UNIVERSITÉ DE NEUCHATEL - FACULTÉ DE DROIT
Section des sciences commerciales, économiques et sociales

LE PARLEMENT IRANIEN

THÈSE

présentée à la Section des sciences commerciales, économiques et sociales
de la Faculté de Droit
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences politiques et administratives

par

AHMED MALEK-MAHDAVI
Licencié ès sciences politiques
de la Faculté de Droit et des Sciences économiques et politiques
de l'Université de Téhéran

IMPRIMERIE RICHÈME
NEUCHATEL
1954

LE PARLEMENT IRANIEN

Monsieur Ahmed Malek-Mahdavi, d'Iran, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences politiques et administratives : « Le Parlement iranien ». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 25 septembre 1953.

Le Directeur de la Section des sciences commerciales, économiques et sociales :

P.-R. ROSSET.

AVANT-PROPOS

La rédaction finale de cette étude sur le Parlement de l'Iran coïncide avec le dénouement d'une crise qui, ayant duré pendant quelques mois, aurait pu bouleverser la vie de la nation. Cette crise politique, qui avait pris naissance dans la nationalisation de l'industrie pétrolière du pays, ne manqua pas de prendre une grande importance dans le cadre des événements internationaux et d'attirer par la suite l'attention du monde entier. Aussi avons-nous jugé nécessaire d'y consacrer ces quelques lignes qui, nous l'espérons, compléteront heureusement notre étude.

Pour étudier la crise qui opposa le gouvernement et le parlement en Iran, pour en dégager les origines, il est nécessaire de remonter quelque peu dans le passé et de faire un historique des événements qui se sont déroulés chez nous après la nationalisation du pétrole le 24 Esfand 1329 (mars 1951) (1).

Sous la pression de l'opinion publique qui s'exprimait aussi bien par la presse que par les députés, la 16me Chambre des représentants estima que le meilleur moyen d'assurer les intérêts nationaux vis-à-vis de l'Anglo-Iranian Oil Company, ne pouvait être trouvé que dans la nationalisation du pétrole. Le sentiment public était si

(1) Le 28 mai 1901, une convention conclue entre William d'Arcy et le premier ministre de l'Iran, Emin-es-Sultan, accordait à d'Arcy l'exploitation du pétrole du Sud. Le 14 avril 1909, l'Anglo-Iranian Oil Company acquérait la concession d'Arcy et en reprenait entièrement à son compte l'exécution. Le 27 novembre 1932, le gouvernement iranien, qui ne jugeait pas cette concession dans l'intérêt du pays, annula la concession d'Arcy, qui était déjà acquise par l'Anglo-Iranian Oil Company. Sur la protestation de cette dernière, la question fut portée devant la Société des Nations, qui conseilla d'engager des pourparlers. Ceux-ci aboutirent à la signature d'un nouvel accord entre les deux parties contractantes en 1933. La concession fut prolongée pour une durée de 60 ans, soit jusqu'en 1993. Le 17 juillet 1949, un accord additionnel fut conclu entre le

favorable à cette idée que le seul soupçon que le chef du gouvernement, le général Razm-Arra, y était opposé, aboutit à son assassinat le 7 mars 1951, ce qui fit faire un grand pas en avant à la question de la nationalisation.

Après l'assassinat du général Razm-Arra, M. Alla fut nommé premier ministre et forma un gouvernement qui ne resta pas longtemps en fonctions. Le Dr Mossadegh, qui avait joué un rôle de tout premier plan dans l'affaire de la nationalisation du pétrole, succéda à M. Alla.

Cette nationalisation fut aussitôt l'objet de l'opposition de la Grande-Bretagne qui prit fait et cause pour l'Anglo-Iranian Oil Company qui avait été déboutée.

L'exploitation et la vente du pétrole se trouvèrent presque totalement arrêtées après le départ des techniciens de la compagnie. La crise économique, latente depuis l'occupation de l'Iran par les Alliés lors de la dernière guerre mondiale, se développa dangereusement, en raison de la brusque cessation des revenus annuels du pétrole. Sur cette question de politique pétrolière, le Dr Mossadegh fut l'objet de vives critiques de la part de la minorité de la 16me Chambre, dans les derniers mois de celle-ci, et l'on peut dire que c'est à ce moment que remontent les premières convulsions parlementaires en Iran. Une fois la 16me législature terminée, un calme provisoire régna en Iran.

Au printemps 1952, la 17me Chambre débuta avec une majorité bien précaire (79 députés seulement sur 136 avaient été élus). Se conformant à la tradition parlementaire, le Dr Mossadegh démissionna, mais, sur la demande du Parlement, il fut désigné comme premier ministre.

Afin de mener à bien sa politique intérieure, le président du Conseil des ministres estima nécessaire d'avoir l'armée sous sa direction et adressa une demande dans ce sens au monarque. Le souverain ne s'étant pas montré favorable à cette demande, le premier

---

gouvernement de Téhéran et la compagnie anglaise au sujet du prix de vente intérieur du pétrole et d'une légère augmentation de la redevance annuelle. Mais cet accord ne fut pas ratifié par la 15me Chambre, qui n'estimait pas favorable déjà celui de 1933. La 16me Chambre ayant suivi l'idée de la 15me et après avoir reçu le rapport favorable de la commission spéciale du pétrole, vota la nationalisation en Esfand 1329 (mars 1951). Voir : Ali-Mohammed Bonakdarpour « Le pétrole iranien » thèse Neuchâtel 1953, pp. 60 et 84.

ministre démissionna le 25 Tir 1331 (17 juillet 1952) et ce fut là l'origine du conflit qui éclata entre M. Mossadegh et la Cour.

Se conformant aux tendances du Parlement, le roi nomma alors M. Gavam président du Conseil, mais cette désignation fut l'objet à Téhéran les 30 et 31 Tir (juillet 1952) de manifestations hostiles, qui aboutirent à la démission de M. Gavam et à une nouvelle désignation du Dr Mossadegh. Une fois ce dernier revenu au pouvoir, les fonctions de ministre de la guerre lui furent également attribuées.

Pour assurer les bases de sa politique intérieure et étrangère et réaliser les réformes économiques et sociales, le chef du gouvernement sollicita du Parlement l'octroi des pleins pouvoirs pour 6 mois. Cette demande souleva l'opposition de certains députés et sénateurs qui la jugeaient contraire au principe de la séparation des pouvoirs, selon les art. 27 et 28 de la loi complémentaire aux lois constitutionnelles. Comme le gouvernement disposait d'une majorité suffisante au parlement, M. Mossadegh obtint les pleins pouvoirs, mais ce fut là le début du conflit qui allait l'opposer à la minorité. Cette première période de pleins pouvoirs terminée, M. Mossadegh, dans la séance du 18 Dey 1331 (janvier 1953), en demanda la prolongation pour une année, mais cette demande se heurta à une violente opposition, même de la part de certains députés partisans du gouvernement (1). Finalement, la demande du président du gouvernement fut approuvée par la Chambre dans sa séance du 30 Dey 1331 (20 janvier 1953), ce qui aggrava le conflit entre le gouvernement et la minorité.

Le président de la Chambre, M. Kachani, estimait contraire à la constitution cet octroi de pleins pouvoirs qui risquait de mettre fin à la collaboration qui existait entre M. Mossadegh et lui depuis le début de la nationalisation.

Les députés partisans du gouvernement s'efforcèrent alors d'améliorer les relations entre M. Mossadegh et M. Kachani, mais, malgré une rencontre qui eut lieu le 7 Bahaman (27 janvier 1953) entre ces deux personnalités politiques, le président de la Chambre réaffirma sa déclaration concernant les pleins pouvoirs.

Une minorité opposante s'organisa contre le gouvernement à la Chambre, avec l'appui de M. Kachani. D'autre part, le conflit

(1) Voir les débats parlementaires des 18 et 25 Dey (janvier 1953), 17me lég.

entre M. Mossadegh et la Cour s'aggrava chaque jour, conflit dont les causes restent encore obscures.

Le 9 Esfand 1331 (28 février 1953), le roi décida de quitter le pays pour un voyage à l'étranger. Quoique la raison officielle de ce départ fût une question de santé, le peuple y vit une aggravation du conflit entre la cour et le premier ministre. A Téhéran, des manifestations eurent lieu en faveur du roi, si bien que, pour calmer le peuple, le monarque déclara qu'il renonçait au voyage annoncé.

Sur ces entrefaites, la Chambre décida de constituer une commission de 8 députés, chargée de prendre contact avec la Cour et M. Mossadegh, dans le but de trouver une solution au conflit.

A l'issue de ces entretiens, la commission déclara que l'origine du conflit n'avait rien de personnel, mais devait être cherchée dans l'interprétation de certains articles constitutionnels relatifs aux droits de la couronne et à ceux du gouvernement en ce qui concerne l'administration et l'armée.

Dans son rapport, ladite commission rappelait que l'art. 35 de la loi complémentaire aux lois constitutionnelles stipulait que la royauté était une institution divine, confiée au roi par le peuple, que l'art. 44 fixe l'irresponsabilité du monarque et la responsabilité des ministres devant le Parlement et que l'art. 45 enfin établit que les décrets royaux ne peuvent être mis à exécution qu'après leur signature par le ministre responsable.

La commission concluait en déclarant que la direction des affaires du pays (administration et armée) appartient au gouvernement et aux ministres responsables.

Bien que ce rapport eût été rédigé dans une forme très diplomatique, son approbation par la Chambre pouvait signifier une diminution du pouvoir royal. En conséquence, la minorité s'opposa à ce rapport et sa non-approbation aggrava le conflit, d'une part entre elle et le gouvernement, d'autre part entre elle et les députés partisans de M. Mossadegh, de telle façon que, de mars à juillet 1953, la Chambre ne parvint pas à se réunir fréquemment.

Pour débarrasser le gouvernement d'une minorité qui s'opposait à lui au sein du parlement, les députés partisans du gouvernement donnèrent leur démission le 23 Tir 1332 (juillet 1953), sous prétexte que l'atmosphère de la Chambre n'était pas favorable à l'accomplissement de leur mandat.

Après ces démissions, la Chambre ne posséda plus le quorum nécessaire pour être convoquée régulièrement ; cependant la minorité s'abstint de démissionner et continua son opposition contre le gouvernement.

Le 5 Mordad 1332 (juillet 1953), dans un message radiodiffusé, le Dr Mossadegh annonça l'organisation d'un plébiscite qui devait décider du sort du parlement. Deux jours plus tard, M. Kachani, ancien président de la Chambre, déclarait dans une proclamation générale que le plébiscite était contraire à la constitution et il ajoutait que le vote n'ayant pas eu lieu au scrutin secret était sans valeur. Pourtant, M. Mossadegh, fort de ce plébiscite, annonça le 16 août 1953 la dissolution du parlement.

Estimant cette dissolution contraire à la constitution, le Roi refusa sa signature et, par décret royal, nomma premier ministre le général Zahédi. A la suite des événements sanglants qui troublèrent Téhéran pendant 48 heures, le gouvernement Mossadegh fut renversé et le général Zahédi appliqua le décret de Sa Majesté.

Il est compréhensible que la situation très difficile que connaît l'Iran depuis presque deux ans et demi ait paralysé dans une certaine mesure l'exercice normal du régime parlementaire ; aussi faut-il espérer vivement que ce régime dont tous les éléments sont prévus dans la constitution sera instauré de nouveau prochainement en Iran.

CHAPITRE PREMIER

Origine du régime parlementaire

Jusqu'à la proclamation de la Charte constitutionnelle de 1906, le Roi de Perse jouissait d'un pouvoir illimité. Il disposait seul et souverainement de son pays et de son peuple et ses décisions étaient exécutées, sans discussion, dans tout le royaume par ses agents.

Aucune loi, aucune tradition n'existaient qui pussent limiter en quoi que ce soit l'autorité absolue du monarque. Les biens publics et les impôts payés par le peuple étaient souvent employés à satisfaire les fantaisies et à payer les prodigalités du souverain, qui les considérait comme biens personnels et privés.

Le clergé, de son côté, représentant autorisé de la religion, avait également un pouvoir illimité. Comme la Perse de ce temps-là ne possédait ni lois civiles ou pénales, ni organisation judiciaire d'aucune sorte, c'était le clergé qui y suppléait, ce qui augmentait considérablement son prestige et son influence sur le peuple. Il faut dire que le clergé, dans sa grande majorité, ne pratiquait guère les vraies lois de l'Islam, pas plus d'ailleurs qu'il ne se conformait aux ordres de Mohammed. Entrés en religion pour jouir d'une situation sociale de tout premier plan, les prêtres étaient, comme on peut bien le penser, opposés à toutes les réformes qui eussent pu être réalisées au profit du peuple.

Nasser-ed-Din-Schah (17 septembre 1848 - 1er mai 1896) régna 48 ans sur la Perse. Proche voisin du Tsar de Russie et du Sultan de Turquie, il institua chez lui le régime d'absolutisme politique que pratiquaient ces deux monarques et le despotisme fut de plus

en plus la règle souveraine en Iran. Et si, par aventure, un des ministres du Roi marquait quelque velléité de réformes, il en était bien vite empêché par le monarque lui-même et son entourage.

Amir-Kabir, ministre aux idées élevées et nettement progressistes, ne put réaliser qu'une faible partie de ses projets (1), et perdit en peu de temps tout son pouvoir. Après lui, Sépah-Salar, soucieux d'équilibrer le budget en diminuant les pensions exagérées des courtisans, se vit bientôt en butte aux pires intrigues et fut finalement révoqué par le Roi.

Nasser-ed-Din-Schah, au cours d'un troisième et dernier voyage en Europe, fut attiré et vivement intéressé par l'organisation politique des Etats occidentaux et conçut l'idée de l'imiter dans une certaine mesure. Il institua notamment quelques ministères, plaça à leur tête des hommes responsables envers lui et créa même un Conseil royal composé de personnages en vue afin de les consulter sur les affaires du royaume. Mais le Roi n'ayant accordé aucune liberté de décision audit conseil pas plus qu'aux différents chefs des ministères, cette organisation nouvelle perdit bientôt toute importance et toute valeur politique (2).

C'est dans les dernières années du règne Nasser-ed-Din-Schah que se posa pour la première fois la question de l'octroi de concessions à des étrangers pour l'exploitation de mines ou de forêts, comme aussi pour la création de banques ou l'établissement de routes, etc.

En 1889, un privilège fut accordé à un sujet britannique (le baron J. Reuter) pour la création d'une banque avec droit d'émission, et pour l'exploitation de mines.

En 1890, le prince Delgoreski réussit à obtenir pour 5 ans le droit de construction de routes et de chemins de fer en faveur de la Russie.

En mars 1890, l'exploitation du tabac dans tout le royaume fut concédée à une société anglaise, mais l'octroi de cette concession fut l'objet du mécontentement général en Iran. (Nous étudierons cette question pour elle-même plus loin.)

---

(1) C'est à lui qu'est due la création de l'Ecole supérieure Dar-El-Fénoun qui était dirigée par des professeurs iraniens et étrangers.

(2) Voir : Malak-Zadeh « Histoire de la révolution constitutionnelle de l'Iran ». Tome 1, pp. 66 et suiv., 123 et suiv.

Désirant accroître leur influence à la cour de Perse, les deux puissances de l'Angleterre et de la Russie, émues à jalousie, acquirent des concessions pour leurs ressortissants et s'immiscèrent ainsi dans les affaires privées de l'Iran sous prétexte de protéger les intérêts des détenteurs de concessions.

Tous ces événements éveillèrent l'attention du peuple iranien sur la question du régime absolu et l'on réalisa notamment que, sous un tel régime, le monarque pouvait disposer en toute liberté des richesses nationales sans aucun droit de regard ou de contrôle de la nation.

Seyed-Djamal-ed-Din-Assad-Abadi, le célèbre philosophe oriental, fut le premier, à l'occasion de ses voyages en Perse, en 1885 et 1889, à signaler ouvertement les avantages d'un gouvernement représentatif pour ce pays. Malgré la brièveté de ses deux séjours en Iran, son action politique eut une très grande influence sur les idées du peuple (1).

Un fait nouveau et qui devait avoir un grand retentissement dans tout le pays fut la publication de journaux en langue persane par les Iraniens fixés à l'étranger, notamment à Calcutta, à Constantinople et au Caire, journaux qui signalèrent aux Iraniens restés au pays, la liberté sociale et individuelle dont on jouissait dans les pays aux idées avancées.

Le journal de Hablol-Matine, publié à Calcutta par Seyed-Djalal-ed-Din Kachi, joua un grand rôle dans l'œuvre de pénétration des idées nouvelles en Iran.

Le journal de Ganoun, publié par Mirza-Malkam Khan, fut le premier qui osa critiquer le despotisme en Perse et déclarer que, sous le masque des concessions, le Roi ne faisait en définitive autre chose que de vendre le pays.

Le journal de Akhtar, rédigé par la Société des Iraniens de Constantinople, ainsi que le Parvarèche, qui paraissait au Caire, étaient fort appréciés par le peuple iranien.

Mais, à côté de ces journaux, les Iraniens de l'étranger publiaient également des ouvrages consacrés aux progrès réalisés dans les autres pays, qu'ils comparaient à leur propre pays si retardé. On

(1) Voir au sujet de la biographie de Seyed : « Zendéganich Seyed-Djamal-ed-Din. » Ouvrage écrit en persan.

peut citer parmi ces ouvrages les deux livres de Abdol-Rahin Talbof : « Ahmed et Massalek-ol-Mohssénin », qui sont écrits sous forme de fable très simple mais d'une haute signification (1).

L'activité des clubs secrets (Indjoman) fut aussi des plus efficaces et fécondes pour le relèvement national. Ces clubs, fondés par des libéraux dont le seul but était de changer le régime politique de l'Iran, ne faillirent jamais à leur tâche, à savoir le réveil du peuple.

Ce qui attira surtout l'attention des intellectuels de ces clubs, ce fut la création de la Bibliothèque nationale (Kétabkhaneh), qui devint en peu de temps la véritable plaque tournante des idées. Les leaders de ces clubs décidèrent alors de coordonner leurs efforts et leur activité en vue du but commun. Ils prirent contact avec certains membres libéraux du clergé peu satisfaits du régime et mirent à profit l'influence que ceux-ci avaient sur le peuple. Ils décidèrent en outre de favoriser et d'appuyer tous les mouvements révolutionnaires qui pourraient éclater (2).

Parmi les événements qui favorisèrent et préparèrent notre révolution, il faut mentionner au premier rang les mouvements révolutionnaires qui éclatèrent en Russie dès la défaite russe dans la guerre russo-japonaise de 1905. Les conquêtes du peuple russe qui furent saluées avec le plus d'enthousiasme en Iran furent la liberté individuelle et de la presse, la liberté de réunion et surtout le décret du 17 octobre 1905 qui créa en Russie une Chambre de représentants (Duma) (3).

Mais, avant de clore ce chapitre, il nous faut mentionner le magnifique travail accompli par les grands orateurs Malakol-Motakalémin et Seyed Djamal, qui ne manquèrent pas une occasion de dénoncer devant le peuple les désavantages et les méfaits du despotisme.

---

(1) Voir Edward Browne « Persian Revolution ». T. p. pp. 35 et suiv.
Voir aussi Kasravi. A. « Histoire constitutionnelle de l'Iran », tome 1er, 2me éd. pp. 55 et suiv.

(2) Voir : Malak-Zadeh op. cit. Tome 2, pp. 6 et suiv.

(3) Au sujet de la guerre russo-japonaise et de ses répercussions sur la Révolution en Russie, voir :

I. Histoire du parti communiste (bolchévik) de l'URSS, pp. 50 et suiv.
II. Histoire de l'URSS, pp. 11 et suiv.
III. Gassem-Zadeh : « Droit constitutionnel », p. 319.

