutter contre la fraude électorale. La fraude électorale est un phénomène qui existe dans

chaque pays, quel que soit son attachement à la démocratie. Tant que cette fraude reste limitée, elle n'a aucune influence sur le résultat des élections. Hélas ! cette fraude prend en Iran de telles proportions qu'on peut à juste titre estimer que le résultat des élections lui-même est faussé. Aussi convient-il de réagir contre l'ampleur de ces irrégularités.

Qu'entendons-nous par fraude électorale ? Nous entendons par là une foule d'irrégularités allant de la corruption des électeurs à l'influence illicite des Conseils électoraux de surveillance.

En effet, l'achat des voix est monnaie courante. Ce phénomène est pourtant moins important et moins nuisible que l'influence exercée par les grands propriétaires fonciers sur leurs fermiers. Il est courant que le propriétaire foncier indique à ses fermiers pour quel candidat il convient de voter, ou qu'il remplisse lui-même les bulletins de vote. Cela lui est d'autant plus aisé que les paysans, dans leur majorité, sont illettrés. Le scrutin durant plusieurs jours et un contrôle de la condition de résidence étant inefficace lorsqu'aucun registre électoral n'est prévu, les propriétaires fonciers prêtent parfois des camions et envoient leurs fermiers voter tel jour dans une circonscription, tel jour dans une autre.

Une carte d'électeur étant remise sur présentation des papiers d'identité, de nombreux stratagèmes ont été imaginés pour obtenir ces cartes. Lorsqu'on n'utilise pas à cet effet de faux papiers d'identité, on se sert de ceux de personnes absentes, malades ou même mortes.

La fraude n'est pas seulement le fait des particuliers. La corruption règne aussi au sein d'organes officiels. N'a-t-on pas vu certains fonctionnaires locaux créer artificiellement des troubles afin d'empêcher le déroulement des élections ? Les Conseils électoraux de surveillance eux-mêmes contribuent à fausser le sens des élections, en favorisant par tous les moyens le candidat de leur choix et en dressant maints obstacles sur la route du candidat adverse. Le préfet joue ici un grand rôle, car il peut, par son choix, donner au Conseil électoral une tendance déterminée et favoriser ainsi un candidat au détriment d'un autre. Ce bref, mais éloquent exposé, suffit à expliquer qu'une unanimité puisse exister quand il s'agit de condamner le système électoral de 1911.

Cette unanimité ne se retrouve pas, hélas, quand il s'agit d'adopter des mesures propres à assurer un déroulement démocratique des élections. En effet, aucun des projets présentés ne put obtenir une majorité au Parlement. Trop d'intérêts divers séparent ceux qui combattent le système électoral en vigueur. A peine une fraction du Parlement ou le gouvernement proposent-ils un projet,

que les autres opposants s'empressent de lui trouver une foule de défauts et de le combattre.

C'est ainsi que le système unanimement honni de 1911 est aujourd'hui encore en vigueur et aucune mesure n'a pu être prise pour réprimer la fraude. Seul le gouvernement de M. Mossadegh put, en 1952, prendre des mesures pour assurer la régularité des élections. Ces dispositions luttant contre la fraude ne furent pas présentées au Parlement où elles n'eussent pas manqué de subir un sort identique à celui réservé aux autres projets.

Il nous semble intéressant de décrire les trois mesures instituées d'autorité par le Dr Mossadegh :

1. Un inspecteur électoral — sorte de proconsul du gouvernement central — est chargé de veiller à la régularité des élections dans chaque circonscription. Cet inspecteur appartient au corps judiciaire et il est choisi par tirage au sort.

2. Les préfets, sous-préfets, chefs de la police et de la gendarmerie ne peuvent demeurer dans la circonscription où ils exerçaient leur activité. Avant les élections, un tirage au sort décide de leur nouvelle affectation.

3. La désignation des Conseils électoraux est modifiée. Les préfets choisissent un certain nombre de citoyens. Ce nombre doit être trois fois plus élevé que le nombre des membres du Conseil électoral. Le Conseil électoral n'est pas élu par les citoyens désignés par le préfet, mais tiré au sort. Malgré ces précautions, les élections n'apportèrent pas le résultat escompté. Un examen des divers projets présentés révèle un autre souci commun. A côté de la lutte contre la fraude électorale, tous les projets se sont, en effet, souciés de limiter le nombre des candidats. A ce propos une explication est nécessaire : après la seconde guerre mondiale, un esprit libéral souffla sur notre pays. Une des conséquences de ce libéralisme fut l'incroyable prolifération des candidatures. Quiconque estimait avoir une idée originale sur la conduite des affaires du pays brigua un poste de député. Tous les projets présentés se soucièrent d'écarter cet accroissement des candidatures. Cette limitation est, d'ailleurs, une forme de défense de la démocratie. En effet, elle assure au pays une représentation valable et évite un éparpillement des voix qui ne profiteraient, en dernier ressort, qu'aux tendances extrémistes, particulièrement disciplinées.

Aucun des projets que nous avons énumérés ci-dessus ne put obtenir une majorité au Parlement. Leur étude est néanmoins utile, car une modification du système de 1911 s'impose. Plutôt que d'analyser séparément chaque projet, nous nous efforcerons de

traiter successivement des divers projets envisagés. Notre plan sera le suivant :

- Section 2 : Le nombre des candidats et des députés.
- Section 3 : La durée du scrutin.
- Section 4 : Les Conseils électoraux de surveillance.
- Section 5 : La vérification des élections.
- Section 6 : Le problème posé par les illettrés.

Section II : Le nombre de candidats et de députés.

1. Les faits :

Les divers problèmes présentés contiennent tous à côté de mesures destinées à lutter contre le trop grand nombre des candidatures, des dispositions visant à augmenter le nombre des députés.

S'il convient, en effet, de réagir contre l'excès de candidatures, il faut néanmoins assurer une représentation suffisante de la population. On a estimé que la représentation de la population est suffisante lorsqu'on élit un député à raison de 100.000 habitants. Ce chiffre n'a donné lieu à aucune controverse ; pourtant dans les divers projets, le nombre des députés varie de 150 à 200. Cette différence s'explique lorsqu'on sait qu'avant le recensement de 1957, le chiffre de la population n'était pas assez connu. Les auteurs des divers projets en étaient donc réduits à se livrer à des approximations.

Le nombre des députés est un problème mineur comparé à celui posé par l'incroyable prolifération des candidatures après 1945. Cet excès de candidatures constitue un phénomène nuisible. Il provoque, en effet, une dispersion des voix qui ne profite en dernier ressort qu'aux tendances disciplinées, c'est-à-dire aux tendances extrémistes. En outre, chaque candidature impose à l'État des frais assez importants. S'il est naturel que l'État supporte des frais qui demeurent dans des proportions normales, on ne saurait toutefois exiger des finances publiques qu'elles convrent les frais excessifs occasionnés par les « candidatures de pacotille ». Le désordre occasionné par la prolifération des candidatures est porté à son comble par le fait qu'aucun délai n'est imposé aux candidats. Un candidat est parfaitement libre de faire acte de candidature alors que le scrutin est déjà ouvert. Le plus souvent, ces candidatures de dernière minute sont des candidatures peu sérieuses contre lesquelles le peuple et les finances publiques doivent être protégés.

2. Les réformes :

Diverses solutions ont été proposées. Les premières tendent exclusivement à limiter le nombre des candidatures, la dernière ajoutant par contre à ce but des visées plus ambitieuses.

a) Le délai imparti aux candidats :

Imposer aux candidats un délai pour faire acte de candidature, c'est préserver l'ordre et éviter les candidatures de dernière minute. Suivant la longueur de ce délai, c'est également limiter le nombre des candidatures.

C'est le but poursuivi par le projet du Premier Ministre Saëd et du Ministre de l'Intérieur Eghbal d'avril 1949 qui prescrit que les candidats doivent annoncer leur candidature dans les 10 jours qui suivent la proclamation des élections. Le projet du Premier Ministre Mansour et du Ministre de l'Intérieur Ardalan restreint encore ce délai en exigeant que les candidatures soient déposées au plus tard cinq jours après l'annonce des élections.

b) Le quorum :

Certains des projets imposent aux candidats un quorum pour être élus. Faute d'avoir atteint un certain pourcentage des voix de la circonscription, le candidat ne peut, en aucun cas, être élu. Cette exigence est sans effets directs sur le nombre des candidats. Elle a néanmoins un effet indirect, une influence psychologique. En effet, l'éventuel candidat se rend ainsi mieux compte de la difficulté qu'il y a à siéger au Madjlis.