Cette brève introduction aura permis, espérons-nous, de comprendre comment, dès le début du vingtième siècle, l'activité des Iraniens à l'étranger favorisa la propagation des idées nouvelles en Iran et prépara la chute du régime despotique dont nous parlerons dans les pages suivantes.

SECTION 1

La concession du tabac (1890)

En mars 1890, par convention en 15 articles, le souverain de l'Iran (Nasser-ed-Din Schah) accordait à un sujet britannique, M. G. F. Talbot, le droit d'exploiter le tabac et le tambakou (1) (vente à l'intérieur et à l'extérieur comprise).

Le concessionnaire qui, par le moyen d'agents spéciaux, avait fait une étude approfondie du marché intérieur et de la valeur d'exportation du tabac iranien, créa une société ad hoc en Iran, « The Imperiale Corporation of Persia ». Le droit de concession était de 15.000 livres sterling par an pour le Schah et cela bon an mal an. En outre, l'art. 3 prévoyait que le quart des revenus de la société serait versé à la caisse de l'Etat, et l'art. 7 avait la teneur suivante : « Le concessionnaire s'engage à payer au gouvernement persan tout ce qu'il retirait auparavant des différents impôts et taxes prélevés sur le tabac. »

Succédant à la première concession, accordée au Baron J. Reuter (2), cette seconde concession octroyée à un sujet britannique suscita un vif mécontentement parmi le peuple iranien et dans les milieux diplomatiques russes.

Pour parer à l'intervention de la Russie dans le cas d'un conflit entre la Société et le gouvernement de l'Iran, l'art. 14 de la nouvelle concession prévoyait ce qui suit : « Tout différend sera soumis à la décision d'un arbitre choisi par les deux parties. Au cas où l'entente ne pourrait se faire sur le choix dudit arbitre, l'affaire sera soumise sans appel à la décision d'un des représentants de l'Amérique, de l'Allemagne ou de l'Autriche résidant à Téhéran. »

(1) Le tambakou est un tabac spécial pour le kalian (narguilé en langue turque) dont il se fait une énorme consommation en Iran.

(2) Voir : Supra, p. 16.

Cette concession fut signée le 21 mars 1890 par le monarque et le ministre des affaires étrangères d'Iran d'une part et de l'autre par le major Talbot et l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Téhéran, et cela pour une durée de cinquante ans.

L'abandon d'une telle richesse pour un droit de concession aussi minime attira l'attention des réformistes, et de vives protestations s'élevèrent à ce sujet. Les journaux iraniens publiés à l'étranger révélèrent que le nouveau Sadr-Azam (1) (Emin-es-Sultan) avait reçu des concessionnaires de fortes sommes d'argent pour l'octroi de la concession et cette révélation augmenta gravement le mécontentement populaire.

L'article de la concession le plus vivement critiqué par le peuple était l'article 2, selon lequel la Société se réservait à elle seule le droit de vente du tabac en Iran. Le peuple ne pouvait acheter et vendre son propre tabac qu'avec la permission de l'étranger. Voici cet article : « Les concessionnaires seuls pourront délivrer des permissions écrites pour la vente du tabac et du tambakou, des cigarettes, des cigares, du tabac à priser, etc. Personne en dehors d'eux n'aura ce droit. Ceux qui actuellement s'occupent de la vente du tabac et du tambakou peuvent continuer ce commerce à condition d'y être dûment autorisés par la Compagnie. »

En février 1891, le représentant des commerçants communiqua au monarque les inconvénients de ce privilège, mais celui-ci ne donna aucune suite à cette démarche.

Dès le début de son activité, la Société fut l'objet de vives protestations dans toutes les provinces. A Tabriz, les affiches de la Société furent arrachées et remplacées par des placards révolutionnaires. Les citoyens de Tabriz firent savoir au gouvernement de Téhéran qu'ils ne permettraient pas à la Société de commencer son activité dans leur province. Le Roi ayant consulté le ministre de Russie à Téhéran, celui-ci lui conseilla de ne pas sévir avec sévérité. Le souverain ne suivit pas ces recommandations mais donna au contraire au gouverneur de Tabriz, Amir-Nézam, l'ordre de mâter la foule par la force. A réception de cet ordre, le gouverneur démissionna.

---

(1) Premier ministre ou président du cabinet choisi par le monarque et responsable devant lui.

Les Modjtéhéds (1) de Tabriz, poussés par la foule, demandèrent au Roi par télégramme la suppression de la concession. Pour calmer dans la mesure du possible cette agitation, la Société déclara que dorénavant les employés de la section de Tabriz seraient engagés parmi les citoyens de ladite ville, mais cette proposition fut également refusée par le peuple.

Il y eut des troubles du même genre à Isphahan lorsque arrivèrent les ordres du Prince Zelleh-Sultan, gouverneur de la ville, de livrer du tabac aux agents de la compagnie. Ces troubles se répandirent dans presque toutes les provinces, notamment dans celles de Chiraz et Yazd (2).

Au début de décembre 1891, le grand Pontife de Chiite, résidant à Saméreh (ville religieuse en Irak), Mirza Hassan Chirazi, interdit l'usage du tabac de toutes sortes en Iran jusqu'à la suppression de la concession. Donnant suite à cet ordre, les bureaux de tabac fermèrent leurs portes et personne ne fuma plus, pas même les courtisans ou les pensionnaires du harem du monarque. Le Dr Feuvrier, jeune médecin français de Nasser-el-Din-Schah, dans son volume de souvenirs « Trois ans à la Cour de Perse », admire cette discipline religieuse. Bien entendu, après cette interdiction, les protestations ne firent qu'augmenter à Téhéran et dans toutes les provinces.

Le Roi convoqua alors un Grand conseil composé d'un certain nombre d'hommes d'Etat, pour examiner l'affaire. Et, comme toute l'agitation était dirigée au fond par le clergé, le Conseil décida de consulter celui-ci également.

Dans ce but, Emin-es-Sultan fut chargé de convoquer une réunion d'Olémas (chefs spirituels) et il leur expliqua les difficultés de l'Etat ainsi que les diverses possibilités de résoudre les questions d'indemnisation ou de retrait de la concession. Mais les représentants du clergé ne s'étant pas laissé influencer quittèrent la séance sans prendre aucune décision.

L'hiver 1892 ayant débuté par un froid terrible, le prix des combustibles augmenta considérablement en quelques jours à Téhéran. La Banque impériale (banque anglaise) fut accusée aussitôt d'avoir acquis une grande quantité de charbon dans un but de

(1) Chefs spirituels de la religion musulmane.
(2) Voir : Feuvrier, « Trois ans à la Cour de Perse », pp. 269 et suiv.

spéculation, ce qui déclencha une nouvelle vague de colère contre les Anglais. Pour mettre fin à tous ces mouvements de révolte, le monarque demanda à Mirza Hassan Achtiani, grand Modjtéhéd de la capitale, ou bien de révoquer l'interdiction de fumer, ou de quitter Téhéran. Le grand Modjtéhéd préféra quitter Téhéran. A peine la nouvelle de ce départ était-elle connue en ville que le Palais royal fut entouré par la foule, protestant contre l'attitude indigne du Roi. La garde royale fit alors feu contre les émeutiers qui tentaient de pénétrer dans le Palais et sept personnes furent tuées et vingt blessées.

Le Roi dut capituler devant le peuple et décida le retrait de la concession. Des pourparlers commencèrent alors entre Sadr-Azam et l'ambassadeur de la Grande-Bretagne. Le gouvernement de Téhéran se déclara disposé à verser une somme de 500.000 livres sterling comme indemnité à la Société, somme qu'il emprunta au taux d'intérêt de 6 % à la Banque impériale. La compagnie de son côté faisait cession de tous ses biens immobiliers ainsi que de ses réserves de tabac au gouvernement iranien pour la vente à l'intérieur du pays.

La suppression de la concession fut affichée aussitôt à Téhéran et télégraphiée dans toutes les provinces. Cela se passait en avril 1892. Pour le peuple, l'affaire se solda par une dette nouvelle de 500.000 livres sterling (1).

Pour la première fois dans son histoire du 19me siècle, le peuple avait protesté avec succès contre la volonté arbitraire du Roi. Ce résultat fut des plus importants pour le mouvement qui allait éclater, à savoir la Révolution constitutionnelle de 1906. Le peuple avait compris qu'il était possible de résister au souverain en cas d'empiétement sur les intérêts nationaux.

De plus, comme la révolution était dirigée par les Modjtéhéds libéraux, leur influence et leur autorité augmentèrent au détriment du Roi. Les membres du clergé réformiste surent en profiter pour prendre la direction des mouvements populaires constitutionnels qui se développèrent dès 1905 en Iran et aboutirent au changement de régime du pays.

---

(1) Voir : Afchar, « La politique européenne en Perse », pp. 203 et suiv. et Feuvrier, op. cit., pp. 271 et suiv.

SECTION 2

Le règne de Mozaffar-ed-Din Schah
(juin 1896 - janvier 1907)

1. *Les emprunts de 1900 et 1902*

Mozaffar-ed-Din Schah, au contraire de son père qui était d'un caractère violent et obstiné, était indulgent et doux en une certaine mesure tout au moins. Une longue maladie le rendit incapable de prendre personnellement en mains les affaires de l'Etat, d'où il résulta que ses premiers ministres devinrent rapidement les véritables maîtres et seigneurs du pays.

En juillet 1896, Emin-ed-Dovleh, homme pacifique, fut nommé premier ministre. Comme il avait passé une grande partie de sa vie à l'étranger, il connaissait déjà les raisons fondamentales de la misère de son pays. Le monarque lui ordonna de réaliser des réformes, mission qu'il prit au sérieux. Son programme portait sur deux points essentiels : le premier consistait dans l'amélioration des finances de l'Etat par l'augmentation des revenus nationaux, notamment par la modernisation du système des impôts qui, dorénavant, devaient être encaissés directement par les agents du ministère des finances (1) ; le second point capital de son programme était l'extension et la modernisation de l'instruction publique par la création de nouvelles écoles et l'aide financière aux fondateurs d'écoles. Pour assurer la réalisation de son programme financier, il plaça à la tête du ministère des finances Nasser-el-Molk, licencié de l'Université d'Oxford. Il projetait en outre de restreindre les prodigalités du Schah et les traitements exagérés de ses courtisans.

Les intrigues suscitées par ces réformes commencèrent dans l'entourage du Roi et chez les Mollahs fanatiques (chefs du culte musulman) ; pour les uns, le motif de ces intrigues était la réduction de leur traitement et, pour les autres, c'était l'opposition à tout changement dans le système de l'instruction.

(1) Jusqu'alors, les gouverneurs des provinces encaissaient les impôts par leurs agents et versaient au Trésor de l'Etat une somme bien inférieure à celle qu'ils avaient reçue effectivement.

Alors, influencé par ses courtisans, le souverain révoqua son ministre (Emin-ed-Dovleh) et le remplaça par Mochir-ed-Dovleh, ancien ministre de l'Iran à la cour de Constantinople. Mais celui-ci, n'ayant pas réussi à faire un emprunt à l'extérieur, emprunt rendu urgent par les voyages du Schah en Europe, céda sa place au bout de quelques mois à Emin-es-Sultan, qui se prépara à contracter un emprunt en Russie. Les pourparlers furent discrets et portèrent sur une somme de 22,5 millions de roubles (ancienne monnaie russe, soit 400.000 livres sterling) avec intérêt de 5 % et pour une durée de 75 ans. En garantie, la Russie demandait le produit des douanes du Nord et un droit de contrôle sur ces douanes ; en outre, le gouvernement iranien s'engageait à liquider son compte à la Banque impériale (banque anglaise) pour n'être plus que le débiteur de la Russie. Cet emprunt fut signé le 20 janvier 1900 mais, en été de la même année, le souverain et ses comparses, au cours d'un voyage en Europe, dépensèrent une grande partie de la somme empruntée. En 1902, les caisses de l'Etat étaient vides, alors qu'un second voyage en Europe avec séjour dans les stations thermales était prescrit au souverain par ses médecins. Un deuxième emprunt de 10 millions de roubles avec intérêt à 4 % fut obtenu de la Russie en échange de quelques concessions, notamment celle de construire des routes reliant Téhéran à la frontière.

La Banque russe d'escompte et de prêt en Iran devint ainsi le seul établissement avec lequel traita le gouvernement iranien. Les revenus des douanes du Nord étaient versés à cette banque qui, après avoir touché l'intérêt des deux emprunts, versait le reste au Trésor du Roi. En qualité de banque prêteuse de l'Etat, cette banque jouissait d'une grande influence auprès de l'Etat persan (1).

La mission belge, qui avait été appelée à s'occuper des douanes de l'Iran, devint vite un sujet d'attention pour la Russie, qui en profita pour multiplier de plus en plus ses immixtions dans les affaires iraniennes. Pour étudier cette question, il faut remonter jusqu'en 1899. Jusqu'à cette date, en effet, nos douanes n'avaient pas une organisation particulière ; elles étaient généralement louées à des particuliers, notamment aux riches commerçants ou aux gouverneurs résidant dans les villes frontières, cela contre une redevance

(1) Voir : Kasravi. A. op. cit. Tome I. 2me éd., pp. 29 et suiv.
Voir aussi : Bérard. V. « La révolution de la Perse », pp. 349 et suiv.

fixée par le gouvernement. C'est alors qu'Emin-ed-Dovleh, afin d'assurer à l'Etat une ressource régulière, engagea une mission belge pour organiser les douanes et constitua sous sa surveillance personnelle une administration spéciale dite « Administration des douanes ». M. Naus, qui présidait ladite mission, réussit en quelques mois à mettre sur pied les douanes iraniennes de l'Azarbayédjan et celles de Kermanchah. En récompense, il fut nommé directeur général des douanes. Naus attira alors sur lui l'attention de la Légation de Russie à Téhéran qui, pour servir ses projets politiques, le gagna à elle en lui assurant un soutien constant. Peu après, Naus devenait ministre des douanes et totalement indépendant de toute surveillance des autorités iraniennes. Il n'était ni plus ni moins qu'un instrument politique du Tsar en Perse.

En 1902, Naus prépara le texte d'une convention douanière irano-russe et fixa dans ce but de nouveaux tarifs. Aux termes de cette convention, les importations russes en Iran étaient frappées de droits d'entrée très réduits. Les marchandises fabriquées à l'intérieur du pays étaient aussi soumises à ces droits. Il arriva en conséquence que les producteurs indigènes ne pouvant concurrencer les marchandises russes furent obligés d'arrêter leur production. De plus, les importateurs iraniens qui commerçaient avec d'autres pays que la Russie furent réduits à la faillite parce que les tarifs de leurs importations ne jouissaient pas de pareilles réductions. Cela suffit à montrer que ladite convention n'avait d'autre but que d'obliger les commerçants iraniens à ne faire d'affaires à l'extérieur qu'avec la Russie. Les importateurs élevèrent de vives protestations et leurs représentants furent reçus par le prince héritier, qui remplaçait par intérim le souverain alors en voyage en Europe. Le prince répondit favorablement aux doléances des commerçants et attira même l'attention du ministre des douanes sur leur sort, mais Naus ne donna aucune suite à cette intervention.

En février 1903, une mission anglaise à la tête de laquelle se trouvait M. Viscont Downe fut envoyée à Téhéran par le gouvernement de Londres pour conclure un traité commercial avec l'Iran, traité qui fut signé le 27 mai 1903. L'Angleterre obtint ainsi, elle aussi, des tarifs réduits pour ses exportations en Iran. Mais, ni l'Angleterre, ni la Russie n'accordèrent la réciprocité des droits aux Persans pour leurs exportations dans ces deux pays.

Ces événements déclenchèrent une vague générale de mécontentement qui fut mise à son comble par les trahisons répétées d'Emin-es-Sultan et les exactions de Naus envers les commerçants. En juin 1903, des troubles éclatèrent à Téhéran, à Yazd, ainsi qu'à Tabriz et Isphahan, et prirent un tel développement que Sadr-Azam, en septembre de cette même année, se vit obligé de donner sa démission.

Un comité provisoire de 5 ministres prit en mains les affaires de l'Etat et, deux semaines plus tard, Eyn-ed-Dovleh était nommé président du Conseil. C'était un prince rude et sans intelligence qui, au lieu de tenir compte de l'opinion publique, tenta de réprimer les mouvements populaires par la sévérité. Au bout de quelques mois, le néfaste Naus, au lieu d'être révoqué de ses fonctions, était chargé bien au contraire du ministère des Postes et Télégraphes et nommé membre du Conseil royal.

Eyn-ed-Dovleh fit surveiller par ses espions les cercles libéraux (Indjoman), qui faisaient discrètement de la propagande parmi le peuple. De plus, il interdit l'entrée des journaux rédigés par des Iraniens à l'étranger et qui s'inspiraient d'idées libérales. Pour suivre la nouvelle politique du Sadr-Azam, les gouverneurs des provinces renforcèrent encore leurs procédés tyranniques envers les citoyens, ce qui détermina partout un retour d'agitation (1).

2. *L'Iran en 1905 et 1906*

L'horizon était particulièrement sombre au début de 1905. Le concours des événements dont nous avons parlé plus haut (notamment l'affaire des dettes de 1900 à 1902, la tyrannie de Eyn-ed-Dovleh, les excès de Naus, etc.) avait tellement augmenté le mécontentement populaire que le moindre geste déplacé du gouvernement aurait suffi à avoir raison de la patience du peuple.

Cette année-là, le prix du sucre fut augmenté à Téhéran par suite de la diminution de la production de la Russie, le seul fournisseur de sucre. C'était là une conséquence de la guerre russo-japonaise de 1905.

---

(1) Voir : Kasravi. A. op. cit. Tome 1er, 2me éd., pp. 33 et suiv.
Voir au sujet des douanes : Safinia. A. « L'indépendance douanière de l'Iran. »

Le gouverneur de Téhéran fut chargé de convoquer les commerçants en sucre afin d'obtenir d'eux une baisse du prix de ce produit. On avait à peine commencé la discussion que le gouverneur prit violemment à partie Seyed-Hachèm, le grand commerçant en sucre, homme jouissant d'une réputation parfaite à Téhéran. Le ministre du commerce Saad-ed-Dovleh chargea son secrétaire de mettre un terme aux agissements du gouverneur, mais ce fut en vain. La nouvelle de cet incident s'étant répandue en quelques heures dans toute la capitale, les commerçants fermèrent leurs boutiques et se réunirent à la Mosquée du Schah (Masdjedet-Schah). Leurs représentants se mirent à la recherche des Modjtéhéds (Seyed-Abdollah Behbahani et Seyed Mohammed Tabatabaï) (1) pour examiner ce qu'il y avait à faire. Parmi les hauts dignitaires du clergé, on notait la présence de Imam Djomeh (2), personnage aux idées réactionnaires. Les deux Seyeds (Tabatabaï et Behbahani), qui jouissaient de la confiance du peuple, proposèrent d'adresser au monarque les deux demandes suivantes :

1. Révocation du gouverneur de Téhéran.
2. Convocation d'une assemblée dans le but d'examiner les demandes du peuple.

Seyed Djamal, le célèbre orateur, fut chargé par l'assemblée réunie à la mosquée de présenter les réclamations du peuple. Après avoir énoncé les deux points en question, Seyed fit la déclaration suivante : « Si le Roi est un vrai musulman, il acceptera les demandes des Modjtéhéds. » Imam Djomeh, qui avait reçu mission de Eyn-ed-Dovleh de troubler la réunion, cria de sa place que, par cette déclaration finale, Seyed insultait le Roi et il lui ordonna de quitter immédiatement la tribune. A ce même moment, ses domestiques préparés à cette manœuvre et armés, envahirent la mosquée et dispersèrent la foule.