Cette solution est celle du projet de la Commission d'élaboration de la loi électorale de mars 1945 : « Chaque député doit obtenir au moins un sixième de la totalité des voix de la circonscription où il est élu. »

Si les projets suivants n'ont pas repris cette idée, c'est qu'ils estimaient que le frein psychologique était sans commune mesure avec l'inconscience de nombreux candidats, et qu'en outre, il ne protégeait pas assez efficacement les finances publiques.

c) La caution :

Pour qui se soucie d'éviter à l'Etat des dépenses excessives, la meilleure solution consiste à exiger des candidats qu'ils déposent une certaine somme d'argent. Si le candidat n'est pas élu, cette

somme d'argent devient la propriété de l'Etat qui récupère ainsi une partie des frais occasionnés par les candidatures.

Aucun des projets n'est allé jusqu'à appliquer le système dans toute sa rigueur. En effet, ce système est trop peu nuancé, car aucun candidat ne peut être absolument certain d'être élu. Les projets ne visent pas à réduire le nombre des candidats au nombre des sièges à pourvoir, mais à éviter les candidatures posées à la légère.

Tant le projet de la Commission parlementaire de mars 1945 que celui du gouvernement Saëd d'avril 1949 prévoient qu'une caution doit être déposée par le candidat. Cette caution est toutefois rendue au candidat qui a obtenu un pourcentage de voix suffisant à expliquer qu'il ait fait acte de candidature (un dixième des voix dans le projet de 1945 et un huitième dans celui de 1949).

En dépit de cet important correctif, il est indéniable que le système de la caution favorise les candidats fortunés au détriment des autres. Suivant les ressources du candidat, le dépôt d'une caution de 12.000 rials (650 fr.), prévu par le projet d'avril 1949, peut être une condition excessivement lourde. La caution limite certes quantitativement les candidatures, mais elle a le tort de les limiter également qualitativement. Le souci d'éviter aux caisses de l'Etat des dépenses excessives est un souci légitime. Il ne doit pas pourtant conduire à instaurer une condition d'éligibilité masquée, surtout si elle est aussi déplaisante que cette condition d'opulence.

d) Le parrainage :

Si l'on veut éviter que des candidats présomptueux n'occasionnent des frais alors qu'ils ne bénéficient pas d'un certain appui dans le corp électoral, la meilleure solution n'est-elle pas d'exiger des candidats qu'ils apportent la preuve qu'ils sont soutenus par un certain nombre d'électeurs ? On évite ainsi les « candidatures de pacotille », sans avantager cependant les candidats fortunés au détriment des autres.

C'est la solution choisie par MM. Mansour et Ardalan dans le projet d'avril 1950, et par le Dr Mossadegh dans le projet de décembre 1952.

La possibilité de faire acte de candidature étant offerte à chaque citoyen, quelle que soit sa situation matérielle, on ne voit pas pourquoi on ne permettrait pas à celui qui se sent appelé à une grande destinée parlementaire de ne pas se présenter aux élections, même s'il n'est pas soutenu par une fraction du corps électoral, pour autant qu'il dépose une caution suffisant à couvrir les frais qu'occasionne sa candidature !

Les deux projets ci-dessus adoptent donc un système mixte : d'une part, le parrainage par un certain nombre d'électeurs, d'autre part, la caution qui est confisquée si le candidat n'a pas obtenu un certain pourcentage des voix.

Le projet du Premier Ministre Mansour et du Ministre de l'Intérieur Ardalan déclare, en effet : « Les candidats doivent présenter leur candidature munie de la signature d'au moins cent électeurs. Ceux qui ont recueilli moins de cent signatures pourront faire acte de candidature, s'ils déposent une somme équivalant à un mois du traitement d'un député. Cette somme sera confisquée si le candidat n'a pas recueilli le dixième des voix de la circonscription où il se présente ».

Quant au projet du Dr Mossadegh, il indique aussi qu'on peut faire acte de candidature à deux conditions alternatives :

1. On peut être porté candidat par cent personnes jouissant de leur droit de vote.

2. On peut également se porter personnellement candidat pour autant qu'on dépose 20.000 rials (1100 fr.) qui ne seront rendus que si le candidat obtient le cinquième des voix de la circonscription où il se présente.

e) Le projet de M. Haërizadeh :

En septembre 1950, M. Haërizadeh et dix-sept autres députés déposaient un projet beaucoup plus ambitieux que les précédents. Alors que les autres projets tendaient uniquement à limiter le nombre des candidatures, le projet de M. Haërizadeh envisageait une réforme complète des élections au Madjlis.

Ce projet se soucie assez peu de limiter le nombre des candidats. Ce nombre a moins d'importance, car le projet offre un exutoire à tous ceux qui aspirent à devenir députés. Le peuple ne désigne plus les députés au Madjlis. Il élit à raison de un député pour 10.000 habitants, des élus locaux (le projet formule le chiffre de 1500 élus locaux). Ces élus locaux forment des assemblées départementales et provinciales, qui doivent être créées à côté de l'Assemblée nationale. Les élus locaux désignent ensuite, dans leur nombre, les 150 députés au Madjlis.

La grande idée de M. Haërizadeh, c'est d'assurer une certaine égalité entre les députés des assemblées départementales et provinciales et les députés du Madjlis. Pour parvenir à ce but, le projet préconise de porter la durée de la législature de deux à trois ans, et de prévoir un renouvellement par tiers du Madjlis, tous les ans.

On assurera ainsi un roulement, donnant la possibilité aux élus locaux qui ont démontré leur capacité d'accéder plus facilement au Madjlis d'acquérir une meilleure expérience de la conduite des affaires du pays.

Le véritable but poursuivi par M. Haërizadeh et les dix-sept autres signataires du projet est de renforcer l'influence du législatif. Le gouvernement ne devra plus seulement lutter contre les quelque 150 députés au Madjlis, mais également contre tous les élus locaux. L'autorité de l'organe exécutif se trouvera ainsi réduite.

Il convient d'indiquer que ce projet fut combattu par le Dr Mossadegh qui n'admettait pas qu'un renforcement du législatif prit cette forme. Selon le Dr Mossadegh, le seul et véritable appui du Madjlis, c'est le peuple. C'est justement parce qu'il est directement désigné par le peuple que le Madjlis en arrivera à pouvoir imposer sa volonté à l'exécutif.

Section III : La durée du scrutin.

1° Le problème.

En raison de l'étendue du pays, de l'isolement de certaines régions et de l'insuffisance des voies de communication, la date du scrutin n'est pas fixée par le Ministère de l'Intérieur, mais par les Conseils électoraux de surveillance. Ainsi les opérations électorales se prolongent souvent pendant plusieurs jours et elles n'ont pas lieu en même temps dans chaque circonscription. Comme il n'existe ni registre électoral, ni cartes d'électeur, il est presque impossible de vérifier si les électeurs satisfont à la condition de résidence.

Certains fraudeurs ont imaginé de tirer parti de cette situation pour fausser le résultat des élections. En effet, il est arrivé que des propriétaires fonciers organisent de véritables expéditions, envoyant leurs fermiers voter tel jour dans une circonscription, tel jour dans une autre. L'article 8 de la loi sur les élections au Madjlis qui interdit le vote multiple est ainsi foulé aux pieds.

2° Les solutions proposées.

Cette pratique prit une telle importance que la première réaction fut très rigoureuse. On ne s'aperçut qu'ensuite que des mesures trop rigoureuses auraient pour effet d'introduire d'autres perturbations dans le déroulement des élections.

a) *Limitation très stricte de l'étendue du scrutin :*

Le projet de la Commission d'élaboration de la loi électorale de mars 1945 et le projet de M. Haërizadeh prévoient que la durée du scrutin n'excédera pas un jour. Le projet de la Commission parlementaire fixe très exactement ce jour et les heures d'ouverture des bureaux de vote : « Les élections se dérouleront en une journée dans tout le pays, le 15 Mordad (7 août), de 8 h. à 20 h. »

Cette limitation stricte de la durée du scrutin est certes un moyen particulièrement efficace de combattre le vote multiple, mais elle a aussi d'autres conséquences moins heureuses. En effet, dans les régions montagneuses, il est matériellement impossible de faire voter en un seul jour tous les électeurs de la circonscription. Pour éviter que les électeurs ne provoquent des irrégularités, le projet prive ainsi une partie des électeurs de la possibilité de participer au scrutin.

b) *Limitation variable selon les régions :*

Plus soucieux d'assurer un déroulement normal du scrutin dans les régions les plus reculées comme dans les centres urbains, le gouvernement Saëd présenta un projet plus modéré que les deux précédents : « Les élections débutent le même jour dans tout le pays. Elles se déroulent durant une période variant de un à cinq jours ». Cette solution permet de tenir compte des particularités locales. Là où il est possible de faire voter tous les électeurs en un seul jour, les Conseils électoraux de surveillance doivent le faire. S'il se révèle impossible d'y parvenir, ils peuvent prolonger le scrutin durant le temps nécessaire, la durée ne devant en aucun cas excéder cinq jours.

Il est évident que cette solution qui permet à tous les électeurs d'exercer leur droit de vote, réagit avec moins de vigueur contre le vote multiple. Nous verrons qu'il y a cependant d'autres moyens d'empêcher cette fraude.

c) *Le scrutin uninominal :*

Le projet du Dr Mossadegh de décembre 1952 instaure également un instrument de lutte contre le vote multiple. Il prévoit, en effet, l'institution d'un scrutin uninominal, donc la limitation de l'étendue des circonscriptions électorales. Dans une petite circonscription électorale, un contrôle plus efficace peut être exercé.

d) L'institution du registre électoral et de la carte d'électeur :

Deux des projets présentés imaginent d'autres moyens de contrôle, moyens qui aux yeux de leurs auteurs, doivent supprimer toute possibilité de vote multiple.

aa) Le registre électoral :

Cette institution est proposée par la Commission d'élaboration de la loi électorale de mars 1945 : « Anra qualité d'électeur qui-conque est inscrit au registre électoral ». Le projet se contente de poser ce principe, et ne donne aucune précision sur ce qu'il entend par registre électoral, ni sur le fonctionnement de ce registre. Nous estimons qu'en soi la création d'un registre électoral n'apporte rien et qu'il est présomptueux de croire à priori à l'efficacité de ce moyen. Or la valeur d'un instrument est conditionné par son efficacité. A notre sens, la Commission d'élaboration de la loi électorale aurait dû indiquer les principes directeurs gouvernant ce registre. A lire le bref article qu'elle lui consacre, il semble que sa conception soit non seulement antidémocratique, mais encore dangereuse. En effet, il semble que le registre ne puisse pas être attaqué. Si les intéressés ne peuvent se plaindre à un organe apolitique des inscriptions portées au registre électoral, cette mesure destinée à éviter les irrégularités risque de devenir l'instrument rêvé des fraudeurs.

bb) La carte d'électeur :

Dans le projet présenté en septembre 1950, Haërizadeh s'exprime ainsi : « Six mois avant les élections, chaque citoyen actif reçoit une carte spéciale lui conférant qualité d'électeur ». Les remarques présentées à propos du registre électoral sont valables « mutatis mutandis » pour la carte d'électeur.

Les auteurs des deux projets nous semblent avoir cédé à la facilité. Certes, il existe dans le monde des pays qui ont une longue pratique de la démocratie, et l'on peut s'inspirer des mesures existant dans ces pays. Il semble toutefois peu intéressant de singer les institutions occidentales. Il convient, à notre sens, d'examiner d'abord notre pays — tant ses coutumes que sa pratique électorale. Les besoins pratiques étant connus, on pourra alors chercher à adapter les mesures occidentales, ou au besoin créer des mesures originales.

Section IV : Les Conseils électoraux de surveillance.

1° Les faits.

Les Conseils électoraux de surveillance jouent un rôle particulièrement important en Iran puisque la loi s'en remet presque exclusivement à eux pour assurer la régularité du déroulement des opérations électorales.

Hélas ! Les Conseils électoraux ne sont pas les derniers à contribuer aux nombreuses irrégularités, favorisant certains candidats au détriment des autres. Cette partialité n'est toutefois possible que si une tendance politique est majoritaire au Conseil. Le préfet joue ici un rôle décisif. En effet, il sera facile au préfet de permettre à une tendance d'acquiescer la majorité, puisqu'il choisit les trente-six citoyens qui élisent le Conseil électoral.

La loi électorale de 1911 s'est montrée naïvement confiante en l'honnêteté humaine, puisqu'elle n'interdit pas aux Conseillers électoraux d'être candidats aux élections. C'est là, il faut le reconnaître, tenter le diable !

Il est aisé aux Conseils électoraux de favoriser certains candidats lors du déroulement des opérations électorales. Il leur suffit en effet d'éliminer le maximum de personnes connues pour leur sympathie envers les adversaires. Tel papier d'identité ne sera pas jugé conforme, le nom n'étant pas écrit lisiblement ou la photo trop peu ressemblante. On imagine sans peine tous les subterfuges qui peuvent être utilisés pour éliminer les adversaires. Les membres du bureau électoral sauront, par contre, ne pas vérifier de trop près la capacité électorale des partisans du candidat qu'ils entendent faire élire.

Le dépouillement permet également d'innombrables abus. Le secrétaire chargé de la lecture des bulletins de vote lira un autre nom que celui inscrit. Si, par extraordinaire, ce secrétaire ne partage pas l'opinion majoritaire, le secrétaire chargé d'inscrire au procès-verbal les voix obtenues par chaque candidat veillera à assurer à son candidat un nombre suffisant de suffrages.

Une opération plus simple et à peine plus dangereuse consiste à échanger l'urne qui a servi aux élections contre une autre remplie avec art et prudence ! Sans aller aussi loin, il est facile aux membres du Conseil électoral d'ajouter une poignée de bulletins qui viendra consolider une majorité chancelante.

2° Les réformes.

Il est très difficile de contrôler l'activité des Conseillers électoraux. Certes, toutes les opérations électorales sont publiques, mais un contrôle des élections est inefficace, d'une part à cause du grand nombre d'illettrés, d'autre part à cause de l'autorité dont jouissent dans la région les personnes désignées comme Conseillers électoraux. Les divers projets se rendant compte de cette difficulté, ont surtout proposé des mesures susceptibles de permettre à des personnes impartiales de faire partie des Conseils électoraux de surveillance.

a) Désignation des Conseillers électoraux :

aa) Organes chargés de la désignation :

Tous les projets qui traitent de ce sujet entendent lutter contre l'influence néfaste exercée par le préfet. En effet, si l'on veut éviter que les personnes chargées de la surveillance se montrent partiales, il ne faut pas abandonner à un seul homme le soin de désigner les 36 membres de l'assemblée qui élit le Conseil électoral.

Le projet de la Commission d'élaboration de la loi électorale de mars 1945 prévoit que les 36 membres seront désignés par deux sources différentes. Comme par le passé, le préfet désigne seul six citoyens. Les trente autres sont désignés par le Conseil municipal, la Chambre de Commerce et le Parti des Artisans et Agriculteurs. A notre avis, ce mode de désignation des Conseillers électoraux n'est guère satisfaisant, car le Conseil municipal et le Parti des Artisans et Agriculteurs sont des organes éminemment politiques. Il est toutefois possible que dans certains cas, ces organes représentent des tendances politiques opposées et qu'ainsi une majorité ne puisse se former au sein du Conseil électoral. Cette hypothèse sera toutefois l'exception.

Le projet du gouvernement Saëd, d'avril 1949, remet la désignation à une commission composée du préfet, du président de la plus haute autorité judiciaire de la circonscription et du maire. Cette solution est reprise presque dans les mêmes termes par le projet du gouvernement Mansour d'avril 1950.

Quant au projet du gouvernement Mossadegh, de décembre 1952, il déclare : « Le préfet ne convoque plus seul le Conseil électoral de surveillance. Cette désignation est l'œuvre d'une commission spéciale ». On ne saurait être plus bref, ni plus imprécis !

A notre sens, il faut aller plus loin que les divers projets et charger une commission absolument apolitique de désigner le Conseil électoral. Il semble que les magistrats de l'ordre judiciaire soient les personnes les moins susceptibles de partialité et, par là même, les mieux aptes à désigner le Conseil électoral.

bb) Les Conseillers électoraux :

Le projet du gouvernement Mansour, d'avril 1950, introduit une mesure intéressante en limitant les citoyens susceptibles de fonctionner en tant que Conseillers électoraux. Selon ce projet, peuvent être Conseillers électoraux :

1. Les présidents de tribunaux.
2. Les chefs des administrations gouvernementales.
3. Les professeurs d'université.
4. Les directeurs des écoles primaires et secondaires.
5. Les « autres personnes connues et estimées » de la circonscription.

Nous avons toutefois bien des raisons de penser que la dernière catégorie est trop déterminée et qu'il serait facile d'y ranger n'importe qui ! A cela près, nous pensons que la désignation des Conseillers électoraux dans certaines catégories de citoyens relativement impartiaux est une mesure heureuse.

b) Inéligibilité des Conseillers électoraux :

Il est inconcevable que le système électoral de 1911 ne s'oppose pas à la candidature des Conseillers électoraux dans la circonscription où ils exercent leur surveillance. Comment peut-on confier la surveillance des élections à des gens directement intéressés ?

Les projets de mars 1945 et d'avril 1949 déclarent expressément que les Conseillers électoraux sont inéligibles dans la circonscription où ils exercent leur fonction.

c) L'activité des Conseils électoraux :

Il est très difficile d'exercer un contrôle sur l'activité des Conseils électoraux. C'est donc avec raison que les projets s'attachent surtout à leur composition. Le projet du gouvernement Mansour n'assure guère un contrôle efficace de l'activité des Conseils électoraux, en prescrivant : « Les Conseillers électoraux doivent prêter

serment avant d'exercer leur surveillance ». Sans vouloir porter un jugement pessimiste sur la nature humaine, il nous semble cependant que la crainte du parjure est un rempart bien fragile contre la corruption.