Après un tel coup de force, les dirigeants du mouvement se rendaient parfaitement compte que le gouvernement prendrait des mesures sévères contre les manifestants afin d'étouffer la révolution dans l'œuf. Dès le lendemain, ils quittèrent donc la capitale pour

(1) Dès ce moment, les deux Modjtéhéds mentionnés ci-dessus assumèrent la direction de la Révolution dans la capitale ; les services qu'ils rendirent pour l'établissement d'un régime constitutionnel sont inoubliables.

(2) Président de la Mosquée royale nommé à vie par le Schah pour la prière du vendredi.

aller chercher asile à Chah-Abdol-Azim (petite ville à 10 kilomètres de Téhéran et tombeau sacré d'un des descendants de Mohammed). Le jour suivant, une foule bientôt incalculable et parmi laquelle se trouvaient des étudiants alla rejoindre les réfugiés. Emin-es-Sultan et quelques princes de la famille royale qui n'étaient pas en relations excellentes avec le premier ministre croyaient que ces protestations étaient dirigées uniquement contre la personne de celui-ci et, en conséquence, aidèrent matériellement les réfugiés, encourageant au surplus discrètement les citoyens à se joindre à eux.

Quelques jours plus tard, Amir-Bahador Djang fut délégué par le Sadr-Azam pour prendre contact avec les réfugiés. Il devait leur conseiller de quitter leur asile et de présenter directement leurs demandes au monarque (1). Mais les deux Seyeds répondirent que le retour dans la capitale n'aurait pas lieu avant que le Roi ait accepté les deux demandes formulées à la Mosquée du Schah. Comme Amir Bahador, appuyé par ses soldats, insistait pour les faire rentrer en ville, les habitants de Chah-Abdol-Azim se préparèrent à prêter main forte aux réfugiés. Mais le souverain ayant appris la chose, ordonna par téléphone à son général de ne pas insister davantage. Les réfugiés étant bien certains que leurs demandes ne seraient jamais présentées réellement au souverain, prièrent l'ambassadeur ottoman d'être leur intermédiaire auprès du Roi. Leurs principales revendications étaient les suivantes :

1. Création d'un Adalate-Khaneh (tribunal judiciaire) pour examiner les demandes du peuple.
2. Révocation de Naus de toutes ses fonctions.
3. Révocation du gouverneur de la capitale.

La légation ottomane envoya au ministre des affaires étrangères d'Iran une lettre comportant en annexe lesdites demandes, et insista pour qu'elle fût remise personnellement au monarque, car celui-ci, empêché qu'il était par ses courtisans, ne pouvait connaître la véritable raison des troubles populaires et croyait que leur cause était toujours antimonarchiste. Ayant eu connaissance par cette lettre de la réalité des faits, il chargea le premier ministre de faire rentrer les réfugiés dans le but d'entamer directement avec eux des pourparlers.

(1) Sadr-Azam n'avait d'autre but par ces artifices diplomatiques que de faire rentrer les réfugiés à Téhéran, puis d'expulser leurs dirigeants et de disperser facilement la foule.

Dûment muni d'un Dastkhat (décret royal), le ministre de la Cour se rendit à Chah-Abdol-Azim et fut accueilli avec joie par les réfugiés. Les chefs de ces derniers furent reçus le même jour par le Roi, qui agréa personnellement leurs demandes.

Sans doute, le terme de « Adalate-Khaneh » manquait encore de précision. Le Roi le prenait dans son sens littéral de « Palais de Justice » ; les révolutionnaires eux, lui donnaient le sens de « Assemblée nationale ». Comme il existait déjà en Iran un « Ministère de la justice », nous sommes d'accord avec les révolutionnaires pour penser que le terme de « Adalate-Khaneh » prenait le sens d'assemblée nationale (1).

Ces événements ayant consacré finalement la victoire des libéraux, le nombre de ceux-ci augmenta rapidement et de façon considérable. Mais les réactionnaires ne se tinrent pas pour battus et recommencèrent leurs intrigues pour regagner le terrain perdu. Sadr-Azam fit obstacle à l'exécution du décret royal, soit en ordonnant des arrestations, soit en faisant surveiller sévèrement les cercles libéraux.

Au mois de Maharam (le mois où les musulmans célèbrent les deuils religieux), Seyed Djamal, le célèbre orateur religieux, critiquant après les cultes les abus du premier ministre, fut expulsé à Gom, puis Saad-ed-Dovleh, qui avait renseigné le monarque sur les abus de Naus, fut transféré comme réfugié à Yazd. Tout au long de l'année de 1906, le peuple ne cessa de réclamer l'application du décret royal.

Tant et si bien que Eyn-ed-Dovleh se trouva obligé de convoquer un conseil des ministres et des courtisans pour connaître leur opinion au sujet de l'exécution du fameux décret. A l'unanimité, le conseil décida de ne pas l'exécuter (2). Le seul partisan de l'exécution,

---

(1) Voir : Kasravi. A., op. cit. Tome 1er, 2me éd., pp. 80 et suiv.

(2) Sadr-Azam ouvrit la séance et demanda l'avis de ses collègues sur l'exécution ou la non-exécution du décret.

Ehtécham-es-Saltaneh, ancien ambassadeur de l'Iran à la Cour de l'empereur d'Allemagne, émit l'idée qu'il serait indiqué d'appliquer le décret pour conserver à la parole du Roi son prestige.

Amir-Bahador répondit que la création d'un « Adalate-Khaneh » aurait pour résultat la suppression de toute différence entre les classes sociales ainsi que la limitation du pouvoir du gouvernement et du monarque vis-à-vis du peuple.

Ehtécham-es-Saltaneh, après avoir exposé que le peuple manquait des droits dont jouissaient déjà les autres nations, déclara que, par l'octroi de certains droits au peuple, le prestige du Roi serait augmenté et que sa personnalité gagnerait

Ehtécham-es-Saltaneh, fut envoyé à Azarbayedjan pour étudier le différend-frontière irano-turc. Ce n'était là qu'un prétexte pour l'éloigner de la capitale.

Seyed-Mohammed-Tabatabaï, le célèbre leader constitutionnel, se chargea d'envoyer une lettre au monarque pour lui rappeler ses promesses. Après avoir pris connaissance de la véritable situation de la Perse, le Roi réalisa les résultats fâcheux qu'aurait certainement l'inaccomplissement de ses promesses.

Cette lettre obtint du Roi une réponse favorable, mais rien ne fut changé pour autant.

Le 21 juin 1906, Cheik Mohammed, prédicateur et orateur de grand renom, fut arrêté sur l'ordre du gouverneur de Téhéran au moment où il revenait de la mosquée. Le peuple de la rue prit fait et cause pour lui et tenta de le libérer des soldats qui l'avaient arrêté, mais leur officier enferma le Cheik dans le plus prochain poste militaire. Un jeune Talabet (étudiant de la Faculté de théologie), nommé Seyed-Abdol-Hamid, protesta auprès dudit officier et s'apprêtait à libérer l'orateur enfermé lorsque l'officier tira sur lui, le blessant mortellement (1).

Un grand cortège s'organisa alors, en tête duquel on portait le corps sanglant du jeune Seyed, et une vive manifestation eut lieu contre le Sadr-Azam. Le cortège se dirigea vers la Mosquée du Djomeh. Les deux Seyeds s'y étaient joints ainsi que certains membres considérés du clergé libéral.

Les chefs de cette manifestation décidèrent de ne pas cesser le mouvement de protestation tant qu'ils n'auraient pas obtenu la constitution de l'Adalate-Khaneh, ainsi que la révocation du Sadr-Azam. Le gouverneur de Téhéran proclama alors l'état de siège et fit entourer la mosquée par l'armée.

---

en faveur auprès des étrangers. L'appui de la nation entière ne ferait qu'augmenter la solidité du trône. Mais le reste du Conseil se rallia aux déclarations d'Amir-Bahador et celui-ci annonça que, tant qu'il vivrait, il empêcherait le Roi de faire de telles réformes.

On a là un exemple typique de la politique de nos anciens courtisans : pour ménager leurs propres intérêts en continuant à exploiter le peuple, ils ne voulaient consentir à lui accorder aucun droit.

(Voir à ce sujet les notes de Péjouhe. A. annexées à « Persian Revolution », t. p. pp. 119.)

(1) Voir au sujet de l'arrestation du Cheik : Aubin. E. « La Perse d'aujourd'hui », pp. 200 et suiv.

Le lendemain, un avis était affiché en ville informant les commerçants que, s'ils n'ouvraient pas leur magasin dans les 48 heures, tout serait pillé par les soldats. Cet avis avait pour but de faire sortir les commerçants de la mosquée, mais il demeura sans suite.

Eyn-ed-Dovleh, qui avait décidé de résister énergiquement au mouvement populaire, se mit en relations avec les deux Seyeds, leur demanda de faire disperser la foule et les menaça, s'ils s'y refusaient, d'utiliser la force armée.

Le lendemain, la foule sortit de la mosquée pour une nouvelle manifestation, mais les soldats avaient reçu l'ordre de tirer sur elle et la foule rentra dans son asile. Le gouvernement décida alors d'empêcher toute communication entre les réfugiés de la mosquée et l'extérieur et refusa même d'envoyer quelque ravitaillement à l'intérieur. Les deux Seyeds, prévoyant que cette dernière décision obligerait les réfugiés à quitter la mosquée au bout de quelques jours, les supplièrent d'en sortir spontanément avant d'y être contraints par la faim. A l'extérieur, on annonça que les deux Seyeds avaient pris cette décision pour empêcher tout conflit entre les hommes de la mosquée et les soldats. Deux jours plus tard, Tabatabaï et Béhbahani, par protestation contre les décisions du gouvernement à l'égard des réfugiés de la mosquée, quittaient Téhéran avec leurs partisans pour aller chercher asile à Gom (1).

Après ce départ, certains commerçants et participants de la manifestation, poursuivis par le gouvernement, demandèrent asile à la légation de la Grande-Bretagne. M. Harant Duff, chargé d'affaires de la légation, leur répondit favorablement. Le 13 juillet 1906, une partie des libéraux se rendaient à la légation d'Angleterre et, en deux jours, 10.000 hommes environ les y rejoignaient. A la fin de la semaine, l'immense parc de la légation offrait le spectacle d'un vaste camping composé de centaines de tentes montées par les réfugiés. Toutes les classes de la population y étaient représentées, chaque corporation ayant sa tente spéciale. Les frais journaliers de subsistance étaient à la charge des commerçants. On décida d'adresser les propositions suivantes au gouvernement par les bons offices du chargé d'affaires de Grande-Bretagne :

1. Retour des Olémas (hauts dignitaires du clergé) émigrés à Gom.

(1) Voir : Kasravi. A. op. cit. Tome 1er, 2me éd., pp. 135 et suiv.

2. Assurance donnée par le gouvernement que les personnes réfugiées à la légation anglaise ne seront pas poursuivies.
3. Rétablissement de la sécurité publique.
4. Ouverture immédiate d'une Assemblée nationale.

Mais, après avoir étudié ces demandes, le gouvernement ne leur donna aucune réponse favorable. En présence de cette véritable obstruction officielle, les membres des clubs libéraux (Indjomans) qui se trouvaient parmi les réfugiés donnèrent avec enthousiasme des conférences destinées à démontrer les avantages d'un gouvernemet représentatif. Ils montrèrent avec force que, sans constitution délimitant avec précision les pouvoirs réciproques du monarque en face du peuple, aucune sécurité ni aucun droit n'étaient garantis à ce dernier.

Les Modjtéhéds de Nadjaf (centre religieux islamique) envoyèrent un télégramme au souverain, le priant avec insistance d'accepter les demandes des réfugiés. De son côté, le prince héritier Mohammed-Ali-Mirza, voulant profiter de cette occasion pour régler ses propres comptes avec Eyn-ed-Dovleh, envoya un télégramme au monarque l'engageant vivement à donner suite aux demandes du peuple (1). Des télégrammes identiques furent envoyés de toutes les provinces. Les officiers de l'armée de Téhéran avaient noué des relations secrètes avec les libéraux et leur avaient promis de n'exécuter aucun ordre dirigé contre eux. Etant parvenue à la connaissance de la Cour, cette nouvelle eut pour effet de diminuer notablement sa résistance.

Pour la dernière fois, le chargé d'affaires britannique communiqua au Roi le texte d'une requête rédigée par les réfugiés.

Voici les deux points les plus notables de cette demande :

1. Création d'une Chambre représentative pour les représentants du peuple.
2. Révocation immédiate de Eyn-ed-Dovleh.

---

(1) Les princes de la famille royale ne se rendaient pas compte de la véritable signification de toute cette agitation. Si cependant ils collaborèrent dans certains cas avec les libéraux, ce fut uniquement dans la pensée qu'ils pourraient ainsi réaliser mieux leurs propres intentions et servir plus efficacement leurs intérêts. Pour Mohammed-Ali-Mirza, par exemple, l'envoi d'un télégramme à son père pour le prier d'accepter les demandes des réfugiés s'expliquait par le fait qu'il savait que la victoire des réfugiés consacrerait la chute de Eyn-ed-Dovleh.

Le 5 août 1906, était promulgué par le Mozaffar-ed-Din Schah le fameux Farman (décret) royal, premier texte officiel établissant la monarchie constitutionnelle en Iran. Le même jour, Eyn-ed-Dovleh était révoqué et Mochir-ed-Dovleh accédait au pouvoir comme premier ministre.

Le Farman du 5 août, qui créait une Chambre de représentants, contenait certains passages manquant de précision et n'exposait pas avec une parfaite clarté les intentions du Roi. C'est pourquoi ce Farman ne donna pas pleine satisfaction au peuple. Un deuxième décret fut alors annoncé, qui devait être complémentaire du premier et qui, effectivement, fut accepté avec joie par le peuple.

Quelques jours plus tard, Azdel-Molk, chef de la famille royale, fut chargé de se rendre à Gom pour en ramener les réfugiés, qui rentrèrent solennellement à Téhéran (1).

Le 13 août 1906, la première assemblée populaire fut convoquée. Elle comprenait les représentants du peuple, les membres de la famille royale et du haut clergé et les libéraux. Mochir-ed-Dovleh ouvrit la séance en remerciant le Roi pour l'octroi d'une charte constitutionnelle et la création d'une Chambre représentative.

L'assemblée s'occupa tout d'abord d'élire un comité qui préparerait des lois électorales. Ce comité, après un laborieux travail, arriva à chef en septembre 1906.

D'après ces lois, les électeurs iraniens devaient être répartis en six classes, à savoir : les princes de la famille royale, les Olémas (haut clergé), les nobles, les propriétaires terriens, les commerçants et les membres de corporations. L'élaboration des lois électorales ne fut pas des plus faciles parce que, dans les milieux réactionnaires, on ne voulait pas que toutes les classes sociales participassent sur un pied d'égalité aux élections. De son côté, le Roi demandait l'insertion dans la loi de certaines clauses qui risquaient de provoquer de nouveau des agitations.

Le 18 septembre 1906 enfin, la loi électorale était signée par le monarque. Elle fixait à 156 le nombre des députés, à savoir 60 délégués de la capitale et 96 députés des diverses provinces. Les législatures étaient de deux ans chacune.

---

(1) Voir : Malak-Zadeh op. cit. Tome 2, pp. 161 et suiv.
Voir aussi : Schuster « Suffocation de Perse » t. p., pp. 7 et suiv.

Comme les élections dans les provinces pouvaient durer un certain temps, l'art. 9 de la loi prévoyait que la Chambre serait ouverte dès que les députés de la capitale auraient été élus (1).

Les élections à Téhéran débutèrent dans le calme et toutes les classes de la population y participèrent sérieusement. Par contre, les gouverneurs des provinces n'avaient pas annoncé au peuple l'octroi de la charte constitutionnelle. Les élections étaient terminées à Téhéran alors que, dans les autres villes, on ne voyait aucun signe des changements intervenus. Ce furent les Indjomans de ces villes qui, gardant toujours le contact avec la capitale, annoncèrent l'ouverture du parlement. La proclamation de cette nouvelle déclencha dans les provinces des mouvements d'hostilité contre les gouverneurs.

A Tabriz, où les mouvements révolutionnaires étaient en progrès, le prince héritier résidant dans cette ville avait gardé le silence sur les élections. Ce fut la cause d'agitations. Les libéraux de cette ville décidèrent de se réfugier au consulat de Grande-Bretagne. En quelques jours, les bazars étaient fermés et les grèves éclataient partout. Sur l'ordre du prince, le gouverneur de Tabriz essaya de disperser le peuple, en lui promettant qu'il communiquerait ses demandes à Téhéran.

Mais, comme au bout de quelques jours, aucune suite n'avait été donnée à cette promesse, les réfugiés prièrent le Consulat britannique de communiquer leurs demandes à la Cour par l'entremise de l'ambassadeur.

La légation britannique ayant mis le Roi au courant, celui-ci ordonna au prince de préparer les élections à Tabriz (2).

Le 7 octobre 1906, l'ouverture du Parlement eut lieu en présence de Mozaffar-ed-Din Schah et de tous les membres du corps diplomatique en résidence à Téhéran. Bien que souffrant d'une longue maladie, le monarque y prit part personnellement et, dans son discours d'ouverture, déclara que c'était une joie pour lui de voir, sous son règne, l'Iran devenir un Etat monarchique constitutionnel (3).

---

(1) Voir : « La loi électorale du 20 Radjab 1324 Gamari » (1906).

(2) Voir : Malak-Zadeh op. cit. Tome 2, pp. 192 et suiv.

(3) Discours de Mozaffar-ed-Din Schah, à l'ouverture du Parlement, le 18 Chaaban 1324 Gamari (octobre 1906), annexé au procès-verbal de la première législature.

Dès le lendemain, le Madjlis (Parlement) commença ses travaux par l'élection de son bureau principal et chargea une commission de rédiger un texte de constitution.

Les difficultés intérieures et extérieures surgirent aussitôt devant le Parlement. On s'occupa tout d'abord des retards constatés dans les provinces lors des élections parlementaires et le gouvernement fut chargé de prendre les mesures que dictaient les circonstances.

Puis ce fut la question de l'occupation de certaines villes frontières par les troupes ottomanes, occupation qui avait commencé dès l'ouverture de la période révolutionnaire en Perse. Ayant reçu de nombreuses pétitions des habitants de ces villes, la Chambre invita le gouvernement à ouvrir sans tarder des pourparlers avec Constantinople afin d'arriver à un arrangement.

Le 23 novembre 1906, le Madjlis reçut le texte d'une convention préparée par le gouvernement avec l'Angleterre et la Russie. Il s'agissait d'un emprunt de 400.000 livres sterling, somme qui devait être fournie par moitié par chacun de ces deux pays.

Certaines clauses de cette convention touchaient à l'indépendance de l'Iran. Telle la première, qui accordait aux deux puissances un droit de contrôle sur l'utilisation dudit emprunt.

Le nouvel emprunt fut l'occasion de violentes attaques contre le gouvernement. Certains députés allèrent jusqu'à déclarer que la ratification d'une telle convention ne signifiait rien d'autre que la fin de l'indépendance de l'Iran. De son côté, le gouvernement assurait que, sans cet emprunt, il lui serait impossible de combler le déficit du budget. Mais la Chambre, qui conservait de mauvais souvenirs d'emprunts étrangers, refusa à l'unanimité la convention et se prépara à lancer un emprunt intérieur. C'est alors que Moïn-el-Todjar, un des membres les plus en vue de la Chambre, après avoir dénoncé les désavantages d'un nouvel emprunt étranger, proposa la création d'une Banque nationale.