Section V : La vérification des élections.

1° Les faits.

La loi sur les élections au Madjlis accorde à tout électeur un droit de protestation concernant les opérations électorales.

Le système de 1911 prévoit que le Conseil électoral de surveillance est compétent pour statuer sur les protestations des électeurs. Il est dès lors évident que le Conseil électoral qui a favorisé ou commis des irrégularités ne donnera pas suite aux éventuelles protestations des électeurs. Après une enquête purement formelle, le Conseil déclarera les protestations infondées, et les députés régulièrement élus. Si les manœuvres encouragées par le Conseil électoral sont demeurées impuissantes à assurer l'élection d'un candidat et que le Conseil souhaitait cette élection, il s'empressera d'annuler les élections, sans motifs suffisants. Le candidat, ses amis politiques et le Conseil électoral pourront ainsi préparer de meilleurs moyens de fraude et éliminer les adversaires.

Le Conseil électoral de surveillance n'est pas la dernière instance de recours contre les irrégularités. En effet, lors de sa première session, le Madjlis est tenu de valider ou d'invalider l'élection de chacun de ses membres. Cet ultime contrôle est souvent inefficace, car aussitôt qu'une tendance politique dispose de la majorité à la Chambre, il lui est aisé de valider l'élection de ses membres.

2° Les réformes.

a) Vérification des élections par le Conseil électoral de surveillance :

Seul le projet présenté en septembre 1950 par M. Haërizadeh et 17 autres députés a songé à retirer au Conseil électoral de surveillance le droit de statuer sur les protestations des électeurs. Les autres projets ont sans doute estimé qu'il était suffisant de prévoir la désignation de Conseils électoraux impartiaux pour réprimer les fraudes que nous signalons. M. Haërizadeh prévoit qu'un organe spécial — le Conseil départemental qu'il entend instaurer — est chargé de statuer sur les plaintes des électeurs.

Selon le projet du Dr Mossadegh, de décembre 1952, le Conseil électoral de surveillance continue à statuer sur les protestations des électeurs, mais ses pouvoirs sont limités. Le Conseil n'a plus le droit d'annuler les votes suspects. Ce droit étant déferé au Madjlis.

b) Vérification des élections par le Madjlis :

La vérification des élections par les députés eux-mêmes n'est guère satisfaisante, car les députés sont intéressés en premier chef.

Le projet de la Commission d'élaboration de la loi électorale de mars 1945 prévoit que le Madjlis ne fonctionne plus comme organe de dernière instance pour la vérification de la validité des élections. Cette fonction doit être exercée par une commission mixte de vingt-quatre membres. Douze de ces membres sont des députés élus par le Madjlis au scrutin secret, les douze autres étant désignés par la Haute Cour de Justice.

Section VI : Le problème posé par les illettrés.

1° Les faits.

Notre pays est encore en retard par rapport aux démocraties occidentales dans le domaine de l'enseignement. C'est ainsi que le 70 % des électeurs sont illettrés. La majorité des illettrés se recrute dans la classe des paysans et des ouvriers. Dès la quinzième législature (1946-1948), une vive controverse s'est élevée à propos de ces illettrés. Certains entendaient les priver de leur droit de vote, d'autres estimaient au contraire que le droit de vote des illettrés devait être protégé tout autant que celui des gens instruits.

2° Les réformes :

a) Les arguments des partisans de l'élimination des illettrés :

Ceux qui tendent à priver les illettrés de leur droit de vote ne le font pas par esprit de caste. Ils font remarquer que les ouvriers et paysans illettrés sont particulièrement insouciants des devoirs qui incombent aux électeurs. Affligés d'une mentalité de serfs, les illettrés n'accordent aucune importance au droit de vote qui leur est conféré. C'est ainsi qu'ils laissent le grand propriétaire foncier remplir à sa convenance leurs bulletins de vote à la campagne et vendent leur voix au plus offrant de la ville. Le député capable n'a

presque aucune chance de gagner les élections s'il n'est pas un grand propriétaire foncier ou un homme opulent. Certains des projets de réforme du système électoral iranien prévoient que les illettrés seroat privés de leur droit de vote.

C'est le cas du projet du gouvernement Saëd, d'avril 1949, ainsi conçu : « Les électeurs doivent remplir personnellement leur bulletin de vote. » Notons que cette règle camouflée risque de n'être guère efficace si on ne dispose pas que les bulletins de vote doivent être remplis dans un isoloir. Au surplus, il nous semble qu'il faut aborder ouvertement la question, car on ne saurait priver le 70 % des électeurs de leur droit de vote par l'adoption d'une simple règle de procédure.

Le projet du gouvernement Mansour, d'avril 1950, est à cet égard plus satisfaisant. En effet, il déclare sans équivoque : « Les électeurs doivent savoir lire et écrire et être âgés de 18 ans au moins. » Le projet présenté par M. Haërizadeh emploie lui aussi une voie détournée pour priver les illettrés du droit de vote.

b) Les arguments des adversaires de l'élimination des illettrés :

Pour les adversaires, la volonté du pays ne saurait s'exprimer seulement par l'intermédiaire du 30 % des électeurs. Il est injuste de priver le 70 % des électeurs de leur droit de vote pour la seule raison qu'ils sont illettrés. Est-il nécessaire d'être instruit pour se former une idée sur la valeur d'uo candidat ?

Lorsqu'on leur parle des nombreuses irrégularités que la présence d'électeurs illettrés occasionne, les adversaires de l'élimination répondent : « Nous ne nions pas que la présence d'une majorité d'électeurs illettrés pose des problèmes. C'est cependant choisir la voie de la facilité et de l'injustice que de priver les électeurs qui ne savent pas lire, ni écrire du droit de désigner les députés. Allant à peine plus loin, on pourrait supprimer totalement le droit de vote, et le problème de la fraude électorale serait ainsi résolu ! »

C'est la position prise par le Dr Mossadegh, qui cherche à remédier aux irrégularités, sans pour autant priver les illettrés du droit de vote. Le projet de décembre 1952 iostaura une mesure de procédure électorale. Afin d'éviter que les propriétaires fonciers puissent renuplir les bulletins de vote de leurs fermiers, le gouvernement imprimera des listes de candidats qui seront remises aux électeurs. Ceux-ci n'auront plus qu'à indiquer par un signe le candidat qu'ils entendent désigner.

CINQUIÈME PARTIE : CONCLUSIONS

Section 1 : L'adoption d'un système constitutionnel conforme à la situation du pays.

Section 2 : Le renforcement du pouvoir législatif.

Section 3 : Vérité et sincérité des élections.

CINQUIÈME PARTIE : CONCLUSIONS

Après avoir adopté un plan traditionnel, en donnant d'abord quelques indications de droit comparé, puis en exposant le droit positif iranien, nous nous écarterons de ce schéma classique. En effet, nous n'exposerons pas, comme le voudrait le schéma traditionnel, les défauts du système électoral iranien et nous ne proposerons pas l'adoption d'institutions empruntées à d'autres systèmes, institutions qui seraient susceptibles d'éviter les défauts relevés. Nous estimons, en effet, qu'il serait vain de reprendre une à une les insuffisances du système en vigueur et de chercher ensuite à y parer en proposant l'adoption de l'une ou l'autre des institutions étudiées dans la partie de droit comparé. A notre sens, l'exposé des réformes du système électoral iranien éclaire suffisamment nos lecteurs sur les tares de ce système. Quant aux remèdes indispensables, la simple transposition de systèmes étrangers, si souvent proposée par nos compatriotes, ne nous paraît pas apte à les apporter. En effet, un système constitutionnel est un ensemble cohérent, étroitement dépendant à l'égard de la réalité politique du pays qu'il gouverne. Ainsi ne peut-on, sans autre, chercher à l'améliorer en adoptant des règles étrangères, même si ces règles se sont révélées excellentes dans leur pays d'origine.

Nos conclusions échapperont donc à l'aspect critique et nous sacrifierons — tout au moins formellement — les références aux constitutions occidentales.

Nous estimons, en effet, que notre modeste contribution se trouvera enrichie, si nous axons nos conclusions sur la réalité politique iranienne. Notre exposé se limitera donc à l'examen de mesures pratiques susceptibles d'améliorer le système en vigueur. Notre position n'est cependant pas entièrement pragmatiste. Il est évident qu'on ne peut proposer des réformes cohérentes sans avoir en vue un but déterminé. C'est pourquoi, trois grands principes — système

constitutionnel conforme à la situation du pays, renforcement du législatif et sincérité des élections — assureront à cette conclusion un caractère finaliste. Ces trois principes nous semblent devoir gouverner le droit constitutionnel iranien. Au risque de paraître pessimiste, nous ne pouvons nous empêcher d'éprouver un doute à propos de l'efficacité des grandes déclarations de principe. En effet, il ne suffit pas de poser in abstracto un principe pour transformer la réalité politique d'un pays. Il faut au contraire assurer un contenu véritable à ce principe, autrement dit, veiller par l'instauration de mesures pratiques, à l'application des principes.