Cette idée fut accueillie avec enthousiasme par le peuple. Les grands commerçants s'engagèrent à souscrire des actions et cent souscripteurs s'annoncèrent pour des montants depuis cinq mille tumans (mille livres sterling), jusqu'à trente mille. Le peuple lui aussi, désireux de faire son devoir envers sa patrie, souscrivit des actions et l'on vit des étudiants vendre leurs livres et des femmes se

défaire de leurs bijoux pour en verser le prix à la Banque nationale (1).

Les banques anglaise et russe de Téhéran ne pouvaient se faire à l'idée qu'une banque iranienne fût fondée et commencèrent à créer des difficultés au nouvel établissement, qui allait être édifié.

La bataille des idées commença entre libéraux et courtisans à l'occasion de la rédaction des lois constitutionnelles. Tandis que les libéraux désiraient des lois d'esprit nettement démocratique, les courtisans cherchaient à conserver le principe du pouvoir illimité du monarque. L'entente se fit par concessions mutuelles, et, aux derniers jours d'octobre 1906, la loi était prête à être promulguée par le Roi. Mais celui-ci ayant formulé quelques demandes d'amendements, n'apposa sa signature que le 5 janvier. Le prince héritier, qui avait été appelé à Téhéran à cause de l'aggravation de la maladie de son père, donna également sa signature aux lois fondamentales. Mais les représentants du Madjlis demandèrent en outre au prince héritier de signer un autre pacte garantissant que la Chambre ne serait pas dissoute au cours de cette première législature.

Note. — Après le raffermissement du régime constitutionnel, la liberté de la presse se trouva largement augmentée. De nombreux journaux furent créés à Téhéran ainsi que dans les provinces, dans le but de faire connaître au peuple ce qu'était un régime représentatif. Des articles intéressants mirent peu à peu la masse au courant du nouveau régime. Dès le début de 1907, on constata un développement réjouissant de la presse à Téhéran. La valeur des journaux était fort différente. Parmi les plus marquants on peut mentionner « Soureh-Israffil », rédigé par Mirza Djahanguir-Khan, puis le « Hablol-Matin », rédigé par Seyed Hassan Kachi (frère du rédacteur du Hablol-Matin de Calcutta), enfin le journal de Mossavate.

Parmi les meilleurs journaux de Tabriz citons « Rouznameyeh-Melli » (journal national) rédigé par Ali-Akbar-Khan et « Azarbayédjan » par Hadji-Mirza-Aga Bélouri.

Nous ne pouvons pas parler des journaux publiés dans les autres provinces, car les renseignements à ce sujet nous font défaut.

(1) Voir les débats parlementaires des 18 et 20 Ramazan 1324 Gamari (novembre 1906).

SECTION 3

Le règne de Mohammed-Ali Schah

(19 janvier 1907 - 16 juillet 1909)

1. *Le conflit du monarque avec le Parlement*

Le 24 Zi-gaadeh 1324 Gamari (8 janvier 1907), mourait Mozaffar-ed-Din Schah et, onze jours plus tard, le 19 janvier, son fils Mohammed Ali était couronné Schah. Le nouveau Roi était un admirateur du pouvoir sans limites dont jouissaient ses ancêtres. Il considérait comme un acte de faiblesse envers le peuple l'octroi par son père de la charte constitutionnelle. Il n'avait aucun désir de voir s'instaurer en Iran un régime constitutionnel par la mise en pratique de la charte octroyée, au pied de laquelle il avait cependant apposé sa signature (1).

Dès son couronnement, il manifesta son hostilité envers la Chambre et chercha de toutes manières à la supprimer. Il commença par n'inviter aucun député à la cérémonie du couronnement, à laquelle assistaient le corps diplomatique au complet, des princes et des notables. Cette disgrâce sciemment voulue donna lieu à quelques interventions de députés au Parlement, mais celui-ci, voulant éviter tout conflit à ce sujet, n'y donna aucune suite.

L'entourage du jeune Roi le soutenait dans son opposition à la Chambre. Cette opposition eut pour résultat d'empêcher les ministres de se présenter devant l'assemblée et de la mettre au courant des affaires du pays. En conséquence, les décisions du Madjlis et les projets votés par lui demeuraient sans exécution. De nombreuses protestations s'élevèrent à la Chambre contre les ministres du Roi, mais sans succès.

Les débats parlementaires de cette époque donnent une idée de l'estime en laquelle les ministres étaient tenus par les représentants.

(1) Le gouverneur russe de Mohammed-Ali Mirza (Chapchah-Khan), qui avait été chargé de l'éducation du futur Roi, lui avait rempli la tête de souvenirs des grands Tsars, le persuadant que, sans autorité absolue, un Roi ne pouvait jamais régner sur son peuple.

Seyed-Nassr-Ollah, député, exprimait comme suit ses plaintes contre le gouvernement : « Les ministres nous donnent la preuve que le gouvernement ne veut pas collaborer avec l'assemblée ; leurs traitements sont ceux qu'ils avaient avant le changement de régime. » Dans la même séance, il déclarait encore : « Les courtisans sont opposés à l'existence même du Parlement. Ils sont hostiles à la souveraineté du peuple. » (1) Pour mettre fin à cette véritable comédie, la Chambre insista pour que le premier ministre lui présentât ses collègues et précisât lesquels d'entre eux étaient responsables.

Le vice-président, Mahtacham-es-Saltaneh, fut chargé alors de présenter le cabinet au Parlement. Il déclara que les ministres étaient responsables devant Sa Majesté seulement. Plusieurs députés demandèrent les raisons de l'absence de Cameran-Mirza, beau-père du Roi, qui avait été nommé auparavant ministre de la guerre. Le vice-président répondit que celui-ci était considéré par Sa Majesté comme « ministre honorable. » (2) La loi constitutionnelle ne contenant aucun article sur la responsabilité des ministres, la Chambre ne put insister sur cette question (3). Elle se heurta aux mêmes difficultés lorsqu'elle voulut se renseigner sur l'importance du revenu national, parce que Naus, qui avait sous son contrôle la plus grande partie des ressources, ne voulut pas faire rapport à ce sujet. On peut donc affirmer que le Roi empêchait indirectement toute activité réelle de la Chambre et la considérait comme une assemblée n'ayant d'autre compétence que la confection des lois.

Imdjoman-Melli, de Tabriz, ayant eu connaissance de cette hostilité du Roi contre la Chambre, dénonça cette situation comme un retour déguisé au despotisme et ses déclarations déclenchèrent de l'agitation dans la ville. Il s'ensuivit que les habitants de Tabriz présentèrent impérieusement les cinq requêtes suivantes :

1. Le Roi doit promulguer un décret déclarant que l'Iran est une monarchie constitutionnelle.

---

(1) Voir le débat parlementaire du samedi 7 Zi-hadjeh 1324 Gamari (janvier 1907), 1re législature.

(2) Le but du monarque en créant un « ministre honorable » était de confier à ses partisans la direction de certains ministères, comme celui de la guerre. Un ministre honorable était soustrait à tout contrôle du Parlement.

(3) Voir : procès-verbal du 19 Zi-hadjeh 1324 Gamari (janvier 1907), 1re législature.

2. Le nombre des ministres responsables doit être fixé d'une manière précise et le pouvoir exécutif n'a aucun droit d'en nommer d'autres sans la permission formelle du Parlement.
3. Les « ministres honorables » doivent être supprimés.
4. Révocation urgente de Naus et de son adjoint Prième.
5. Aucun étranger ne pourra être chargé d'un ministère.

Mis en présence de ces requêtes, le gouvernement résista pendant quelque temps. Quant à la révocation de Naus, il répondit qu'elle dépendait de l'approbation de la Russie, qui avait en gage les douanes du Nord.

Pour étudier ces demandes de Tabriz, une assemblée composée de certains députés et des membres du cabinet fut convoquée dans la maison du premier ministre. Comme on n'était arrivé à aucun résultat, l'affaire fut portée devant le Parlement. Le délégué de Tabriz, Tagui-Zadeh (1), déclara que les lois constitutionnelles avaient été préparées trop rapidement et n'avaient pas délimité clairement les pouvoirs respectifs des autorités exécutive et législative. Il ajouta que la Chambre devait voter des lois complétant les lois fondamentales.

Le Parlement accepta à l'unanimité les demandes de Tabriz, mais le Roi refusa sa ratification. Cette nouvelle provoqua la colère des citoyens de Téhéran, qui menacèrent d'occuper les administrations gouvernementales. Le Roi déclara alors qu'il admettait toutes les requêtes à l'exception de la première, mais le peuple exigea sa signature pour le tout.

Quelque temps plus tard, le monarque se vit obligé de s'exécuter. Naus fut révoqué en février 1907 et dut peu après quitter l'Iran (2).

Ayant eu ainsi gain de cause, la Chambre put alors s'occuper du budget. Pour la première fois, elle se chargea de contrôler les recettes et les dépenses du gouvernement. Une grande partie du budget était réservée aux dépenses de la Cour. La Chambre réduisit fortement les pensions qu'elle ne jugea pas nécessaires. Elle se mit avec énergie à la préparation des lois complémentaires. Celles-ci instaurèrent définitivement le régime parlementaire en Iran puisqu'elles y introduisaient les principes suivants : responsabilité poli-

(1) Diplomate de 1er rang et Président du 1er Sénat.

(2) Voir : Kasravi. A. op. cit. Tome 1, 1re édition, pp. 285 et suiv.

tique des ministres devant le Parlement (art. 61 et 67), séparation des pouvoirs des autorités supérieures du pays (art. 27 et 28), enfin irresponsabilité du chef du pouvoir exécutif (art. 44 et 45).

Certains articles des lois complémentaires firent l'objet de vives discussions entre le pouvoir législatif et le monarque. Celui-ci, en effet, demandait des modifications essentielles, mais la Chambre tint bon et refusa. Enfin, le 7 octobre 1907, après quatre mois de discussions, le monarque donna sa signature.

En raison de son long séjour à Tabriz, Mohammed-Ali connaissait parfaitement les sentiments de cette ville, partisane résolue du nouveau régime et décidée à le défendre s'il était nécessaire. Aussi le Roi chercha-t-il à supprimer le principal club des libéraux de cette ville, l'« Indjoman Tabriz ». Le monarque ordonna même discrètement au célèbre bandit Rahim-Khan d'envahir Tabriz et de disperser l'Indjoman. Mais, heureusement, les lettres envoyées par Rahim-Khan à certaines personnes purent être saisies, les destinataires furent arrêtés et le bandit n'osa pas s'approcher de Tabriz (1).

Les représentants de Tabriz insistèrent auprès du gouvernement, sollicitant son intervention. De son côté, le Parlement fit si bien

(1) Ce complot démontra que, sans être armé, le peuple ne pouvait pas défendre sa liberté. C'est pourquoi l'Indjoman de Tabriz décida de constituer une armée nationale composée de ses partisans. Une quantité d'hommes de toutes les classes s'engagèrent. Au printemps 1907, Tabriz était devenue une véritable caserne. Le soir après la fermeture des boutiques, les volontaires prenaient part aux exercices militaires. En été 1907, les Modjaheds (soldats nationaux) se déclaraient prêts à défendre leur liberté. En outre, l'Indjoman, pour réveiller dans les masses le sentiment de la patrie, décida d'organiser des conférences. Chaque vendredi, il fit appel dans ce but aux meilleurs orateurs qui se succédèrent pour parler au peuple.

Les Indjomans de Téhéran ayant compris le danger qui les menaçait, se préparèrent eux aussi de la même façon qu'à Tabriz. Parmi les nombreux Indjomans de Téhéran, on peut citer, comme étant les plus remarquables, les Indjomans de l'Azarbayédjan, Mozaffari et Tollab. Dès l'été 1907, un comité central formé des plus célèbres libéraux des Indjomans de Téhéran fut constitué sous le nom de « Comitéyeh Englab ». Il prit aussitôt la direction des nombreux Indjomans et s'occupa de l'organisation d'une armée nationale. Grâce aux manifestations quotidiennes des partisans des Indjomans devant Baharestant (Palais et siège du Parlement), les députés résistèrent aux innombrables demandes du Roi dirigées toutes contre l'esprit de la constitution.

Une même armée nationale fut constituée également à Rachte. Quant aux Iraniens des villes de la frontière russe, ils faisaient partie en général de cette armée. Toutes ces manifestations révolutionnaires avaient une action efficace sur le reste du peuple.

pression sur le Roi que celui-ci donna l'ordre au ministre de la justice d'arrêter Rahim-Khan (1).

Quelques jours plus tard, le frère du monarque, le prince Salar-ed-Dovleh, gouverneur du Kermanchah, tentait un coup d'Etat. Après trois jours de guerre contre l'armée royale, le prince était vaincu et dut se réfugier au Consulat britannique du Kermanchah. Le 22 juin 1907, ledit consulat ayant reçu toutes assurances au sujet de la vie du prince, le remit à la mission chargée de le ramener à Téhéran.

Averti des relations de Salar-ed-Dovleh avec les milieux constitutionnels, Mohammed-Ali s'en montra fort affecté et cela l'engagea à se montrer plus accommodant avec le Madjlis. Mais la Chambre ne sut malheureusement pas profiter de l'occasion pour affaiblir le monarque. Elle déclara même que le coup d'Etat du prince devait être considéré comme une action antinationale (2).

Après la démission de Mochir-ed-Dovleh, le monarque décida de nommer premier ministre Emin-es-Sultan. C'était un homme politique très au courant des affaires de l'Iran, mais peu attaché à sa patrie. Il se trouvait en ce moment-là en Europe et prit aussitôt le chemin du retour, traversant la mer Caspienne sur un navire russe qui le débarqua au port d'Anzalli (aujourd'hui Pahlevi). Mais les constitutionnels l'empêchèrent de descendre à terre et il se trouva obligé de rester sur le bateau. Le gouverneur de la province de Guillan ayant mis au courant de l'affaire la Cour et le Parlement, certains députés protestèrent contre le retour dudit ministre en Iran.

Dès son arrivée au pouvoir, le ministre en question rencontra des difficultés dans le domaine des finances et dans ses rapports avec le Parlement. A la Chambre existaient déjà deux partis. La majorité, composée des députés conservateurs, était dirigée par Sani-ed-Dovleh qui était, jusqu'à un certain point, partisan du premier ministre. Quant à la minorité, composée des libéraux, elle avait à sa tête Saad-ed-Dovleh et était hostile au nouveau gouvernement.

En mai 1907, le leader du parti minoritaire abandonna son mandat de député, ce qui fortifia le gouvernement momentanément.

(1) Voir : procès-verbal des 13 et 14 Rabi-el-sani 1325 Gamari (1907), 1re législature.

(2) Voir : procès-verbal du 24 Rabi-el-sani 1325 Gamari (1907), 1re législature.

Mais Tagui-Zadeh ayant pris la direction de la minorité, la situation du gouvernement en fut affaiblie aussitôt. En juillet 1907, Emin-es-Sultan présenta au Parlement son premier cabinet. Il déclara qu'il resterait au pouvoir tant qu'il aurait l'appui de la Chambre et promit qu'il respecterait le nouveau régime (1).

Le nouveau cabinet ne put obtenir la confiance du Parlement, parce que ses membres n'inspiraient pas confiance aux libéraux. Pour réformer son cabinet, le premier ministre obligea Cameran-Mirza à démissionner. Cette demande fut mal vue du monarque, le ministre limogé étant son propre oncle.

Peu de temps après le retour d'Emin-es-Sultan en Iran, les journaux annoncèrent qu'il était en train de contracter un nouvel emprunt à l'étranger. Le 31 août 1907, le premier ministre, sortant du Parlement, fut assassiné par Abbas-Aga-Sarraf, qui se fit justice peu après. La police trouva sur l'assassin sa carte d'identité : « Abbas-Aga-Sarraf Azarbayédjani, membre de l'Indjoman, Fédaï (dévoué au peuple) No 41. » Comme les Indjomans étaient fort nombreux, la police ne put savoir à quel club il appartenait. Les réactionnaires effrayés furent persuadés que les hommes qui tenteraient d'intriguer contre la liberté seraient l'objet de la même vengeance. Quant à Abbas-Aga, qui n'avait pas hésité à donner sa vie pour libérer son peuple, il fut considéré comme le premier serviteur de la patrie. Le journal Hablol-Matin de Téhéran dans son article No 133 du 8 octobre le proclame le « Sauveur de la liberté » (2).

2. *L'accord anglo-russe du 31 août 1907*

L'accord anglo-russe du 31 août 1907 est considéré comme étant d'une grande importance par les écrivains qui se sont occupés de la révolution constitutionnelle de l'Iran. Après cet accord, en effet, la politique de l'Angleterre et de la Russie à l'égard de la Perse entre dans une phase nouvelle. Aussi estimons-nous nécessaire d'en parler avec quelques détails afin d'éclairer la suite de notre histoire constitutionnelle.

---

(1) Voir : procès-verbal du 20 Rabiol-aval 1325 Gamari (1907).

(2) Voir les notes de Pejouh. A. annexées à « Persian revolution » t. p., p. 147. Voir aussi, au sujet de l'assassinat du premier ministre, la note annexée au procès-verbal du 21 Radjab 1325 Gamari (1907), 1re législature.

Le 31 août 1907, les gouvernements anglais et russe signèrent à Saint-Péterbourg, par les offices de MM. Isvolski et Nicolson, trois arrangements relatifs l'un à la Perse, le second à l'Afganistan et le troisième au Tibet. Parmi les événements internationaux qui engagèrent les deux puissances à signer ces accords, il faut mentionner la pénétration toujours plus poussée de l'Allemagne en Moyen-Orient et, d'autre part, les encouragements de la France, qui voulait mettre fin au conflit existant entre ses alliés. Nous allons examiner brièvement ces deux questions.

A la fin du 19me siècle, la faiblesse de l'empire ottoman et le rapprochement de l'Allemagne et de l'Autriche augmentèrent l'influence allemande dans les Balkans. La concession du chemin de fer de Bagdad, octroyée par le gouvernement de Constantinople à l'Allemagne en 1902, facilita la pénétration allemande en Moyen-Orient, surtout dans la région du Golfe persique. Le prince de Bülow, ancien chancelier de l'empire allemand, écrivait ce qui suit dans son livre « Die deutsche Politik » : « Le projet du chemin de fer de Bagdad ouvre à l'influence et à l'esprit d'entreprise de l'Allemagne, entre la Méditerranée et le Golfe persique, ainsi que sur les rives des deux fleuves historiques de l'Euphrate et du Tigre, des domaines incomparables au double point de vue de la fertilité et des espérances d'avenir. » La pénétration pacifique de l'Allemagne en Asie attira l'attention de l'Angleterre et de la Russie, qui décidèrent de mettre fin à leur conflit en Iran afin que leur rivalité ne tourne pas au profit de leur adversaire (1).

Quant à la France, qui désirait la réalisation d'une union à trois contre l'Allemagne, elle souhaitait que le conflit anglo-russe au Moyen-Orient fût résolu par un accord. L'intérêt de la France, alliée de la Russie et unie à l'Angleterre par l'Entente cordiale, consistait évidemment à concilier les intérêts de son alliée et de son amie. Il était donc naturel qu'elle cherchât à rapprocher la Russie de l'Angleterre et à obtenir ainsi une double garantie contre l'Allemagne. « Le cabinet de Paris, disait Nélidoff, redoute par-dessus tout qu'un dilemme se pose devant lui : Russie ou Angleterre. En conséquence tous ses efforts tendent et tendront toujours à trouver la formule qui réalisera son idéal : Russie et Angleterre. » (2)

(1) Voir : Afchar. op. cit., pp. 226 et suiv.

(2) Voir : « L'Histoire diplomatique de l'Europe » (1871-1914), p. 105.

Ayant une grande influence et de nombreuses concessions en Iran, l'Angleterre et la Russie désiraient consolider par un accord leur situation dans ce pays. L'Angleterre, notamment, estimait nécessaire d'avoir sous son contrôle le Sud de l'Iran pour défendre les frontières de l'Inde et le Golfe persique. De son côté, la Russie tentait d'étendre son influence que les libéraux, indirectement soutenus par l'Angleterre paralysaient en une certaine mesure.

C'est ainsi que le concours de plusieurs événements internationnaux d'une part, et, de l'autre, les intérêts anglo-russes préparèrent l'accord du 31 août 1907.

Celui-ci comprend cinq chapitres et un préambule, dont le but est de tranquilliser les Persans et les autres Etats. Voici ce préambule :

« Les gouvernements de Grande-Bretagne et de Russie, s'étant mutuellement engagés à respecter l'intégrité et l'indépendance de la Perse et désirant sincèrement assurer l'ordre dans tout ce pays ainsi que son développement pacifique et l'établissement permanent d'avantages égaux pour toutes les autres nations sous le rapport du commerce et de l'industrie ; considérant d'autre part que, pour des raisons d'ordre géographique et économique, chacun d'eux a un intérêt particulier au maintien de la paix et de l'ordre dans certaines provinces de la Perse contiguës ou voisines de la frontière russe d'une part et des frontières de l'Afganistan et du Bélouchistan d'autre part, et étant désireux d'éviter tout motif de conflit au sujet de leurs intérêts respectifs dans les provinces dont il a été fait mention plus haut. » (1)

Quant à la convention elle-même, ses art. 1 à 3 partagent l'Iran en trois zones distinctes. La première, au Nord et au Centre, comprenant les villes les plus habitées et les régions les plus fertiles de l'Iran, ainsi que les principaux centres commerciaux, est réservée à l'influence russe (art. 1). Le Sud est considéré comme zone d'influence britannique (art. 2). Il n'y a pas de villes très importantes dans cette zone, mais sa situation au point de vue stratégique est capitale. Quant à la zone neutre, située entre les deux précédentes, elle est de peu d'importance (2).

(1) Voir : texte de la convention : Albin. P. « Les grands traités politiques », pp. 416 et suiv.

(2) Voir : Bourgeois. E. « Manuel historique de la politique étrangère », p. 473. Voir aussi : Eubin. E. « La Perse d'aujourd'hui », p. 220.

Cette convention fut l'objet de critiques de la part de certains hommes politiques anglais qui connaissaient bien l'Iran, tels Lord Curzon et M. B. Lynch. Ces derniers étaient persuadés que le nouvel accord n'améliorerait pas la situation de leur pays en Perse. Examinant la question au point de vue économique et commercial, M. Lynch déclara que le gouvernement de Londres n'avait pas sauvegardé les intérêts de l'empire, étant donné que les principales routes commerciales de l'Iran se trouvaient placées dans la zone d'influence russe (1). Mais peut-être M. Lynch n'avait-il pas observé que le but capital de la Grande-Bretagne était d'arrêter l'avance constante de la Russie vers le Golfe persique et les puits pétroliers du Khosestan, au Sud de l'Iran (2).

Ce n'est qu'après le 16 septembre 1907 que les deux contractants informèrent officiellement le ministre des affaires étrangères de l'Iran de la conclusion de la convention. Le peuple ayant appris par les journaux cette nouvelle, qui causa un véritable désespoir en Iran, dénonça la convention comme attentatoire à l'indépendance du pays et ne voulut voir qu'ironie pure et simple dans son préambule. Comment croire aux promesses de la Russie au sujet de son respect de l'indépendance iranienne !

« Les deux traitants, disait Victor Bérard, voulaient bien déclarer qu'à leurs yeux la constitution persane était intangible et que leurs conseils conjugués feraient pression sur le Roi iranien pour qu'il respecte ses engagements envers la nation. Mais, à voir de quelle façon le tsar lui-même tenait les promesses faites par lui à son peuple et traitait la Douma, on pouvait deviner comment il soutiendrait le Madjlis contre le Roi. Au surplus, le rappel de Sir Cécil Spring Rice, ministre anglais en qui les constitutionnels avaient mis leur confiance, montrait bien que l'Angleterre ne ferait rien pour gêner les projets de Saint-Pétersbourg » (3).

La Grande-Bretagne, qui avait donné refuge en juin 1906 aux constitutionnels, continuait à jouir de la confiance populaire en Iran,

---

(1) Par « routes commerciales », M. Lynch entendait les trois routes qui reliaient les villes centrales du pays au Sud à savoir : I. Route de Téhéran à Gom et Isphahan. II. Route de Gom à Sultan-Abad (Erak). III. Route de Isphahan à Ahvaz. Toutes construites par les Anglais.

(2) Voir : Brown. E. « Persian revolution » t. p., pp. 166 et suiv.

(3) Voir : Bérart. V. op. cit., p. 356.

mais son rapprochement avec la Russie porta une grave atteinte à son prestige.

La vive émotion qu'avait produite en Iran la publication de la convention, obligea la légation britannique à faire à ce sujet une déclaration au ministre des affaires étrangères de l'Iran (la légation russe y coopéra également). Le texte de cette déclaration fut publié dans le journal « Hablol-Matin ». En voici la version française :

« J'ai été informé que l'accord conclu entre l'Angleterre et la » Russie avait donné l'impression que ces deux puissances s'étaient » entendues entre elles dans le but de partager le pays. Votre Excel- » lence doit être informée du caractère tout à fait différent des négo- » ciations intervenues entre l'Angleterre et la Russie. Lors de sa » récente visite à Londres et à Saint-Pétersbourg, Mochir-el-Molk » discuta l'affaire avec le ministre des affaires étrangères de chacun » de ces deux pays. Chacun de ces deux ministres lui déclara for- » mellement quel était le but de son gouvernement et Mochir-el-Molk » rapporta sans aucun doute les assurances qui lui avaient été don- » nées tant par la Russie que par l'Angleterre.

» Sir Edward Grey m'a mis au courant des explications données » à Mochir-el-Molk et avec lesquelles M. Isvolsky était d'accord. » Sir Edward Grey m'a répété l'entretien qu'il eut avec Mochir-el- » Molk ainsi que celui que ce dernier avait eu avec M. Isvolsky et » dont les déclarations furent communiquées au gouvernement bri- » tannique.

» Sir Edward Grey et M. Isvolsky tombèrent d'accord sur deux » points fondamentaux, à savoir : 1. Les deux puissances doivent se » garder d'intervenir dans les affaires de la Perse à moins qu'une » injure grave n'ait été commise envers une personne de l'une ou » l'autre des deux puissances. 2. Les négociations faites en dehors de » l'accord anglo-russe ne doivent pas violer l'intégrité et l'indépen- » dance de l'Iran.

» Sir Edward Grey observe que jusqu'à présent un antagonisme » a existé entre l'Angleterre et la Russie, et que ces deux puissances » ont fait effort pour empêcher que cet antagonisme n'influence en » quoi que ce soit leur conduite envers la Perse.

» Dans la situation où se trouve actuellement la Perse, l'une des » deux puissances aurait pu être amenée à intervenir dans les affaires

» intérieures iraniennes et à profiter de ladite situation au détriment
» de l'autre puissance.

» Le but des négociations intervenues entre les deux puissances,
» et qui ont abouti à un accord est justement d'empêcher que de
» telles difficultés ne s'élèvent entre elles. Ces négociations ne sont
» donc dirigées en rien contre la Perse ainsi que M. Isvolsky l'a
» clairement déclaré à Mochir-el-Molk en lui affirmant qu'aucune
» des deux puissances n'en veut à la Perse. Ainsi la Perse peut con-
» centrer toute son énergie au règlement des affaires intérieures. Les
» deux ministres sont entièrement d'accord sur la clause de non-
» intervention insérée dans l'accord et aucun doute ne doit subsister
» à ce sujet.

» Les déclarations pressantes de M. Isvolsky expriment les mêmes
» intentions : Le principe constamment observé par le gouvernement
» russe est de ne jamais se mêler des affaires intérieures d'un autre
» pays, à moins qu'une injure grave ne lui soit faite. Il est tout à
» fait impossible qu'il se départisse de cette règle de conduite dans
» le cas présent.

» Quant à un partage de la Perse entre l'Angleterre et la Russie,
» Sir Edward Grey et M. Isvolsky ont formellement déclaré qu'une
» telle supposition était dénuée de tout fondement. Si les deux puis-
» sances ont tenu à conclure un accord, c'est uniquement en vue
» d'éventuelles difficultés et de discussions qui pourraient s'élever
» entre elles, et pour s'assurer qu'un des deux pays ne tente pas de
» faire valoir son influence dans les régions persanes proches des
» frontières de l'autre. Cet accord n'est donc injurieux ni pour la
» Perse, ni pour aucune autre nation puisqu'il lie l'Angleterre et la
» Russie par l'engagement de n'entreprendre aucune action en Perse
» qui pût être jugée injurieuse par ce pays.

» Voici d'ailleurs les déclarations mêmes de M. Isvolsky :

« L'accord conclu entre les deux puissances européennes est d'un
» grand intérêt pour la Perse. La base de cet accord est la garantie
» de son indépendance et de son intégrité. Il servira les intérêts de
» la Perse et celle-ci, aidée par ces deux Etats, pourra se consacrer
» plus activement à mener à bien les réformes intérieures. Au vu de
» l'exposé que je viens de faire, vous pourrez vous rendre compte
» combien sont mal fondées les rumeurs qui ont couru dernièrement
» dans le pays entier concernant les prétendues ambitions et visées

» politiques de l'Angleterre et de la Russie. J'affirme une fois encore » que l'objet de cet accord n'est pas d'attaquer mais au contraire » d'assurer, et cela pour le plus longtemps possible, l'indépendance » de la Perse. Non seulement ces deux puissances ne cherchent en » rien ni ne souhaitent de trouver un prétexte d'intervention, mais » le but de leurs négociations amicales a été tout au contraire de » leur interdire d'intervenir sous prétexte de sauvegarder leurs inté- » rêts. Elles espèrent en conséquence que la Perse sera débarrassée » à l'avenir de l'ingérence étrangère et sera ainsi parfaitement libre » de diriger en parfaite liberté ses affaires intérieures. » (1).

Cette note fut envoyée au ministre des affaires étrangères de l'Iran et communiquée par lui aux journaux du pays.

Le 24 septembre 1907, le ministre des affaires étrangères communiquait au Parlement la lettre qu'il avait reçue de la légation britannique en annexe au texte même de la convention. Le ministère des affaires étrangères de Grande-Bretagne désirait en effet annoncer officiellement au gouvernement iranien la signature de la convention. Les membres de la Chambre admirent à l'unanimité que cet accord ne contenait rien qui pût inquiéter la Perse et que le gouvernement iranien pouvait prendre toute décision de nature économique ou commerciale en toute indépendance et octroyer toute concession à n'importe quel Etat et dans tout le royaume. Le ministre des affaires étrangères fut chargé d'informer officiellement les deux puissances de cette décision du Parlement (2).

Après l'assassinat de Emin-es-Sultan, le Parlement chargea Nasser-el-Molk, licencié de l'université d'Oxford, de présider le nouveau cabinet. Se rendant compte des embarras financiers du pays et des difficultés que devait engendrer la convention du 31 août 1907, il considéra son acceptation comme une obligation. Présentant à la Chambre son nouveau gouvernement, Nasser-el-Molk insista sur la collaboration qui devrait exister entre la Chambre et le cabinet (3).

---

(1) Le texte de cette déclaration est emprunté au journal Hablol-Matin, N° 115 de septembre 1907. Les articles de ce journal dans les N°s 113, 114, 115 et 116 au sujet de la convention du 31 août 1907 sont très remarquables.

(2) Voir : Débats parlementaires du 26 Chaaban 1325 Gamari (sept. 1907), 1re législature.

(3) Voir : Procès-verbal du 18 Ramazan 1325 Gamari (octobre 1907), 1re législature.

Le nouveau gouvernement ne resta d'ailleurs au pouvoir que deux mois et demi environ. Le premier ministre ayant proposé au Roi que l'armée royale fût placée sous le contrôle du ministre de la guerre, tomba en disgrâce et fut obligé de se retirer. Il donna officiellement sa démission le 12 décembre 1907 et fut arrêté le lendemain sur l'ordre du monarque. De pressantes démarches de la légation britannique réussirent heureusement à lui sauver la vie. Le 16 décembre, il quittait l'Iran à destination de l'Europe.

Le 15 décembre, deux cortèges composés l'un des partisans de la Cour, l'autre d'aventuriers de Téhéran, avaient manifesté contre le Madjlis. Ils dressèrent des tentes sur la place de Toupkhaneh, place principale de Téhéran. Cheik Fazlollah, Modjtéhéd, partisan de la Cour, harangua les manifestants hostiles au Madjlis. Il déclara que le nouveau régime était contraire aux intérêts du peuple.

Le jour suivant, les Modjahéds (dévoués au peuple) se préparèrent à défendre le Parlement. Pour éviter une échauffourée, la Chambre nomma une commission chargée de prendre contact avec le Roi pour que celui-ci donne des ordres en vue de disperser les aventuriers. Le Roi se déclara prêt à donner suite à cette demande si le Parlement, de son côté, s'engageait à désarmer les Modjahéds. La Chambre n'accepta pas cette condition, car elle se rendait compte que, si ses partisans étaient désarmés, elle serait attaquée bientôt par les manifestants.

Le 17 décembre, Azdel-Molk, chef de la famille royale, fit savoir de la part du monarque à l'assemblée qu'elle devait suspendre sa séance jusqu'à ce que l'ordre ait été rétabli. Mais l'assemblée ayant eu vent des motifs de cette demande, la refusa et accusa le monarque d'être le véritable instigateur des derniers événements.

Le 16 Zigaadeh (décembre 1907), le nouveau premier ministre, Nézam-es-Saltanéh, qui travaillait depuis quelque temps à rétablir la confiance entre le Roi et le Parlement, exprima le désir que l'un et l'autre échangeassent des serments de fidélité. Le même jour, il apportait au Parlement le texte du serment signé par le Roi et par lequel celui-ci se déclarait fidèle au régime constitutionnel. La Chambre de son côté adressa au monarque un document portant serment de sa part d'être toujours fidèle au souverain (1).

(1) Voir : Procès-verbal des 16 et 17 Zigaadeh 1325 Gamari (décembre 1907), 1re législature.

De toute évidence, cette pseudo-réconciliation ne devait pas durer longtemps, car Mohammed-Ali, ayant échoué dans sa dernière intrigue du 16 décembre, était décidé à en préparer une seconde, mieux étudiée, qui ne tendait à rien moins qu'à supprimer la Chambre.

3. *Le coup d'Etat du 23 juin 1908*

Après l'incident du 16 décembre 1907, la Chambre, désireuse d'améliorer ses relations avec le Roi, nomma à cette fin une commission spéciale composée de députés et de personnalités comme Azdel-Molk. Cette commission y parvint dans une certaine mesure puisqu'au mois de janvier 1908 le Roi invita quelques députés et leur déclara sa fidélité envers le Madjlis. Le président de la Chambre, qui faisait partie de la commission, fit part à la Chambre des sentiments du Roi. Il ajouta que le Parlement devrait interdire aux journaux de publier des articles provocateurs contre sa majesté et les courtisans. Le président déclara en outre qu'au cours de leur visite au monarque, les membres de la commission s'étaient engagés à intervenir auprès des orateurs pour qu'ils n'imputent pas à sa majesté la responsabilité des événements du 16 décembre.

Ces débats parlementaires des mardi 9 et jeudi 11 Zihaadeh montrent qu'une fois de plus, dans son entrevue avec les députés, Mohammed-Ali avait réussi à tromper le Parlement par de fausses promesses. Mais le comble était qu'il était parvenu à limiter la liberté de la presse et celle des orateurs (1).

Le vendredi 25 Maharram (février 1908), le Roi fut l'objet d'un attentat. Comme il passait avec son escorte le long de l'avenue Okbatan, une bombe fit explosion tout près de la voiture royale. Une personne fut tuée et deux autres blessées. Le lendemain, la Chambre regrettait officiellement cet incident et déléguait son président auprès du monarque pour le féliciter d'avoir échappé au danger.

Cet attentat fournit aux courtisans l'occasion d'accuser le Madjlis et les libéraux, et d'insinuer que le complot avait été ourdi par ces derniers. A partir du mois de mai 1908, le monarque se montra de

(1) Voir : Débats parlementaires des mardi 9 et jeudi 11 Zihaadeh 1325 Gamari (janvier 1908), 1re législature.

plus en plus réservé envers le Parlement. Il voulut même que les journaux et les orateurs s'abstinssent de toute critique à son égard. Le Parlement lui répondit en dénonçant les intrigues des courtisans et en sollicitant la révocation de certains d'entre eux : Amir-Bahador, Chapchal Khan, Mafakherol-Molk, Amin-el-Molk, Movagar-es-Saltanéh et Modjalalol-Sultan.

Azdel-Molk assuma le rôle de conciliateur et, finalement, les deux parties se mirent d'accord pour s'engager à tenir leurs promesses réciproques. Orateurs et journalistes changèrent de ton envers le Roi et son entourage. Mais il se passa quelque temps avant que le Roi éloignât de la Cour les personnes jugées indésirables par la Chambre.

Le 2 juin 1908, M. Hartwig, ministre russe à Téhéran, et M. Marling, chargé d'affaires britannique, demandèrent par lettre au ministre des affaires étrangères de l'Iran un rendez-vous pour le jour même. Ils ajoutèrent que la présence de Azdel-Molk et Momtaz-ed-Dovleh (président de la Chambre) leur paraissait absolument nécessaire. A cette entrevue, le ministre russe et le chargé d'affaires anglais déclarèrent que la vie de sa majesté était en danger et que son prestige était en butte aux attaques des constitutionnels. Pour terminer, le ministre russe affirma que, si la Chambre continuait à faire preuve de sentiments d'hostilité envers le Roi, son gouvernement se verrait obligé de prendre les mesures nécessaires pour protéger la vie du monarque. Et le chargé d'affaires britannique de confirmer les déclarations de son collègue. Sachant que la Russie n'attendait qu'un prétexte pour s'immiscer dans les affaires de l'Iran, la Chambre décida à l'unanimité que tout serait tenté pour améliorer ses relations avec le Roi.

Le 3 juin 1908, le Roi quittait de bon matin le Palais pour gagner Bagueh-Schah (1). Il traversa la ville escorté de ses cosaques et accompagné de Chapcha-Khan et de Liakhoff. Quelques heures plus tard, le petit prince héritier, Ahmed-Mirza, rejoignait son père.

La nouvelle de ce départ aussi subit qu'imprévu sema l'inquiétude à Téhéran et les boutiques fermèrent leurs portes. Pour réta-

(1) Grand jardin dans la banlieue de Téhéran, anciennement palais royal et caserne actuellement.

blir le calme, la Chambre enjoignit à la police d'obliger les commerçants à rouvrir leurs magasins.

Le même jour, le Roi envoyait à Mochir-es-Saltaneh, nouveau président du cabinet, une brève lettre l'informant que son départ de Téhéran avait pour seuls motifs la chaleur et son besoin de repos.

Le 4 juin, Azdel-Molk apporta au Parlement un message rassurant du Roi, qui invitait un groupe de notables dans le but de les consulter sur les affaires de l'Etat. Ces personnages étaient tous partisans du Madjlis et jouissaient d'une bonne réputation à Téhéran. Ils n'avaient accepté l'appel du Roi qu'après avoir obtenu de sa part toutes garanties de sécurité. Mais au moment de quitter Bagueh-Schah, ils furent arrêtés par les cosaques royaux, à l'exception de Motamed-el-Khagan, qui réussit à s'échapper et mit aussitôt la Chambre au courant de ce guet-apens (1).