Notre première section sera consacrée à la position qu'il convient, à notre avis, d'adopter dans le choix d'un système constitutionnel. Notre seconde section traitera de la principale mesure susceptible d'assurer une évolution démocratique de l'Iran, le renforcement du contrôle populaire. Dans une troisième section, enfin, nous exposerons un problème crucial, la sincérité des élections.

Section I : L'adoption d'un système constitutionnel.

Si une telle section paraîtrait incongrue dans un travail consacré au système électoral d'un pays démocratiquement évolué comme la Suisse, elle se justifie pleinement dans le cadre d'un ouvrage traitant du système électoral iranien. Chacun reconnaît, en effet, qu'il est indispensable de modifier considérablement le système en vigueur dans notre pays, ce système ne donnant absolument pas satisfaction. Plusieurs méthodes peuvent être préconisées à propos de cette réforme du système électoral. Il s'agit donc pour nous d'indiquer quelle méthode doit, à notre sens, présider aux travaux de modification.

1° La démarche traditionnelle.

Nombre de nos compatriotes ont été séduits par les systèmes constitutionnels occidentaux, particulièrement par les systèmes français et suisse. Ils ont pensé que la transposition en Iran des institutions qui assurent à d'autres pays une vie politique harmonieuse, constituait une excellente méthode de modification. Ces esprits empreints de théories, ont donc proposé l'introduction en Iran de règles constitutionnelles qui ont pleinement démontré leur valeur en Occident.

2° Critique de cette démarche.

Cette démarche traditionnelle nous semble foncièrement incorrecte. En effet, il suffit d'analyser avec quelque clarté d'esprit la situation d'un pays démocratiquement évolué pour s'apercevoir que l'excellence du régime en vigueur dépend non seulement de l'existence de certaines règles juridiques, mais surtout d'un arrière-fond social, d'une réalité politique, sans lesquels le système constitutionnel serait privé de contenu profond.

Il apparaît dès lors que la pure démarcation des règles étrangères, fussent-elles les meilleures qui se puissent imaginer, ne contribuera en rien à l'amélioration du système de notre pays, puisqu'il sera impossible de créer en même temps dans notre pays la situation politique qui est le véritable support de ces règles.

3° Nécessité d'une analyse de la situation du pays.

Cette démarche traditionnelle éliminée, il convient, à notre avis, d'analyser préalablement à toute proposition de modification, la situation politique du pays. Il est certes indispensable de relever les insuffisances du système, mais cela n'est nullement suffisant. Il faut encore s'attacher à découvrir quelles sont les réalités sociales, politiques, économiques ou religieuses qui permettent à ces défauts d'exister. Cette analyse est particulièrement délicate, car nous nous trouvons en présence d'un complexe de phénomènes imbriqués où l'on ne peut sans peine distinguer les causes et les effets.

Quelle que soit la difficulté de cette tâche, nous estimons qu'il convient de la mener à chef, afin d'être à même de proposer des mesures pratiques efficaces conformes à la réalité politique du pays, et susceptibles d'éliminer définitivement les tares du système juridique.

4° Les emprunts aux législations étrangères.

Notre critique envers la démarche traditionnelle qui consiste à « singer » les institutions occidentales sans tenir compte de la réalité politique du pays, pourrait donner à penser qu'à nos yeux seules les règles originales ont une valeur. Cela n'est toutefois pas notre opinion, et nous sommes favorable à la transposition de règles étrangères, dans la mesure où ces règles sont compatibles non seulement avec l'ensemble du système juridique national, mais encore avec la situation de ce fait, telle qu'elle ressort de l'analyse préconisée ci-dessus.

En droit constitutionnel comme dans les autres disciplines juridiques, le droit comparé est susceptible d'apporter une aide efficace. Nous ne nous opposons donc aucunement à la transposition à l'usage de notre pays de règles tirées des législations étrangères, mais nous ne pouvons admettre cette pratique que si l'analyse des faits y conduit.

Section II : Le renforcement du pouvoir législatif.

Nous partons ici d'une prémisse que nous tenons pour indiscutable : à nos yeux, il n'est en effet d'évolution démocratique que celle qui assure de façon toujours plus complète au peuple, le droit de diriger les destinées du pays.

1° Démocratie directe ou régime représentatif.

La démocratie directe est certainement le stade le plus élevé de la démocratie, seul ce régime échappe totalement aux paroles amères de Georges Burdeau : « Le peuple souverain est un Dieu qu'on invoque, mais qui n'agit pas ; c'est une explication, ce n'est pas un ferment d'action. »¹ Si le régime de démocratie directe est de loin le plus satisfaisant pour l'esprit, il nous semble cependant que ce système ne saurait être actuellement instauré en Iran. Le régime représentatif correspond beaucoup mieux à l'état actuel de développement de la nation. Dans un pays où la majorité des électeurs sont inconscients de leurs devoirs sociaux, il est évident qu'on ne peut confier au peuple le soin de trancher des questions majeures.

2° La prépondérance du pouvoir exécutif.

Il est indiscutable qu'en Iran, le pouvoir exécutif est actuellement le plus fort. Ce phénomène de prépondérance de l'exécutif n'est pas propre à notre seul pays. Il suffit d'examiner l'histoire constitutionnelle de certains pays pour se rendre compte qu'avec le début de l'expérience démocratique, l'exécutif est le pouvoir prépondérant. Un examen plus attentif de l'évolution de certains pays enseigne que l'exécutif reprend parfois la prépondérance dans les démocraties évoluées. Nous voyons là, cependant, une faillite de l'idée démocratique.

¹ Georges Burdeau, *Traité de science politique*, Tome III, p. 221, Paris 1956.

3° Nécessité d'un renforcement du pouvoir législatif.

Suffit-il de constater qu'en Iran, comme ce fut le cas dans d'autres pays, le pouvoir exécutif est actuellement le plus fort ? Suffit-il d'espérer que cette prépondérance prendra fin assez rapidement ? Nous ne le pensons pas, car notre pays doit évoluer rapidement, il doit rattraper son retard dans de nombreux domaines.

Il est incontestable que, dans la situation actuelle de notre pays, un pouvoir législatif fort est capable de promouvoir un certain progrès social.

Notre position n'a d'ailleurs rien de révolutionnaire, mais nous estimons qu'il est indispensable de tenir compte des pressions idéologiques du monde moderne et de promouvoir à la fois une évolution rapide et raisonnable : le pouvoir législatif nous paraît être seul apte à assumer ce rôle, et c'est dans cette optique que nous demandons son renforcement.

4° Comment assurer ce renforcement du législatif ?

Dans la partie consacrée aux projets de réforme du système électoral iranien, nous avons vu le projet déposé en septembre 1950 par Haërizadeh et dix-sept autres députés. Nous avons dit que ce projet avait pour but, non seulement la limitation du nombre des candidats, mais surtout le renforcement du législatif. Ce projet s'appuyait sur les articles 90 à 92 du complément à la loi constitutionnelle du 7 octobre 1907. Ces dispositions constitutionnelles sont les suivantes :

Art. 90 : « Des Conseils départementaux et provinciaux pourront exister dans tout le pays. »

Art. 91 : « Les Conseillers de ces assemblées seront élus directement par le peuple. »

Art. 92 : « Les Conseils départementaux et provinciaux auront un droit de surveillance dans toutes les matières d'intérêt public, cette surveillance devant toutefois s'exercer dans le cadre de la loi. »

On voit que ces dispositions constitutionnelles assez peu précises permettaient à M. Haërizadeh de fonder son système sur des mesures existantes. Disons toutefois que le Parlement n'a jamais pu se mettre d'accord en vue d'adopter une loi spéciale qui assurerait la mise en vigueur de ces mesures. A lire l'article 92, on comprend d'ailleurs

que les chambres n'aient pas été empressées à instituer des organes jouissant de pareils pouvoirs.

Nous ne pensons pas que le projet Haërizadeh mérite d'être accepté tel quel. En effet, le renforcement du législatif ne doit pas se faire au détriment du peuple. Ce projet nous semble néanmoins intéressant dans la mesure où il s'efforce de donner une réalité aux articles 90 à 92 du complément de la loi constitutionnelle du 7 octobre 1907.

À notre avis, le moyen le plus efficace d'assurer un renforcement du pouvoir législatif ne consiste pas comme le voudrait M. Haërizadeh à créer une caste d'élus, mais au contraire à entraîner une participation réelle de tous les électeurs aux affaires politiques du pays. Pour y parvenir, il faut prévoir à côté de la Chambre des Députés, la création des Conseils provinciaux et départementaux. Tant le Madjlis que les Conseils locaux doivent être élus directement par le peuple.

Les Conseils provinciaux et départementaux nous paraissent susceptibles de créer dans le peuple, un courant d'intérêt pour les affaires du pays. En effet, les électeurs sont, dans leur grande majorité, trop inconscients pour se soucier de problèmes intéressant l'ensemble du pays. La complexité de ces problèmes échappe à leur entendement. De plus, la Chambre des Députés est trop lointaine pour que ses délibérations puissent intéresser les habitants des régions reculées. En décentralisant les pouvoirs, en créant des assemblées régionales, on amènera l'électeur à une meilleure compréhension des problèmes politiques. Il est évident que l'électeur ressent avec plus d'acuité les problèmes locaux, et qu'il s'y intéresse de plus près.

La démarche traditionnelle que nous avons critiquée ci-dessus consisterait à chercher dans les droits étrangers un type de décentralisation qui a donné satisfaction. Elle proposerait, par exemple, d'introduire en Iran le système suisse. Il est pourtant évident qu'on ne fait pas artificiellement d'un état unitaire un état fédératif. La décentralisation doit être conforme à la structure du Pays. Or il existe en Iran des départements et des provinces. Il est donc relativement aisé de créer des Conseils départementaux et provinciaux et de donner à ces assemblées des pouvoirs déterminés dans certaines matières, qui touchent de près les intérêts régionaux. La politique étrangère, la conduite des armées, la monnaie, les finances et les douanes ne peuvent être retirés au gouvernement central. Il serait toutefois possible de donner des compétences aux organes décentralisés en matière d'économie publique, d'instruction publique, éventuellement en matière de justice et de police. Nous avons cons-

cience de la difficulté et des problèmes que pose une telle réforme, aussi ne pourrions-nous pas prévoir ses détails d'application. Nous tenions cependant à indiquer le fil directeur des mesures susceptibles de renforcer le pouvoir législatif, et d'assurer ainsi au pays un développement rapide et harmonieux.

Section III : Vérité et sincérité des élections.

L'exposé des réformes du système électoral de 1911 aura suffisamment édifié le lecteur sur un des problèmes les plus cruciaux qui se posent à notre pays, celui de la fraude électorale, pour qu'il soit nécessaire de justifier plus longuement la nécessité de promouvoir l'instauration de mesures pratiques destinées à assurer des élections vraies et sincères. Les élections telles qu'elles se déroulent actuellement tournent en dérision le principe démocratique. Selon M. Duverger, « chaque fois qu'il y a élection libre et sincère, il y a démocratie ».

Ainsi que nous le disions au début de cette conclusion, nous nous attacherons à proposer les mesures pratiques susceptibles d'empêcher la fraude électorale. Pour la clarté de l'exposé, nous reprendrons les divisions de notre chapitre sur les élections au Madjlis, et nous préciserons les réformes qu'il convient d'instituer.

1° Le droit de vote.

Il convient à notre avis de modifier considérablement cette matière en distinguant les conditions de jouissance et les conditions d'exercice du droit de vote.

a) Les conditions de jouissance :

Les conditions de nationalité et de majorité politique n'appellent pas de remarques spéciales.

Il n'en va pas de même du privilège réservé aux hommes par l'article 9 de la loi sur les élections au Madjlis. Comment justifier qu'une femme instruite ne puisse désigner un député, alors que ce droit est reconnu au plus obscur des illettrés ? Cette élimination des femmes est d'autant plus inadmissible que l'Iran, signataire de la Charte des Nations Unies, a reconnu par là que les hommes et les femmes sont égaux en droit.

Nous avons déjà traité dans la partie consacrée aux projets de réforme du système électoral iranien du problème des illettrés,

exposant brièvement les arguments des partisans et des adversaires. Il n'est pas inutile d'y revenir ici. Les partisans de la privation du droit de vote pour les illettrés ont tous proposé une mesure draconienne, puisqu'elle a pour effet de priver le 70 % du corps électoral de son droit de désigner les députés. Cette mesure se justifie néanmoins, car il est évident que des élections sincères ne pourront avoir lieu tant que la majorité des électeurs permettra aux plus riches candidats de supplanter les candidats les plus capables. Certes les adversaires de l'élimination, soulignant l'injustice de cette mesure ont proposé un remède. Ce remède consiste à développer l'instruction publique. Nous pensons également qu'il est urgent de s'attaquer au problème de l'analphabétisme. Le réalisme nous oblige toutefois à constater que ce problème ne sera jamais résolu, tant que la Chambre des Députés sera composée d'hommes plus soucieux de leurs intérêts particuliers que de l'intérêt général. Les illettrés qui, à la ville, vendent leur voix au plus offrant et à la campagne abandonnent au propriétaire foncier le choix du député favorisent ainsi l'élection d'une telle Chambre des Députés.

Le problème des illettrés est, à notre avis, trop important pour qu'on puisse proposer des remèdes partiels, et espérer que le pourcentage d'analphabètes diminuera seul. Certains ont préconisé l'adoption du système anglais qui octroie aux Universités un certain nombre de représentants. Ce palliatif serait dérisoire en regard de la situation actuelle de notre pays. Aux grands maux les grands remèdes ! Il convient de priver les illettrés de leur droit de vote ; cette mesure n'est cependant qu'une mesure temporaire qu'on pourra rapporter dès que les illettrés ne seront plus la majorité du corps électoral. La Chambre des Députés élue par les électeurs conscients de leur rôle pourra seule s'attaquer énergiquement au problème de l'analphabétisme. La privation du droit de vote pour les illettrés n'est pas une mesure injuste dans la mesure où elle a pour but d'assurer la promotion des classes les moins favorisées, promotion que la fraude actuelle rend impossible.

Les conditions de jouissance du droit de vote doivent donc à notre sens être les suivantes :

1. Nationalité iranienne.
2. Majorité politique.
3. Instruction élémentaire (savoir lire et écrire notre langue nationale).
4. Absence de motifs d'exclusion :

Ces motifs d'exclusion n'appellent pas non plus de remarques.

b) Les conditions d'exercice du droit de vote :

Ainsi que nous l'avons vu, la condition de résidence prévue à l'article 9 de la loi sur les élections au Madjlis est, en droit iranien, une véritable condition de jouissance, du fait de l'absence du registre électoral.

Il est indispensable d'introduire un registre électoral, si l'on entend lutter efficacement contre le vote multiple. Nous estimons donc qu'en plus des conditions de jouissance, les électeurs doivent satisfaire à deux conditions d'exercice :

1. Résidence de six mois.

Pour exercer son droit de vote, il faut avoir résidé six mois au moins dans la circonscription électorale. Le délai court dès l'instant où l'électeur a pris soin d'aviser les autorités compétentes de son intention de résider dans la circonscription, et non dès le moment où les autorités ont inscrit l'électeur au registre électoral.

2. Inscription au Registre électoral.

Il est nécessaire de faire cesser le désordre actuel et d'empêcher définitivement le vote multiple d'exister. On y parviendra en créant un registre électoral qui indiquera de façon précise aux Conseils électoraux de surveillance quels électeurs remplissent les conditions d'exercice. Le Conseil municipal nous semble être parfaitement apte à se charger de la tenue de ce registre. Il faut cependant éviter de donner un caractère intangible aux inscriptions contenues dans le registre électoral. Un instrument créé pour garantir l'ordre ne doit pas devenir un moyen de développer la fraude électorale. Il est donc nécessaire de prévoir un contrôle, exercé de deux façons. Une autorité de surveillance — par exemple l'autorité chargée de désigner les Conseils électoraux — pourra exercer d'office une surveillance sur la tenue des registres électoraux par les Conseils municipaux. D'autre part, les électeurs doivent pouvoir attaquer les inscriptions du registre électoral, en première instance devant le Conseil municipal et en dernière instance devant l'autorité de surveillance.

2° Les conditions d'éligibilité.

Il va de soi que la désuète condition du sexe doit être abandonnée. Nous pensons qu'il convient également de supprimer la condition de notoriété et de bonne réputation, cette condition étant

dépourvue de contenu réel, mais pouvant permettre d'éliminer les candidats gênants.

Deux autres conditions d'éligibilité doivent, par contre, être instituées. Il s'agit en effet d'assurer un contrôle par les électeurs de l'activité des parlementaires d'une part, et d'éviter l'afflux des candidats d'autre part.

a) Condition de résidence :

L'article 12 de la loi sur les élections au Madjlis ne prévoyant pas de condition de résidence, les députés sont libres de se faire élire dans la circonscription de leur choix. Ils opteront, naturellement, pour la circonscription où ils possèdent le plus d'amis influents.

L'absence de cette condition de résidence prive les électeurs de la possibilité de faire pression sur les élus. En raison de l'éloignement du parlement, les contacts entre élu et électeur ne sont pas possibles.