Le Parlement, qui travaillait assidûment pour améliorer ses rapports avec la Cour, perdit tout courage et réclama énergiquement la libération immédiate des notables arrêtés.

Le 8 juin 1908, Mochir-es-Saltaneh présenta à la Chambre le nouveau gouvernement. Ce fut le dernier avant le coup d'Etat du 23 juin 1908.

Quelques jours plus tard, toutes communications étaient coupées entre la capitale et les provinces (2). Le 9 juin, le gouverneur de Téhéran était révoqué et le prince Moayed-ed-Dovleh, le célèbre réactionnaire, était nommé gouverneur.

Sur quoi, les Modjahéds se réunirent en armes dans la mosquée de Sépahssalar, qui se trouve à côté du Parlement, et déclarèrent qu'ils défendraient celui-ci quoi qu'il arrive.

Le 12 juin, un régiment de cosaques occupait la place de Baharestan. Son commandant faisait savoir au Madjlis que, si l'assemblée réunie dans la mosquée ne se dispersait pas aussitôt, elle le serait manu militari. A réception de cet ultimatum, la Chambre dépêcha à la mosquée quelques députés considérés tels que Tagui-Zadeh et Mostachar-ed-Dovleh, ainsi que son président. Après mille difficultés, l'assemblée se disloqua. Toutefois, sur la proposition de

---

(1) Voir : Browne. E. op. cit. t. p., pp. 192 et suiv.

(2) Voir : Procès-verbal des 4 et 9 Djamadi-el-Aval 1326 Gamari (juin 1908), 1re législature.

Tagui-Zadeh, quelques représentants de chaque Indjoman restèrent à la mosquée pour servir d'intermédiaires entre le Parlement et leurs collègues.

Tous ces incidents démontrent que la Chambre faisait les plus grands efforts pour ne fournir aucun prétexte de mécontentement au Roi. Son attitude fut même considérée comme une faute impardonnable par les constitutionnels.

Le 13 juin, le Roi demandait au Parlement d'expulser de la capitale certains orateurs et journalistes, tels que : Mirza Djahanguir Khan, éditeur du journal « Sour-Isrrafil », Malak-ol-Motakalémin, célèbre orateur de la capitale, Mohammed Mossavat, éditeur du journal « Mossavat », Seyed-Djamal-ed-Din Isphahani, orateur populaire de la capitale, ainsi que certains libéraux.

Cette démarche fit l'objet de pourparlers entre la Chambre et le souverain, qui en profita pour amener à Bagueh-Schah les munitions restées en ville. Finalement, la Chambre rejeta la demande royale.

Le 17 juin, le Madjlis écrivit au monarque pour lui rappeler les nombreux serments qu'il avait prêtés devant Dieu et sur le saint livre du Coran. Le texte de cette lettre figure dans le dernier journal de la Chambre (16 Djamadi-el-Aval 1326 Gamari). De leur côté, les Indjomans de Tabriz, Rachte, Kerman et Isphahan invitèrent par télégramme la Chambre à ne pas céder aux demandes abusives de la Cour.

Dès le 17 juin, le peuple reprit les armes.

Le 23 juin, quelques régiments de cosaques entouraient le Parlement et la place Baharestan, interdisant toute circulation dans les avenues d'accès à ladite place. Seyed Béhbahani s'approcha du chef des cosaques pour se renseigner sur ses intentions. Il répondit qu'ordre lui avait été donné de rétablir le calme dans la ville. Peu après, le colonel Liakhoff (1), accompagné de quelques officiers russes, arriva devant la place de Baharestan.

(1) Le régiment des cosaques avait été établi en Iran en 1873. Nasser-ed-Din Schah, dans son voyage en Russie, avait été impressionné par l'uniforme des cosaques du Tsar. Il avait sollicité l'envoi de quelques officiers russes en vue de constituer en Iran une brigade de cosaques, le seul régiment organisé à la disposition des Rois de Gadjar.

Lors de l'avènement de Mohammed-Ali Schah, le colonel Liakhoff fut nommé commandant du régiment.

Béhbahani promit au colonel que le peuple assemblé dans la mosquée se disperserait, mais Liakhoff refusa de discuter avec lui.

A midi, les officiers russes donnèrent l'ordre de faire feu sur le Parlement et la mosquée.

Les Modjahéds qui s'y trouvaient, et ceux qui étaient dans le bâtiment des Indjomans de Azarbayedjan et Mozaffari (voisin du Parlement), firent feu à leur tour contre les cosaques. Finalement, la victoire resta aux mains des cosaques qui, à tout instant, recevaient des renforts en hommes et en munitions.

Les cosaques et les soldats Sylakhori commencèrent alors à piller les bâtiments du Madjlis et des clubs voisins. Les orateurs et journalistes dont le Roi avait demandé l'expulsion furent arrêtés et emmenés à Bagueh-Schah. Malakol-Motakalemin et Mirza Djahanguir-Khan furent étranglés et les autres enchaînés (1).

Le 24 juin, Mohammed-Ali adressa une lettre au président du conseil des ministres, accusant les constitutionnels d'être responsables du désordre. Il reprochait au Parlement d'avoir mis en danger la sécurité publique, et prononçait sa dissolution.

Le jour même, l'état de siège était proclamé à Téhéran et le colonel Liakhoff devenait gouverneur militaire de la capitale. Une proclamation signée par le colonel fut affichée partout, annonçant la suppression de la liberté de réunion et de presse. Voici quelques-uns des articles les plus importants de cette proclamation :

« Conformément à l'ordre de sa majesté et pour assurer la sécurité publique et la bonne exécution des lois, je porte à la connaissance du public les articles suivants : Art. 1. — Rétablissement de l'ordre dans la capitale. Le commandement des régiments de gendarmes, Khaladj, Zarand, ainsi que l'administration de la police sont conférés aux officiers de la brigade des cosaques de sa majesté. Art. 5. — Toute réunion de plus de 5 personnes en rue est absolument interdite et sera dispersée par la force armée. Art. 6. — Le commerce des armes à feu est interdit et ne peut être autorisé que par moi-même personnellement.

Le but de cette proclamation était de paralyser l'activité des libéraux à Téhéran. Les sanctions prévues étaient particulièrement rigoureuses.

(1) Voir : Sadjady. M. « Les principes du régime parlementaire et leurs applications en Iran », thèse Paris 1933, pp. 36 et suiv.

Mais la joie de la victoire fut de courte durée pour les royalistes. Les premières protestations furent celles du haut-clergé de Nadjaf (centre religieux des Musulmans), qui jouissait d'une influence considérable sur le peuple iranien. Les grands pontifes Chiit, comme Mirza Kazem Khorassani et Abdolah Mazandarani, reprochèrent au monarque d'avoir supprimé les droits du peuple musulman.

De leur côté, les libéraux réfugiés dans les états européens protestèrent et mirent le monde libre au courant de la situation de leur patrie.

L'extension des troubles au Nord du pays, surtout à Tabriz, qui était menacé d'une immixtion russe, attira l'attention de la Grande-Bretagne. Des pourparlers anglo-russes s'engagèrent. L'Angleterre demanda instamment que le ministre de Russie et le chargé d'affaires britannique à Téhéran intervinssent auprès du Roi en vue de l'ouverture immédiate du Parlement. A la suite des démarches de ces diplomates et des troubles de Tabriz, le Roi décida que les élections auraient lieu dans deux mois.

Cependant, les membres réactionnaires du clergé, suivant une suggestion de la Cour, déclarèrent que le régime constitutionnel était anti-islamique. Ils priaient en conséquence le Roi de révoquer son ordre concernant de nouvelles élections.

Le monarque, considérant que l'institution du Parlement était jugée anti-islamique, se prétendit obligé de revenir sur sa décision (1).

4. *Le soulèvement de Tabriz et le rétablissement du régime constitutionnel en Iran (juillet 1909)*

Les constitutionnels de Tabriz se préparèrent à défendre la liberté menacée. Ayant choisi le brave Sattar Khan comme commandant de l'armée nationale, ils déclarèrent qu'ils ne poseraient pas les armes avant que le régime constitutionnel ne fût rétabli en Iran.

De leur côté, les royalistes, dirigés par les membres du clergé réactionnaire, entre autres Mir-Hachèm, Imam-Djomeh et Hadji-Mirza-Hassan, entreprirent une contre-attaque.

---

(1) Voir : Malak-Zadeh. op. cit. tome 3, pp. 270 et suiv. et même auteur, Tome IV, pp. 169 et suiv.

Dès le mois de juin, la guerre fut déclarée. A court d'hommes et de munitions, les libéraux se virent obligés de battre en retraite les premiers jours. Les royalistes s'emparèrent des quartiers les plus importants de Tabriz. Mais, bientôt, le génie de Sattar Khan parvint à rétablir la situation et l'ennemi fut obligé de quitter la ville. Les exactions des soldats royalistes, les pillages commis par les hommes de Rahim Khan, assurèrent le succès des libéraux, qui virent venir à eux une grande partie des citoyens de la ville.

En août, le prince Eyn-ed-Dovleh fut nommé gouverneur de l'Azarbayedjan. A la tête de quelques milliers d'hommes, il prit la route de cette province et fut rejoint aux approches de Tabriz par les royalistes de cette ville.

Egbal-es-Saltaneh, le grand féodal, prépara de son côté une importante armée qui, sur l'ordre du monarque, envahit Tabriz. Dès le mois de septembre, les troupes royalistes attaquèrent les libéraux et des batailles sanglantes eurent lieu. Les Modjahèds défendirent si bravement leur ville qu'aux derniers jours d'octobre, les envahisseurs furent obligés de reculer.

Eyn-ed-Dovleh dut quitter la ville et, en attendant des renforts, il entra en pourparlers avec les vainqueurs. Ceux-ci lui répondirent qu'ils n'avaient aucune confiance dans les promesses de Mohammed-Ali Schah et qu'ils ne mettraient pas bas les armes avant que le nouveau Parlement ne fût rétabli.

En octobre, Liakhoff envoya une troupe de cosaques renforcer l'armée royale. Mais ce régiment, sur lequel reposait l'espoir de la Cour, ne put entrer dans la ville et dut se contenter de l'encercler pour empêcher l'entrée des ravitaillements.

La révolution de Tabriz encouragea les autres provinces et, au bout de quelques mois, l'agitation avait gagné Rachte et Isphahan. Pour calmer le peuple, Azdel-Molk conseilla au Roi de faire preuve de modération. Mais le monarque, qui espérait pouvoir contracter un nouvel emprunt auprès de l'Angleterre et de la Russie, décida de continuer la guerre contre les libéraux.

La victoire des constitutionnels de Tabriz inquiéta la Russie, qui se déclara obligée, pour sauvegarder les intérêts de ses sujets et des Européens, d'envoyer quelques régiments dans l'Azarbayédjan. Elle prétextait d'ailleurs qu'une des principales raisons de son intervention armée était le ravitaillement de Tabriz. Cette nouvelle

fut portée à la connaissance de l'Indjoman de la ville par le consul russe. Les libéraux, qui connaissaient les intentions de la Russie, lancèrent un télégramme au souverain le priant, pour éviter l'intervention étrangère, d'ordonner la suppression du blocus de la ville. Mais le Roi se borna à télégraphier au commandant de son armée de faciliter le départ des étrangers qui voudraient quitter la ville. Quant au blocus, pas un mot.

En réalité, la vie et les biens des sujets étrangers à Tabriz étaient en sécurité (1). « Depuis l'ouverture de la période révolutionnaire, dit E. Aubin, les agitations politiques de l'Iran se sont poursuivies au milieu d'un calme remarquable, sans que les Européens isolés dans le pays aient jamais pu avoir la moindre crainte pour leur sécurité » (2).

L'agitation de Tabriz n'avait d'autre but que de regagner un droit contesté par un souverain despotique et les étrangers ne pouvaient avoir aucun sujet de crainte de la part des libéraux.

Au printemps, les Modjahéds firent un dernier effort pour supprimer le blocus, mais, après quelques batailles, ils durent reculer devant les lignes royalistes (3).

Les représentants de l'Angleterre et de la Russie rendirent visite à Mohammed-Ali et insistèrent auprès de lui pour qu'il donnât à Eyn-ed-Dovleh l'ordre de lever le blocus et de permettre le ravitaillement de Tabriz. Et le Roi, comme toujours, fit des promesses qu'il n'exécuta pas (4).

Le 28 avril, des forces russes franchirent la frontière. Leurs chefs et en particulier le général Znarsky, donnèrent l'assurance formelle qu'elles ne resteraient sur le territoire iranien que jusqu'au moment où le consulat russe serait à l'abri de tout danger. Mais la presse russe ne se gênait pas de révéler les véritables intentions du tsar. Dès que l'armée russe franchit l'Araxe (5), une partie des journaux russes ne manquèrent pas de prétendre que leur pays possédait des droits

(1) Voir : Browne. E. op. cit. t. p., pp. 257 et suiv.

(2) Voir : Aubin. E. op. cit., p. 197.

(3) M. Baskerville, un des jeunes instituteurs du collège américain à Tabriz, qui était officier volontaire dans l'armée nationale, fut tué dans cette bataille. Il a laissé un souvenir inoubliable dans le cœur des citoyens de Tabriz.

(4) Voir : Browne. E. op. cit. t. p., pp. 260 et suiv.

(5) Rivière faisant frontière entre l'Iran et la Russie.

historiques sur l'Azarbayédjan. Aussi bien les déclarations tranquillisantes du général Znarsky n'eurent-elles qu'une portée éphémère. Il ne tarda pas, en effet, à intervenir dans le conflit existant à Tabriz entre le Roi et son peuple (1).

Notons ici, qu'après le bombardement du Parlement par Liakhoff, l'occupation de l'Azarbayédjan constitue le deuxième résultat désastreux de la convention du 31 août 1907, qui avait laissé à la Russie les mains libres au Nord de l'Iran.

En janvier 1909, l'agitation commença à Isphahan. La raison fondamentale en était la tyrannie du gouverneur. Peu après, Samsam-es-Saltaneh, Bakhtiari, chef de la tribu Bakhtiari (2), entrait à Isphahan et libérait cette ville. Le gouverneur se réfugia alors au consulat britannique et son armée fut dispersée.

Le Roi n'ayant pas voulu nommer le chef de la tribu en question en qualité de gouverneur d'Isphahan, envoya à ce titre Farman-Farma, mais ce dernier ne put entrer dans la ville.

Rachte suivit les traces d'Isphahan, et les Indjomans de cette ville qui avaient pris contact avec les cercles révolutionnaires du Caucase, commencèrent à s'insurger contre le gouverneur. Dans la bataille qui eut lieu entre les constitutionnels et le gouverneur, celui-ci fut tué.

Au début de mars 1909, les libéraux avaient conquis quatre places fort importantes de l'Iran, à savoir Tabriz, Isphahan, Rachte et Lar. Des mouvements révolutionnaires du même genre se déclenchèrent dans d'autres provinces. Le domaine contrôlé par le Roi devint chaque jour plus restreint.

Inquiète de la situation des royalistes en Iran et désireuse de leur redonner courage, la Russie chercha des prétextes d'intervention et découvrit que les troubles récents menaçaient ses intérêts. Elle débarqua en conséquence des soldats dans le port d'Anzali et ces troupes marchèrent vers Rachte et Gazvine. La garde indienne des consulats de Grande-Bretagne fut renforcée et un navire de guerre britannique aborda au Golfe persique (3).

---

(1) Voir : Afchar. op. cit., pp. 88 et suiv.

(2) Tribu résidant aux environs d'Isphahan et dont la bravoure est bien connue en Iran.

(3) Voir : Browne E. op. cit. t. p., pp. 278 et suiv. — Voir aussi les notes de Pejouh. A. annexées à « Persian Revolution », pp. 278 et suiv.

En mai 1909, Sardar-Assad Bakhtiari revint de France en Iran et le commandement de l'armée lui fut confié par son frère.

Les diplomates anglais et russes firent part à Mohammed-Ali Schah de la gravité de la situation, lui indiquant que, pour sauver son trône, il devait tenir ses promesses concernant l'ouverture d'un nouveau Parlement.

Finalement, le Roi accepta leurs propositions et les deux représentants donnèrent à leurs consulats les instructions nécessaires pour entreprendre des pourparlers avec les dirigeants de l'armée nationale.

Mais les libéraux savaient que jamais le Roi ne verrait avec satisfaction l'établissement d'une Chambre nationale et ne respecterait les principes d'un régime parlementaire. Aussi hésitaient-ils à se prêter à une réconciliation avec le souverain.

L'armée du Nord (Rachte) avança vers la capitale. Elle était commandée par Mohammed-Vali-Khan Sépahdar. Au milieu de mai, elle avait conquis Gazvine et la brigade de cette ville.

Sous le commandement du capitaine Zapoleski, quelques régiments de cosaques partirent de Téhéran pour défendre Karadj, à quelques kilomètres de la capitale. M. Sabline, chargé d'affaires de la légation de Russie, fit savoir à Sépahdar que, si les guerriers de Rachte avançaient sur Téhéran, son gouvernement se verrait obligé de donner ordre aux troupes russes de les arrêter. Mais Sépahdar ne se laissa pas leurrer et répondit que ses hommes désiraient conquérir la capitale (1).

Le 17 mai, Sépahdar, après avoir consulté les libéraux, fit au monarque et à certaines légations une demande en quatre articles, les avisant au surplus qu'à défaut de réponse favorable de leur part, l'armée nationale marcherait sur la capitale. Voici la teneur de ces articles :

1. Les troupes étrangères doivent abandonner immédiatement le territoire persan.
2. Le monarque doit déclarer par décret que la constitution promulguée par Mozaffar-ed-Din Schah et sa majesté ainsi que les lois complémentaires promulguées par sa majesté sont encore en pleine vigueur.

(1) Voir : Schuster. op. cit., pp. 23 et suiv. t. p.

3. Dissolution de l'armée de milices de sa majesté.
4. Révocation des réactionnaires tels que Amir-Bahador et Mochir-es-Saltaneh.

Au mois de juin, la situation de l'Iran était vraiment désespérée. Une grande partie du Nord était occupée par les Russes et le Sud était sous le contrôle des Anglais. A Tabriz, les abus du général Znarsky ne se comptaient plus. D'autre part, les troupes turques avaient franchi la frontière et traversé certaines villes importantes de l'Ouest. Quant au Roi, il ne songeait qu'à contracter un nouvel emprunt à l'étranger.

En juin, la nouvelle loi électorale était au point, mais son affichage, qui seul aurait calmé le peuple, n'avait pas encore eu lieu.

Au début de juillet, les deux armées nationales commencèrent leur marche vers la capitale. Le 13 juillet, après avoir livré bataille aux cosaques qui se trouvaient à quelques kilomètres de Téhéran, le premier régiment de l'armée de Rachte, commandé par Yèfrèm Khan, réussissait à pénétrer dans la capitale. Peu après, les troupes de l'armée Bakhtiari venaient le rejoindre. Une grande partie de Téhéran était entre leurs mains. Mais la guerre entre ces deux armées nationales et les cosaques de Liakhoff unis aux milices ne devait durer que trois jours. Par l'intermédiaire du secrétaire de la légation russe, Liakhoff envoyait, en effet, un message de reddition et admettait que son régiment fût soumis au nouveau gouvernement. Sépahdar accepta ces propositions mais à la condition que le colonel fût subordonné au ministre de la guerre qui serait désigné prochainement.

Le 16 juillet, la guerre prenait fin et, le même jour, Mohammed-Ali, qui se trouvait alors dans sa résidence d'été, se réfugiait à la légation de Russie à Zargandéh (1). Il déclara qu'il se mettait sous la protection des légations anglaise et russe.