Il convient à notre avis de donner aux électeurs une possibilité de faire pression sur les élus, en obligeant ces derniers à résider depuis six mois au moins dans la circonscription où ils font acte de candidature, et en les contraignant à conserver les contacts avec leurs électeurs pendant la durée de la législature. Toutefois, on ne devra pas se montrer trop sévère pour apprécier la résidence, car les députés doivent être à même de remplir leur tâche dans la capitale.

b) Limitation du nombre des députés :

Nous avons déjà souligné combien la prolifération des candidatures est un phénomène nuisible dont il importe de protéger tant le peuple que les finances publiques. La dispersion des voix sur un grand nombre de candidats ne profite en effet qu'aux tendances extrémistes, particulièrement disciplinées, et les « candidatures de pacotille » entraînent pour l'Etat des frais injustifiés.

Les projets de réforme exposent diverses mesures susceptibles de limiter le nombre des candidatures. La solution contenue dans le projet du gouvernement Mossadegh, de décembre 1952, nous paraît de loin la plus satisfaisante, car elle limite les candidatures, sans avantager les candidats fortunés au détriment des autres.

L'article 12 de la loi sur les élections au Madjlis devrait donc contenir un alinéa ainsi conçu :

« Peuvent faire acte de candidature :

- » 1. Les personnes parrainées par cent électeurs.
- » 2. Les personnes qui déposent une caution de 25.000 rials. Cette caution ne sera rendue au candidat, que s'il obtient le cinquième des voix de la circonscription où il se présente. »

Notons enfin qu'il convient de frapper les Conseillers électoraux d'inéligibilité dans la circonscription où ils exercent leur fonction.

3° La procédure électorale.

Les dispositions réglant la procédure électorale sont celles qui appellent le plus de modifications. Pour la clarté de l'exposé, nous répartirons les réformes en suivant le plan suivant : Problèmes des Conseils et bureaux électoraux de surveillance — Procédure de vote — Dépouillement du scrutin.

a) Les Conseils et bureaux électoraux de surveillance :

Nous avons précisé en traitant des projets de réforme du système électoral de 1911 qu'il était à notre sens très difficile de contrôler efficacement l'activité des Conseils et bureaux électoraux. On est contraint de s'en remettre sur ce point à la valeur de ces organes. Aussi convient-il d'assurer la désignation de Conseillers électoraux impartiaux.

1. L'organe chargé de la désignation.

Si l'on veut éviter la formation de Conseils électoraux partiiaux, il faut retirer au préfet le droit de désigner les 36 citoyens qui éliront dans leur nombre le Conseil électoral de surveillance. Une commission spéciale composée de plusieurs membres donnera de meilleures garanties. A notre avis, cette commission devrait être composée de trois magistrats de l'ordre judiciaire. Cette commission nous l'avons vu, ne serait pas seulement chargée de désigner les 36 citoyens susceptibles de fonctionner comme Conseillers électoraux, mais serait également l'autorité de surveillance en matière de registre électoral.

2. Citoyens susceptibles de remplir cette charge.

Le projet du gouvernement Mansour, d'avril 1950, introduit une disposition originale et intéressante en prévoyant que les Conseillers électoraux ne pourront plus être désignés dans l'ensemble du corps électoral, mais devront appartenir à certaines catégories déterminées, catégories qui présentent des garanties suffisantes d'impartialité. Parmi les catégories proposées par le projet Mansour, nous retenons les suivantes :

1. Les magistrats de l'ordre judiciaire (dans la mesure où ils ne sont pas déjà chargés de la désignation).
2. Les professeurs d'université.
3. Les membres du corps enseignant primaire et secondaire.

On ne peut cependant dissimuler que dans un certain nombre de circonscriptions, il est impossible de découvrir 36 citoyens appartenant à l'une ou à l'autre de ces catégories. En pareil cas, nous proposons qu'on répartisse les sièges vacants entre les représentants des diverses tendances politiques. Ces hommes étant de tendances opposées, il sera difficile de créer une majorité.

3. Mode de désignation.

Afin d'empêcher les coalitions, nous sommes favorable non à l'élection du Conseil électoral par les 36 citoyens, mais à sa désignation par tirage au sort.

b) La procédure de vote :

En cette matière, diverses mesures d'inégale importance doivent être prises :

1. Délai pour faire acte de candidature.

Nous avons vu que le plus souvent les « candidatures de pacotille » sont des candidatures de dernière minute. Chacun admettra que l'ordre le plus élémentaire exige que les électeurs doivent être à même de connaître assez tôt le nom de chaque candidat.

A notre avis, les candidats ne doivent pouvoir faire acte de candidature que dans le mois qui suit l'annonce des élections par le ministre de l'Intérieur. Afin que les électeurs soient renseignés sans équivoque sur l'identité des candidats, le Conseil électoral de

surveillance devrait mentionner les noms de ces derniers dans l'avis explicatif qu'il adresse aux électeurs.

2. Durée du scrutin.

Si l'on veut lutter avec efficacité contre la fraude électorale, il convient de prévoir que le scrutin ne durera qu'un seul jour dans tout le pays. Cela posera indéniablement des problèmes complexes aux régions reculées, mais nous ne doutons pas un instant qu'on arrive en organisant le scrutin en détail à faire voter les régions les plus reculées en un seul jour.

3. L'activité du Conseil électoral.

Nous tenons à rappeler que le Conseil électoral est chargé d'assurer matériellement le déroulement du scrutin et de veiller à sa régularité. L'impartialité la plus absolue doit être ici la règle.

4. Le vote.

Les illettrés étant éliminés du scrutin, il n'existe aucune raison de ne pas prévoir que les électeurs rempliront personnellement leur bulletin dans un isolement.

c) Le dépouillement du scrutin :

Nous avons vu que le système électoral de 1911 est impuissant à réprimer les innombrables fraudes qui ont lieu durant le dépouillement du scrutin. Il convient ici également de protéger la sincérité des élections par des mesures rigoureuses :

1. Organe chargé du dépouillement.

Nous admettons que le dépouillement du scrutin soit confié au Conseil électoral de surveillance. Cet organe étant désormais aussi impartial que possible. Il nous semble néanmoins prudent de distinguer deux activités au Conseil électoral et de confier chacune de ses activités à des Conseillers différents. Les Conseillers électoraux qui ont assuré le déroulement matériel du scrutin ne doivent pas participer à son dépouillement. Cette tâche doit être confiée à d'autres Conseillers électoraux.

2. Dépouillement du scrutin au lieu de l'élection.

Pour peu qu'un bureau électoral éloigné doive envoyer l'urne au Conseil électoral principal, de nouvelles fraudes seront perpétrées. En effet, le transport sera assuré par les représentants de la force publique. Ces personnes appartiennent à des organisations fortement centralisées et hiérarchisées, et l'on peut craindre qu'elles encouragent ou participent à une fraude systématique. Seul le dépouillement du scrutin au lieu de l'élection peut éviter ces tentatives de fausser le résultat des élections.

3. Dépouillement immédiat du scrutin.

Le dépouillement du scrutin doit avoir lieu immédiatement après la fermeture des bureaux d'élection. Un dépouillement opéré plusieurs jours seulement après la clôture du scrutin serait un facteur de désordre et de fraude. Au reste, aucun obstacle technique ne vient entraver ce dépouillement immédiat.

4° Les sanctions.

a) Vérification des pouvoirs :

La vérification des pouvoirs par les députés eux-mêmes n'est guère satisfaisante, car les élus sont intéressés au premier chef.