Le même jour, un grand conseil qui réunissait à Baharestan les commandants de l'armée nationale et les libéraux les plus influents, déclara déchu Mohammed-Ali et nomma Schah le prince héritier Ahmed-Mirza. Comme le jeune Roi n'avait que 12 ans, Azdel-Molk fut chargé de la régence jusqu'à la majorité du nouveau souverain.

L'ex-Schah apprit sa déchéance à sa nouvelle résidence. Il conclut avec le nouveau gouvernement une convention que les deux

(1) Campagne près de Téhéran, résidence d'été de la Légation russe.

représentants de l'Angleterre et de la Russie contresignèrent. Les pourparlers précédant cette convention durèrent jusqu'au mois de septembre. Les bijoux de la couronne qui étaient restés en la possession de l'ex-Schah furent restitués au nouveau gouvernement. Quant à la pension annuelle de Mohammed-Ali, qui devait être payée par le gouvernement iranien, elle donna lieu à de longues négociations. L'ex-souverain avait emprunté sous son propre nom une somme considérable à la Banque russe et avait donné en gage ses propriétés d'Azarbayédjan. Afin que ses propriétés ne restent pas en mains d'une banque étrangère, le gouvernement persan augmenta le chiffre de la pension de l'ex-roi jusqu'à concurrence d'une somme d'environ 16.000 livres sterling, Mohammed-Ali prenant à sa charge le règlement de ses dettes (1).

Par prudence, le gouvernement fit inscrire à l'art. 11 de la convention ce qui suit :

« Les deux représentants (anglais et russe) s'engagent à donner à sa majesté Mohammed-Ali-Mirza des injonctions sérieuses afin qu'il s'abstienne dorénavant de toute agitation politique contre la Perse, et le gouvernement impérial de Russie promet, de son côté, de prendre toutes les mesures efficaces afin de ne pas permettre de semblables procédés d'agitation de sa part. Si sa majesté Mohammed-Ali-Mirza quitte la Russie et s'il est prouvé à la satisfaction des deux légations que d'un pays autre que la Russie il aurait fait des agitations politiques contre la Perse, le gouvernement persan aura le droit de cesser de payer sa pension. » (2)

Le 9 septembre, le Roi, accompagné de sa famille et de quelques fidèles serviteurs, quittait la capitale à destination de la Russie. En arrivant à Bakou, Mohammed-Ali fut accueilli par le représentant spécial du tsar.

L'entrée du sultan Ahmed Schah à Téhéran fut saluée avec joie par le peuple. Pour la bonne marche des affaires de l'Etat, un nouveau gouvernement fut nommé par le premier ministre désigné par Azdel-Molk.

Yèfrèm Khan, le brave commandant de l'armée Rachte, qui avait fait preuve de modération en conquérant Téhéran, fut nommé chef

(1) Voir : Browne. E. op. cit. t. p., pp. 318 et suiv. et 338 et suiv.
(2) Voir : Afchar. op. cit., p. 90.

de police de la capitale. En quelques jours, il réussit à rétablir l'ordre. Un tribunal spécial fut chargé de juger ceux qui avaient participé au coup d'Etat du 23 juin 1908 ainsi que ceux dont l'hostilité contre le gouvernement national était connue.

Sanï-Hazrat, accusé d'avoir dirigé les incidents anti-parlementaires de décembre 1907, et Mofakhèr-el-Molk, gouverneur de Téhéran, qui obligeait les commerçants à s'opposer à la constitution d'un nouveau Parlement, furent condamnés à mort. Il en fut de même de Cheik Fazlollah, célèbre partisan et complice de Mohammed-Ali, de Mir-Hachèm et de son frère, qui étaient à l'origine des derniers troubles de Tabriz, ainsi que de Adjodan-Bachi, officier de l'armée royale.

D'autre part, certains courtisans et les princes de la famille royale tels que le prince Zelléh-Sultan, furent condamnés à de fortes amendes.

Dès septembre, les élections pour la nouvelle Chambre commencèrent dans tout le pays. Le 10 octobre, les députés de certaines provinces étaient nommés et le quorum suffisant pour l'ouverture du Madjlis fut atteint dans les premiers jours de novembre. Le 19 novembre 1909, on procéda à l'ouverture solennelle du nouveau Parlement en présence du jeune Roi et du corps diplomatique résidant à Téhéran.

SECTION 4

Evolution ultérieure

Après l'ouverture solennelle de la deuxième législature (19 novembre 1909), l'assemblée et le gouvernement, qui jouissaient de l'appui du peuple pour réaliser des réformes dans les domaines administratif, judiciaire et financier ainsi que pour rétablir une armée nationale, décidèrent d'engager des conseillers étrangers pour les différents départements ministériels.

C'est ainsi qu'au département des finances, une mission américaine à la tête de laquelle se trouvait M. Schuster, nommé trésorier général, rendit en peu de temps des services inoubliables. Pour le département de la justice, on fit appel à un Français, M. Adolphe

Perny, ancien conseiller à la Cour d'appel de Paris. Enfin un certain nombre d'officiers suédois furent engagés pour la gendarmerie et une mission belge pour l'administration des douanes.

L'activité de ces diverses missions fut hautement profitable pour l'Iran, notamment celle de M. Schuster, qui décida une centralisation générale des recettes.

En 1909 encore, les douanes du Nord étaient cédées en gage à la Russie, celles du Sud aux Anglais. Les revenus de ces douanes étaient remis à ces deux puissances, qui prélevaient les sommes convenues à titre d'intérêt et d'amortissement, le gouvernement iranien n'ayant droit qu'au reste. Or, dans son œuvre de centralisation des recettes, M. Schuster exigea que les revenus des douanes soient versées au trésor et ce dernier se chargea de régler les sommes dues aux deux puissances créancières. C'est cette décision importante qui fut la première cause de la disgrâce du trésorier général et le début des intrigues dirigées contre lui par des éléments étrangers.

Un second événement allait aboutir à la révocation de M. Schuster, à savoir la saisie des biens de Choa-es-Saltaneh, frère de l'ex-Schah. Revenant en Iran sous la protection du tsar dans l'espoir de regagner le trône perdu, Mohammed-Ali traversa la mer Caspienne sur un navire russe, et, dès son arrivée aux confins de l'Iran, son frère ourdit une révolte contre le gouvernement de Téhéran, menaçant de s'emparer de la ville de Kermanchah à l'ouest. De même, Chodjaed-Dovleh, un des serviteurs fidèles de l'ex-schah, organisa une rébellion contre le gouvernement parlementaire. Comme les éléments de Mohammed-Ali gagnaient à leur cause des régions importantes, le gouvernement, de concert avec la Chambre, se vit obligé de prendre des mesures sévères contre ces divers mouvements.

L'armée nationale, sous le commandement du brave Yéfrém Khan, fut chargée de la dispersion des troupes de Mohammed-Ali et c'est grâce à elle que le nouveau régime fut sauvé une fois encore. L'ex-roi en fut réduit à quitter l'Iran pour toujours.

Se fondant sur une loi qu'elle avait votée, la Chambre (2me Chambre) donna l'ordre au gouvernement de saisir les biens des personnes qui avaient participé au dernier coup d'Etat. Le trésorier général fut chargé de saisir ceux de Choa-es-Saltaneh.

Pour résister au trésorier général, le frère du roi demanda aide au consulat de Russie. Celui-ci envoya des cosaques pour expulser

les gendarmes qui venaient au nom de M. Schuster se saisir des immeubles du prince. Pour expliquer sa présence, l'officier des soldats déclara que les biens du prince étaient constitués en gage en faveur de la banque d'escompte et de prêt de la Russie. La résistance de M. Schuster aux cosaques et sa ferme volonté d'exécuter la mission dont il avait été chargé déplut grandement au gouvernement russe, qui demanda officiellement la révocation du trésorier général. Toutefois, la Chambre rejeta cette demande dans sa séance du 24 novembre 1911 (1).

Par réaction, le gouvernement du tsar donna ordre à ses troupes cantonnées à la porte Anzeli de marcher sur Téhéran.

Cette marche de l'armée russe vers la capitale effraya le gouvernement de Londres et Sir Edward Grey fit pression sur le gouvernement iranien afin qu'il satisfasse à la demande des Russes. Finalement, le gouvernement persan se vit dans l'obligation de congédier le trésorier général sans que la Chambre y ait donné son consentement.

La révocation de M. Schuster est un exemple de plus des immixtions constantes de nos voisins dans les affaires privées de l'Iran.

La troisième législature ne s'est ouverte que 35 mois après la fin de la deuxième, soit en décembre 1914. Elle n'a duré que 11 mois et quelques jours, car, pendant la première guerre mondiale, bien que le gouvernement persan eût affirmé sa complète impartialité, son territoire a été maintes fois occupé et dévasté par les troupes étrangères, anglaises, russes, allemandes ou ottomanes. Le royaume devint ainsi le champ de bataille des armées belligérantes et le désordre qui en résulta fut aggravé encore du fait que le Parlement ne put continuer à siéger. La quatrième législature, pour laquelle les élections n'avaient pu commencer qu'après la guerre, débuta en été 1920. Elle put se poursuivre pendant toute la durée légale.

Parmi les événements importants d'après-guerre, il faut mentionner la convention anglo-iranienne du 9 août 1919. Pour étudier cette convention, nous estimons nécessaire de donner quelques précisions sur les rapports de la Grande-Bretagne et de l'Iran à cette époque.

---

(1) Voir le texte de la note envoyée par le ministère des affaires étrangères de Russie au sujet de sa demande de révocation de M. Schuster ; Schuster. op. cit. t. p., p 138.

Dès 1917, c'est-à-dire dès la révolution russe et la chute des tsars, l'influence de la Russie diminua considérablement en Iran. Par contre, l'Angleterre victorieuse décida de consolider sa position en Perse, et, pour empêcher toute invasion possible de la Russie soviétique soit vers des régions pétrolières, soit vers le Golfe persique, les diplomates anglais jugèrent nécessaire de conclure une convention avec l'Iran pour placer ce pays sous contrôle. Une brève étude de certaines clauses de la convention du 9 août 1919 permettra de constater quelles étaient les intentions de l'Angleterre.

Cette convention fut préparée et signée à Téhéran par les représentants de la Grande-Bretagne d'une part et le chef du gouvernement iranien Vessoug-ed-Dovleh d'autre part.

Aux termes des art. 2 et 3, le gouvernement de Téhéran se déclare d'accord d'engager des conseillers britanniques pour ses différents départements ministériels, ainsi que des officiers anglais pour créer une armée moderne. Le gouvernement de Londres, de son côté, s'engage à accorder au gouvernement persan un prêt urgent et à construire des voies ferrées et des routes dans tout le royaume d'Iran (art. 4 et 5) (1).

Ayant eu connaissance de la convention de 1919 et ayant constaté de quelle façon elle était jugée par le peuple, le Parlement refusa sa ratification.

L'événement le plus considérable de la quatrième législature fut le coup d'Etat du 3 Esfand 1299 (25 février 1921) ourdi par le général Réza Khan, commandant d'un régiment de cosaques. Ce général, qui doit être considéré comme le sauveur de l'Iran, était vivement frappé par l'incapacité du gouvernement de Téhéran et par le désordre complet qui régnait dans tout le royaume. Il fomenta alors un coup d'Etat militaire, s'empara avec son régiment de la capitale et mit à la tête du gouvernement Seyed-Zia-ed-Din, journaliste considéré.

Après son coup d'Etat, le général reçut le titre de commandant de l'armée et s'imposa à ses collègues par sa supériorité et son génie. Il devint ensuite ministre de la guerre et fut chargé enfin par le souverain de former un gouvernement. Ayant complètement réorganisé l'armée, le général parvint à rétablir l'ordre dans tout le royaume.

(1) Voir le texte français de cette convention, Afchar op. cit., pp. 257 et suiv.

Il mit fin au pouvoir des grands féodaux et des chefs de tribus qui, depuis des années, régnaient en véritables souverains dans leurs domaines. Ils s'étaient en effet rendus totalement indépendants du gouvernement de Téhéran.

Pour récompenser son sauveur, le peuple le choisit comme souverain. C'est ce que décida une assemblée constituante convoquée pour le 21 Azar 1304 (décembre 1925). Ainsi fut proclamée définitivement la déchéance du dernier roi de la famille Gadjar Ahmed Schah (1).

La 4me Chambre termina sa législature de 2 ans, mais la cinquième législature ne commença que 27 mois et quelques jours après la fin de la quatrième.

Dès lors, les législatures se succédèrent régulièrement et, généralement, après la fin d'une Chambre, les élections pour la Chambre suivante commencèrent immédiatement et ne durèrent que peu de temps. Toutefois, par suite de l'occupation de l'Iran par les Alliés au cours de la dernière guerre mondiale, les élections furent retardées et, alors que la 14me législature avait pris fin le 21 Esfand 1324 (mars 1945), la 15me Chambre ne put être ouverte que le 25 Tir 1326 (juin 1947).

(1) Voir au sujet de cette dernière section : Sadjady. M. op. cit. Thèse Paris 1933, pp. 44 et suiv., 137 et suiv.

CHAPITRE II

L'élection du Parlement

Depuis le XVme siècle, le mot de « Parlement » désigne en Grande-Bretagne les deux Chambres qui, avec le Roi, exercent la puissance souveraine. Mais, dans le langage politique actuel, ce mot sert à désigner les assemblées législatives dont la mission est de voter des lois, de discuter et de ratifier le budget et de contrôler l'activité des ministres. Elles sont élues par le corps électoral au suffrage direct ou indirect et comme telles représentent bien la nation (1).

De par la constitution de 1906, notre Parlement comprend deux Chambres. La première, le Sénat, a un caractère semi-aristocratique et semi-représentatif, tandis que la seconde, la Chambre des députés ou représentants, élue intégralement par le peuple, a de ce fait un caractère nettement démocratique.

En Iran, le mot de « Parlement » est employé souvent pour désigner la Chambre des représentants ou « Madjlis ».

Nous étudierons tout d'abord séparément pour chacune des Chambres les questions relatives à leur élection. Puis nous examinerons en même temps pour l'une et l'autre les problèmes que leurs règlements intérieurs résolvent de façon presque identique.

---

1) Voir Duguit : « Traité de droit constitutionnel » 2me éd. tome II, pp. 542 et suiv.

SECTION 1

La Chambre des députés

La Chambre des députés, dont nous avons relaté l'émouvante histoire dans le chapitre précédent, est le fruit le plus précieux de notre révolution constitutionnelle, à laquelle de nombreux compatriotes libéraux ont sacrifié leur vie.

Elle se compose actuellement de 136 députés élus pour la durée de deux ans au suffrage universel, direct, égal pour tous les citoyens et secret. A la fin de chaque législature, elle est renouvelée intégralement.

Le nombre des députés n'est pas le même d'après les règlements électoraux de 1906 et 1909 et la loi électorale de 1911. Le premier de ces textes, celui de 1906, avait fixé le nombre des députés à 156, mais l'art. 4 de la loi constitutionnelle de janvier de la même année, préparée et promulguée après ce premier règlement, prévoyait que le nombre des représentants pouvait s'élever jusqu'à 200, afin que la Chambre fût plus nombreuse et vivante.

Le règlement électoral de 1909, préparé au cours du dernier mois de règne de Mohammed-Ali Schah, qui désirait une Chambre plus restreinte, réduisit à 120 le nombre des représentants (art. 1 du R. élect. de 1909). La loi électorale de 1911, de son côté, fixa le nombre des députés à 136 (art. 1 de la L.). Mais il faut souhaiter que, dans l'avenir, le désir des constituants d'augmenter le nombre des députés sera réalisé, afin que la Chambre des députés représente toujours plus exactement la nation.

Au début de chaque législature, dès que la moitié plus un des députés sont présents à Téhéran, l'ouverture officielle de la Chambre peut avoir lieu (art. 48 de la L. élect.).

Selon la tradition, cette cérémonie se déroule en présence du Roi, qui prononce le discours d'ouverture. Mais la durée de deux ans fixée pour chaque législature ne commence à courir que lorsque les pouvoirs des trois quarts des membres de la Chambre présents à Téhéran ont été ratifiés par l'assemblée (art. 50 de la L. élect.).

Dès que le Roi a quitté la Chambre après avoir procédé à l'ouverture officielle, on passe à la prestation de serment des députés,

comme le prévoit l'art. 11 de la loi organique. Le texte du serment, lu par le doyen d'âge, est répété par les députés et contresigné par eux. Quant aux nouveaux venus, ils prêtent serment également (art. 11 et 12 du R. I. de la Ch.).

Dès que la Chambre a élu son bureau permanent, conformément à l'art. 10 de la loi constitutionnelle, elle doit, par un message écrit, porter à la connaissance de sa majesté qu'elle est prête à remplir ses fonctions (art. 17 du R. I. de la Ch.).

1. *Le règlement électoral du 24 Radjab 1324 Gamari (sept. 1906)*

Après la promulgation du célèbre décret du 5 août 1906, qui établissait le régime de la monarchie constitutionnelle en Iran, la première assemblée générale chargea un comité spécial de l'élaboration du règlement électoral. Ledit comité avait achevé ce travail au mois de septembre déjà et, le 9, le règlement était promulgué par le monarque. De ce premier texte, nous n'étudierons sommairement que les parties les plus importantes.

L'art. 1 répartit les électeurs dans les six classes suivantes : 1. Les princes du sang et les membres de la famille Gadjar (1). 2. Les notables. 3. Les Olémas (haut clergé) et les Tollabes (étudiants de la faculté de théologie). 4. Les propriétaires fonciers et les fermiers. 5. Les commerçants. 6. Les corporations.

Tous les électeurs doivent appartenir à l'une de ces six classes. En outre, ils doivent être âgés d'au moins 25 ans, être sujets persans, de sexe masculin et jouir d'une bonne réputation.

Les citoyens qui votent au titre de propriétaires ou fermiers doivent posséder une propriété d'une valeur de 1000 tumans au moins (équivalant à environ 1400 francs suisses). Les commerçants doivent avoir une maison de commerce ou un magasin. Quant aux membres des corporations, ils doivent exercer un métier régulier et tenir une boutique. Pour les princes du sang, les Olémas et les Tollabes, ainsi que pour les notables, aucune condition de fortune ou d'activité n'est exigée (art. 2).

L'art. 3 du règlement électoral donne la liste des personnes qui sont privées du droit de vote. Ce sont les suivantes : 1. Les citoyens

(1) Ancienne famille royale de l'Iran.

âgés de 25 ans, mais qui se trouvent sous tutelle légale. 2. Les femmes et les étrangers ainsi que les personnes ayant mauvaise réputation. 3. Les banqueroutiers, les meurtriers et les voleurs. 4. Les citoyens frappés de condamnations et les accusés qui n'ont pas pu prouver leur innocence.

Sont enfin privés du droit de vote en raison de leurs fonctions : les gouverneurs et sous-gouverneurs dans la circonscription où ils exercent leurs pouvoirs, ainsi que les policiers et gendarmes dans la localité où ils sont en service.

Les conditions d'éligibilité sont les suivantes : Etre sujet persan, instruit en persan, être connu dans sa circonscription électorale, ne pas faire partie du gouvernement, enfin posséder une certaine connaissance des affaires de l'Etat. Les candidats doivent être âgés de 30 ans au moins et 70 ans au plus (art. 4), et ne pas tomber dans une des catégories mentionnées à l'art. 3.

Le nombre des députés est fixé à 156, dont 60 sont élus dans la capitale et le reste par les électeurs des provinces. Le nombre des représentants de chaque classe est strictement déterminé.

Les électeurs de Téhéran doivent élire leurs députés comme suit : 4 par les princes du sang et la famille Gadjar, 4 par les Olémas et les Tollabes, 10 par les propriétaires et les fermiers, 10 par les commerçants et 32 par les corporations à savoir un par corps de métier (art. 6).