A notre avis, il convient d'adopter ici la mesure préconisée par le projet de la Commission d'élaboration de la loi électorale, de mars 1945. Une commission mixte sera chargée de valider ou d'invalider l'élection de chaque député. Cette Commission mixte de 24 membres est désignée par moitié par le Madjlis au vote secret et par moitié par la Haute cour de Justice.

b) Les sanctions :

Il convient à notre avis d'instaurer des sanctions très lourdes à l'égard des commissions de désignation, des Conseils électoraux de surveillance et des autres organes qui ont volontairement failli à leur tâche et permis des irrégularités dans le déroulement des élections. Sur ce point les peines prévues à l'article 91 du Code pénal iranien nous semblent trop douces.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- ALBIN, PIERRE. — *Les grands traités politiques*. 2^e éd., Paris 1912.
- BARTHÉLÉMY, JOSEPH et DUEZ, P. — *Traité de droit constitutionnel*. Paris 1933.
- BURDEAU, GEORGES. — *Traité de science politique*. Tome IV : *Les régimes politiques*. Paris 1952.
- COSTON, HENRI. — *Les financiers qui mènent le monde*. Paris 1956.
- DEBRÉ, MICHEL. — *Du gouvernement de la liberté*. *Revue de droit public*, Paris 1949.
- DUVERGER, MAURICE. — *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris 1950.
- DUVERGER, MAURICE. — *Constitutions et documents politiques*. Paris 1957.
-

- TUNC, ANDRÉ et SUZANNE. — *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*. Paris 1954.
- BRYCE, JAMES. — *La république américaine*. éd. française, complétée par l'auteur, préf. de E. Chavegrin, Paris 1900-1902, 4 vol.
-

- BARTHÉLÉMY, JOSEPH. — *Le gouvernement de la France*. Paris 1933.
- CHATELAIN, JEAN. — *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*. Paris 1959.
- LIET-VEAUX, GEORGES. — *Droit constitutionnel*. Paris 1949.
- MIGINIAC, L. — *Le régime censitaire en France, spécialement sous la Monarchie de juillet*. Thèse, Paris 1900.
- PRÉLOT, MARCEL. — *Précis de droit constitutionnel*. Paris 1949.
-

- BURHAT, JEAN. — Histoire de l'URSS. Paris 1945.
DAVID, RENÉ et HAZARD, JOHN-N. — Le droit soviétique. Paris 1954.
HAURION, MAURICE. — Histoire du parti communiste de l'URSS.
éd. sociale, Paris 1946.
-

- GAFNER, RAYMOND. — L'exercice du pouvoir fédéral par les autorités
de la Confédération suisse. Thèse, Lausanne 1945.
SIEGFRIED, ANDRÉ. — La Suisse démocratie-témoin. 3^e éd. 1956.
LASKI, HAROLD-J. — Le gouvernement parlementaire en Angleterre.
T. F. par Cadart, Jacques et Prélot J., Paris 1950.
SMISSEN, E. V. D. — Les institutions politiques de la Belgique. Recueil
des textes, Bruxelles 1925.

Ouvrages relatifs à l'Iran

- AUBIN, EUGÈNE. — La Perse d'aujourd'hui. Paris 1908.
BÉRARD, VICTOR. — Révolution de la Perse. Paris 1910.
BROWNE, EDWARD-G. — Enghelabâté Iran. (Persian Revolution) T. P.
par Péjouh, A., Téhéran 1950.
FURON, R. — La Perse. Paris 1938.
FURON, R. — L'Iran, Perse et Afghanistan. Paris 1951.
SCHUSTER. — Ekhténaghé Iran. (La suffocation de la Perse), T. P. par
un comité sous la direction de Cheik M.T. Maréfât, Bombay 1922
(1840 de l'hégire).
THAUD, JÉRÔME et JEAN. — La vieille Perse et le jeune Iran.
Paris 1947.
AFCHAR. — La politique européenne en Perse. Berlin 1921.
EHTECHAM, H. — La situation économique et historique de la Perse
contemporaine depuis 1900 à nos jours. Montpellier 1930.
CHASSEM, ZADÉH. — Hoghoughé Assassié Iran. (Droit constitutionnel
de l'Iran), 2^e éd., Téhéran 1951 (13307).
KASRAVI, AHMÉD. — Tarikhé Machroutiaté Iran. (Histoire constitu-
tionnelle de l'Iran), Téhéran 1940-1943, 4 vol.
KHALATBARI, A. — L'Iran et le pacte oriental. Paris 1938.
MAKKI, H. — Tarikhé hist salébé Iran. (Vingt ans de l'histoire de l'Iran),
3 vol., Téhéran 1944-1946.
MAKKI, H. — Le livre noir. (Kétabé siah), Téhéran 1950.
MALEK-MAHDAVI, A. — Le parlement iranien. Thèse Neuchâtel 1954.
MALEK-ZADEH, M. — Tarikhé enghelabé Machroutyaté Iran. (L'histoire
de la révolution constitutionnelle de l'Iran), 5 vol. Téhéran 1949-1952
(1328-31).

- MOCHAVER, M. — L'évolution du gouvernement représentatif et l'Etat iranien. Grenoble 1937.
- MODIR-HALLADJ. — L'histoire du mouvement iranien. (Tarikhé néhzaté Iran), Téhéran 1933.
- MOKHTARI, H. — Bidarié Iran. (L'histoire du réveil de l'Iran), Téhéran 1947.
- NAKHAI, M. — L'évolution politique de l'Iran. Bruxelles 1938.
- SADJADI, M. — Les principes du régime parlementaire et leur application en Iran. Thèse Paris 1933.
- TAVLLALI, DJAMCHID. — Le parlement iranien. Thèse Lausanne 1954.

Publications diverses

- Les lois constitutionnelles du 14 zighadé 1324 gamari (1906).
- Les lois complémentaires aux lois constitutionnelles du 29 chaban 1325 gamari (1907).
- La loi électorale de la Chambre des députés, 28 cbaival 1329 gamari (1911).
- La loi électorale du Sénat, 14 ordibéhécht 1328 chamsi (1949).
- Le règlement électoral de la Chambre des députés du 24 radjab 1324 (1906).
- Le règlement électoral de la Chambre des députés du 12 djémadi-ossani 1327 (1909).
- Le règlement intérieur de la Chambre des députés, 1950.
- Le règlement intérieur du Sénat, 29 khordad 1330 chamsi (1951).
- Commission nationale de l'UNESCO. Evolution du problème des droits de l'homme en Iran, Téhéran.
-

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE Droit comparé	9
Titre I Introduction	11
Chapitre 1 Le choix d'un système électoral	11
Chapitre 2 Influences subies par le système iranien	12
Chapitre 3 Quelques définitions	13
Section 1 L'élection	13
Section 2 L'électeur	14
Section 3 Les systèmes de droits politiques	15
Section 4 Les modalités de la représentation	21
Section 5 Le bicaméralisme	27
Titre 2 Les divers systèmes électoraux	31
Chapitre 1 Le système américain	31
Section 1 Les élections à la Chambre des représentants	31
Section 2 Les élections au Sénat	36
Chapitre 2 Le système français	38
§ 1 Les élections au Parlement sous la IV ^e République	38
Section 1. Les élections à l'Assemblée Nationale	39
Section 2 Les élections au Conseil de la République	44
§ 2 Les élections au Parlement sous la V ^e République	46
Section 1 Les élections à l'Assemblée Nationale	46
Section 2 Les élections au Sénat	51

Chapitre 3	Le système de l'URSS	52
Section 1	Le système tsariste	52
Section 2	Le système soviétique	53
Chapitre 4	Le système suisse	60
Section 1	Introduction	60
Section 2	Les élections au Conseil national	60
Section 3	Les élections au Conseil des Etats	67
DEUXIÈME PARTIE Historique		69
Section 1	Histoire de l'ancien régime constitutionnel	69
Section 2	Changement de l'ancien régime	71
Section 3	Premier coup d'Etat de Mohamed-Ali Schah	75
Section 4	Deuxième coup d'Etat (dissolution du Madjlis)	78
Section 5	Résurrection du parlementarisme	79
TROISIÈME PARTIE Système électoral actuel en Iran		81
Chapitre 1	Bicaméralisme en Iran	83
Section 1	Son fondement	83
Section 2	Ses caractéristiques	84
Chapitre 2	Les sources internes et externes du droit constitutionnel et des lois électorales persanes	87
Section 1	Les sources internes du droit constitutionnel persan	87
Section 2	Les sources étrangères de la constitution	89
Section 3	Les sources des lois électorales persanes	90
Chapitre 3	Elections à la Chambre des députés	93
Section 1	Le mode d'élection	93
Section 2	Le droit de vote	93
Section 3	Les conditions d'éligibilité	97
Section 4	La procédure électorale	100
Section 5	Sanctions	106
Chapitre 4	Elections au Sénat	108
Section 1	Le mode d'élection	108
Section 2	Le droit de vote	109

Section 3	Les conditions d'éligibilité	111
Section 4	La procédure d'élection	113
Section 5	Sanctions	114
QUATRIÈME PARTIE Les projets de réforme du système électoral iranien		115
Section 1	Tendance unanime à la modification	117
a)	Projet de la Commission d'élaboration de la loi électorale, de mars 1945	117
b)	Projet du Premier ministre Saëd et du Dr Eghbal, ministre de l'Intérieur, d'avril 1949	117
c)	Projet du Premier ministre Mansour et du Ministre de l'Intérieur Ardalan, d'avril 1950	117
d)	Projet de M. Haërizadeh et de 17 autres députés, de septembre 1950	117
e)	Projet du Dr Mossadegh, de décembre 1952	117
Section 2	Le nombre de candidats et de députés	120
Section 3	La durée du scrutin	124
Section 4	Les Conseils électoraux de surveillance	127
Section 5	La vérification des élections	130
Section 6	Le problème posé par les illettrés	131
CINQUIÈME PARTIE Conclusions		133
Section 1	L'adoption d'un système constitutionnel	136
Section 2	Le renforcement du pouvoir législatif	138
Section 3	Vérité et sincérité des élections	141
BIBLIOGRAPHIE		149