Les élections sont directes à Téhéran, tandis que, dans les provinces, elles se font au second degré.

2. *Le règlement électoral du 12 Djamadi-el-sani 1327 Gamari (1909)*

Notre brève étude du règlement électoral de 1906 nous a montré que la majorité de la Chambre était composée de commerçants, de propriétaires et de représentants des corps de métier. De ce fait, dès sa promulgation, ce règlement fut l'objet de critiques de la part des hautes classes sociales. Après le bombardement du Madjlis qui souleva de nombreuses protestations en province, Mohammed-Ali promit le rétablissement du Parlement. Ayant été obligé de tenir sa promesse mais voulant d'autre part donner à la Chambre un aspect plus aristocratique, il nomma une commission pour l'établis-

sement d'un nouveau règlement, qui fut le « Règlement électoral de 1909 » (1).

Notons tout d'abord que ce règlement supprime la répartition des citoyens en six classes et que son art. 1er ramène à 120 le nombre des députés. Les conditions d'électorat ne sont que peu modifiées. Mentionnons seulement le fait que les électeurs doivent posséder une propriété évaluée à 250 tumans au moins (350 fr. suisses) ou payer un impôt minimum de 10 tumans annuel ou encore avoir des revenus de 50 tumans au moins par an (art. 4). Aucune condition financière n'est imposée aux personnes instruites, qui sont ainsi favorisées. Le nouveau règlement réduit à 20 ans l'âge fixé pour l'obtention du droit de vote.

L'art. 5 énumère les personnes qui sont privées du droit de vote. Ici aucun changement avec l'ancien règlement.

Un des points qui distingue le règlement de 1909 de son prédécesseur au sujet des conditions d'éligibilité, c'est qu'il exige que le député musulman soit un musulman croyant. En revanche, les électeurs appartenant aux minorités religieuses, c'est-à-dire notamment les disciples de Zoroastre, les Israélites et les Chrétiens, peuvent élire un non-musulman.

Les cas d'inéligibilité non plus n'ont guère changé, sauf sur deux points. Premièrement, les princes du sang, c'est-à-dire les fils, frères et oncles du Roi ne sont pas éligibles. D'autre part, il en est de même des musulmans qui ont abandonné leur religion pour adhérer à une autre et cela même s'ils remplissent toutes les autres conditions d'éligibilité (art. 7 et 8).

La raison cachée de cette dernière disposition est que les membres du haut clergé, partisans de la Cour, se réservaient de demander l'annulation de l'élection des libéraux sous prétexte qu'ils avaient perdu la foi, ce qui fut de tout temps une arme dangereuse en Perse contre les intellectuels. Enfin, l'art. 15 établissait le système de l'élection indirecte au second degré. Les électeurs élisent un certain nombre de citoyens, lesquels à leur tour choisissent parmi eux les représentants.

---

(1) Après la conquête de Téhéran par les libéraux en juillet 1909, ceux-ci ayant considéré comme urgente l'ouverture de la Chambre, ne voulurent pas retarder les élections, qui se firent en conséquence selon le règlement de 1909.

3. *La loi électorale du 28 Chaaval 1329 Gamari (1911)*

Le règlement électoral de 1909 n'eut qu'une vie éphémère de deux ans puisque dans sa séance du 28 Chaaval 1329 (1911), la deuxième législature ratifia un nouveau texte. La principale modification fut la suppression du suffrage censitaire. La nouvelle loi rétablit le système du suffrage universel, égal pour tous, direct et secret (art. 3 et 4).

C'est là un des succès des libéraux. Cette loi amendée à plusieurs reprises (12 Cbahrivar, 5 et 12 Méhr 1304 chamsi, 28 Khordad, 22 Tir 1306, 10 Méhr 1313, 27 Mordad 1322 chamsi) est encore en vigueur (1).

La loi électorale de 1911 porta à 136 le nombre des députés (art. 1). Le royaume fut divisé en 82 circonscriptions électorales, chacune d'elles ayant au prorata de sa population un nombre déterminé de représentants. Les tribus Bakhtiari, Gahgai, Khamcé, Chahcevan et Torkuman qui, selon le règlement électoral de 1909, avaient droit à un député par tribu, sont privées de ce droit et participent aux élections dans les circonscriptions électorales les plus proches (art. 45). Les minorités religieuses, dont nous avons fait mention, conservent le droit d'élire leurs députés.

a) *La qualité d'électeur*

Aux termes de la nouvelle loi, sont électeurs les sujets persans masculins qui ont atteint l'âge de 20 ans et résident dans l'une des circonscriptions électorales, ou y ont résidé pendant les six derniers mois précédant la date des élections (art. 9).

Sont privés du droit de vote d'après l'art. 10 : 1. Les femmes. 2. Les personnes n'ayant pas l'âge de 20 ans, ou qui se trouvent sous tutelle juridique. 3. Les étrangers. 4. Les Persans musulmans qui ont embrassé une autre religion. 5. Les banqueroutiers, les mendiants et tous ceux qui vivent de métiers malhonnêtes ou inavouables. 6. Les voleurs, meurtriers, et tous individus ayant subi une condamnation religieuse. 7. Les condamnés politiques pour attentat contre le régime constitutionnel ou contre l'indépendance de l'Iran.

---

(1) Une nouvelle loi électorale est en train d'être élaborée par une commission spéciale constituée par le Dr M. Mossadegh dès 1952, mais cette loi n'a pas encore reçu sa forme définitive.

Les citoyens privés du droit de vote de par leurs fonctions sont : 1. Les militaires (à l'exception des officiers honoraires). 2. Les policiers, les gendarmes et leurs officiers dans la localité où ils exercent leurs fonctions.

b) *Les conditions d'éligibilité*

C'est en son article 12 que la loi fixe les conditions d'éligibilité, qui sont les suivantes : 1. Etre Persan et être musulman, exception faite pour les candidats appartenant à l'une des minorités religieuses. 2. Etre suffisamment instruit dans la langue persane. 3. Etre connu dans sa circonscription électorale. 4. Jouir d'une bonne réputation. 5. Etre âgé de plus de 30 ans et de moins de 70.

Quant aux personnes inéligibles, se sont (art. 13) les suivantes : 1. Les princes du sang, fils, frères et oncles du Roi. 2. Les femmes et les étrangers. 3. Les militaires (soldats et officiers), exception faite des officiers honoraires. 4. Les policiers et les gendarmes ainsi que leurs officiers. 5. Les préfets, sous-préfets et leurs adjoints ainsi que les employés de l'administration des finances, dans les régions où ils exercent leurs fonctions. 6. Les présidents des tribunaux et les procureurs généraux dans les localités, départements et provinces où ils exercent leurs fonctions (1). 7. Les directeurs des administrations dans les localités où ils exercent leurs pouvoirs, les ministres et les sous-secrétaires d'Etat dans tout le royaume (2). Les autres fonctionnaires de l'Etat sont éligibles, mais s'ils viennent à être élus, ils doivent abandonner leurs fonctions pour la durée de leur mandat. 8. Les banqueroutiers. 9. Les meurtriers, les voleurs et les personnes qui ont été condamnées par une autorité religieuse. 10. Les personnes ayant mauvaise réputation ainsi que celles qui ont abandonné l'Islam si le fait est prouvé par un Modjtehed (pontife musulman). 11. Les condamnés politiques qui se sont rendus coupables d'entreprises contre l'indépendance et l'intégrité de l'Iran.

c) *Convocation des collèges électoraux*

Cinq mois au moins avant chaque nouvelle législature, le Ministère de l'intérieur doit préparer les prochaines élections. Sur son

(1) Cette 6me catégorie d'inéligibles a été ajoutée à la loi électorale par la loi du 28 Khordad 1306 chamsi (1927).

(2) Cette 7me catégorie a été ajoutée à la loi électorale par la loi du 22 Tir 1306 chamsi (1927).

ordre, les sous-préfets de Téhéran et des autres provinces convoquent les collèges électoraux (1). En vue de constituer ces collèges, le sous-préfet réunira, dans chaque circonscription principale, 24 personnes choisies parmi les 6 classes suivantes : Olémas, notables, propriétaires, commerçants, corporations et fermiers ; il convoquera en plus 12 personnes choisies parmi les citoyens pourvus d'une bonne réputation, instruits en langue persane et possédant la qualité d'électeurs. C'est à ces 36 personnes qu'incombera le devoir d'élire au scrutin secret et à la majorité relative, soit parmi elles, soit en dehors d'elles, les 9 membres du collège électoral et les 9 suppléants.

Dans les circonscriptions où l'une des six classes mentionnées ferait défaut, la représentation des autres classes sera augmentée (art. 14).

Une fois constitué, le collège électoral doit former son bureau, qui comprend un président, un vice-président et quatre secrétaires. Le bureau est chargé de présider aux opérations du scrutin et d'en assurer la régularité (art. 15). Le sous-préfet, de son côté, doit aussi surveiller les opérations.

Le collège principal une fois élu, son bureau s'occupera de constituer les collèges accessoires, dont la convocation se fera selon les règles applicables aux collèges principaux. Dans les circonscriptions où la convocation des collèges accessoires selon la forme indiquée à l'art. 14 rencontrerait des difficultés, le collège principal nommera 9 personnes de bonne réputation et domiciliées dans ces circonscriptions, après avoir obtenu l'accord de leur gouverneur (art. 16).

Pour garantir l'indépendance des collèges, la loi électorale précise que leurs membres sont irrévocables, sauf dans les cas où ils accomplissent mal leur fonction. En telle occurrence, le sous-préfet est obligé de mettre le ministère de l'intérieur au courant des irrégularités, avec preuves à l'appui. Puis, après avoir obtenu l'autorisation du ministère, il remplacera les membres qui se sont montrés indignes (art. 17). Les membres du collège doivent assister régulièrement aux opérations du scrutin. Si, au cours des élections, cer-

(1) Le pays est divisé en un certain nombre de circonscriptions électorales principales, divisées elles-mêmes en circonscriptions accessoires.

Le collège principal se trouve au siège de chaque circonscription principale et chaque circonscription accessoire possède un collège accessoire qui sera convoqué et remplira ses fonctions sous la surveillance du collège principal.

tains membres s'abstiennent de remplir leur tâche, ou s'ils viennent à démissionner, les opérations électorales n'en continuent pas moins, pourvu que la majorité reste en fonction. Et si l'absence d'un membre dure plus de 2 séances, le collège pourvoit à son remplacement par un suppléant (art. 18).

d) *Comment votent les électeurs*

Une fois que les collèges accessoires ont été constitués, le collège principal prépare un avis invitant les électeurs à exercer leur droit de vote. Cet avis sera affiché publiquement dès le 15me ou le 5me jour avant le début du vote, selon l'étendue des circonscriptions.

L'avis affiché en public doit contenir les indications suivantes : 1. Le lieu du collège électoral et les jours de scrutin. 2. Les conditions du droit de vote et de l'éligibilité. 3. Comment on acquiert la carte de vote et comment on vote. 4. Le nombre des députés à élire.

Les électeurs qui n'ont pas voté pendant les jours prévus, sont considérés comme s'étant abstenus (art. 21, 22).

Chaque électeur reçoit, après vérification de sa qualité, une carte portant les indications suivantes : 1. Numéro de l'électeur et date de la votation. 2. Nom, profession et domicile de l'électeur. Cette carte doit porter le sceau du collège électoral et les indications qu'elle contient doivent être transcrites sur un registre spécial (art. 23 et 24).

Les électeurs doivent ensuite mettre leur bulletin de vote dans l'urne en présence du bureau. Leur vote émis, ils remettront leur carte d'électeur au secrétaire du vote, qui l'annulera (art. 27). Selon une loi du 27 mordad (1942), les électeurs doivent également présenter au secrétaire leur passeport, qui sera inscrit dans un registre et marqué du sceau du collège.

Avant le début des opérations, le président du collège doit présenter l'urne entièrement vide aux autres membres du collège ainsi qu'aux électeurs présents, puis elle sera fermée et cachetée (art. 26).

Dans les circonscriptions où le vote dure quelques jours consécutifs, l'urne et les registres de vote seront scellés chaque jour en présence du bureau du collège et seront ouverts le lendemain en présence de tous ses membres (art. 28). L'art. 46 de la loi électorale interdit formellement d'entrer avec une arme dans la salle de vote.

e) *Proclamation du résultat du scrutin*

Une fois le vote terminé, le président du collège ouvrira l'urne en présence de tous les membres du collège et des électeurs présents. Les bulletins de vote seront comptés par un des membres et l'on vérifiera si leur nombre correspond à celui des cartes délivrées aux électeurs à l'entrée de la salle de vote. Si le nombre des bulletins est supérieur à celui des cartes, le bureau annule les bulletins supplémentaires.

Un des membres du bureau lira chaque bulletin à haute voix, puis le passera à un de ses collègues. Ensuite, trois membres du collège prendront note, au fur et à mesure du dépouillement, des noms inscrits sur les bulletins (art. 29 à 31). Les bulletins portant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire seront considérés comme valables, mais on ne tiendra pas compte des derniers noms inscrits en trop. Les bulletins munis d'un signe extérieur ou illisibles, de même que ceux qui porteraient la signature de l'électeur, seront déclarés non valables, mais devront être annexés au procès-verbal. Une fois le dépouillement des bulletins terminé, le président du collège annoncera le résultat du vote. Les bulletins seront brûlés en présence du sous-préfet, à l'exception de ceux qui doivent être annexés au procès-verbal (art. 32 à 34).

Les collèges accessoires communiquent au collège principal le résultat du dépouillement et les procès-verbaux. Le recensement général sera fait par le bureau du collège principal et le résultat de l'élection proclamé par son président (art. 35).

Les candidats qui ont obtenus la majorité même relative sont proclamés élus par le président du collège principal. Dans les cas où deux candidats ont obtenu un nombre égal de voix, le sort se prononcera entre eux (art. 4 et 5).

Le procès-verbal de la circonscription sera établi en trois exemplaires par le secrétaire du collège principal et signé par tous les membres du collège ainsi que par le sous-préfet. Un exemplaire sera adressé au bureau du sous-préfet ; un second sera expédié au ministère de l'intérieur, qui le transmettra au secrétariat de la Chambre ; enfin le troisième sera envoyé au conseil départemental ou provincial (art. 38).

f) *La vérification des élections*

Les protestations et réclamations des électeurs ou des candidats au sujet des élections n'arrêtent pas les opérations électorales, mais elles doivent être mentionnées dans le procès-verbal.

Après les élections, le collège électoral peut encore recevoir des réclamations pendant une semaine. Il devra les vérifier au plus tard dans les 7 jours suivants. Il ne prononcera sa dissolution qu'une fois la vérification terminée. Les protestataires ont également le droit d'adresser leurs plaintes à la Chambre dans la semaine qui suivra l'ouverture de celle-ci. La Chambre se prononcera sans appel. Notons encore que les protestataires doivent avoir le droit de vote (art. 40 à 43).

Une élection entachée de menaces ou de promesses d'argent sera annulée, et l'auteur de l'un de ces actes illégaux condamné à trois mois de prison au moins et privé du droit de vote et d'éligibilité pour une ou deux législatures (art. 44).

Avant de clore ce chapitre, disons encore que les candidats élus seront munis de pouvoirs certifiés par la signature du président et des membres du collège ainsi que du sous-préfet. Ils les remettront au secrétariat de la Chambre. Si un candidat élu démissionne avant d'être muni de ses pouvoirs ou vient à décéder, le candidat qui figure en tête des « viennent ensuite » (art. 49 et 51) sera déclaré élu.

4. *Observations sur les élections*

Dans les pays où le régime parlementaire existe dans son véritable sens, ce sont les partis politiques organisés qui font les élections législatives et dans un but unique : l'acquisition du pouvoir. La lutte électorale n'est plus menée par les partis seulement au nom de leurs principes politiques, mais leur but est de conquérir la majorité parlementaire et de pouvoir conséquemment former un ministère. Ainsi, dans le régime parlementaire pur, aucun différend ne surgit entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, car tous deux ont des origines à la fois propres et communes, puisque le Parlement est issu des électeurs de même que le gouvernement, mais celui-ci par l'intérmédiaire de la majorité parlementaire (1).

---

(1) Voir : Mirkin-Guetzévitch « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », pp. 199 et suiv.

En Iran, cependant, par le fait de l'inexistence de grands partis organisés et participant activement aux élections, un des avantages essentiels du régime parlementaire n'est pas réalisé.

La majorité de la Chambre n'appartenant pas à un parti politique, le gouvernement ne peut pas s'appuyer sur une majorité disciplinée et ne possède donc pas de véritable stabilité. Chaque gouvernement présente donc son programme à la Chambre et celle-ci, en le ratifiant, donne par là même sa confiance au nouveau ministère. Mais la majorité qui appuie ainsi le cabinet se compose de députés agissant individuellement et sans principes politiques communs. Il arrive en conséquence que tel ou tel député retire sa confiance au gouvernement qui, ne disposant plus de la majorité parlementaire, se voit obligé de démissionner. C'est pour cette raison que l'Iran ne connaît ni gouvernement stable, ni programme politique nettement déterminé (1).

Dans la seule 16me législature, cinq gouvernements se sont succédé à savoir ceux de Saèd, Mansour-el-Molk, Razm-Arra, Alla, et dernièrement celui de Mossadegh.

La non-participation de partis politiques aux élections a encore pour conséquence que les luttes électorales manquent de netteté en Iran. Dans les pays où les partis politiques mènent le combat, c'est leur programme qui triomphe ou qui succombe. Dans les élections iraniennes par contre, comme les candidats s'affrontent isolément, il arrive fréquemment que leurs rivalités prennent un caractère personnel. C'est ainsi qu'aux élections de la 17me Chambre, la rivalité entre les chefs de deux tribus du Sud, a abouti à un vrai désastre à Zabol (2).

La loi électorale de 1911 a inauguré le principe du suffrage universel, afin que le Parlement soit l'émanation du peuple. Mais en pratique, cette idée démocratique a donné des résultats peu satisfaisants car, en Iran, par suite du développement très retardé de l'instruction publique, une grande partie des électeurs sont totalement illettrés, ignorent l'importance du vote et se laissent facilement

(1) Voir à ce sujet : Achtiani-Zadeh, les débats parlementaires, du 14 Esfand 1328 (mars 1949), 16me législature.

(2) Voir au sujet des aventures de Zabol : « Téhéraneh-Mossavar », journal hebdomadaire, année 1330 (1951) N° 444, p. 5. Voir également « Ettélaateh-Haftagui », journal hebdomadaire, année 1330 (1951) N° 549, p. 3.

influencer. Nos publiscistes qui se sont occupés de la question des élections, ont proposé comme remède à cette situation fâcheuse, le retrait du droit de vote aux illettrés (1). A notre avis, une telle proposition présente de notables désavantages, parce que, si elle était adoptée, la Chambre ne serait plus que la représentation d'une minorité. Il serait préférable que le gouvernement s'occupe du développement de l'instruction publique puisque le peuple, une fois instruit, exercerait le droit de vote plus judicieusement.

Une chose hautement regrettable est le fait que, généralement, les élections ne sont pas immédiatement consécutives à la fin d'une législature. Pourtant, l'art. 53 de la loi électorale dispose expressément que, cinq mois avant la fin d'une législature, le ministère de l'intérieur doit préparer les prochaines élections. Mais cet article est rarement appliqué et par conséquent, le gouvernement se trouve parfois, pendant des mois, sans aucun contrôle de l'autorité législative.

Il serait préférable que les élections pour une nouvelle Chambre commencent quelques mois avant l'expiration de la Chambre en fonction, ce qui aurait cet avantage encore que le gouvernement ne serait pas seul à surveiller les élections, ni tenté de faire pression en faveur de certains candidats. La brièveté du mandat du député (2 ans) ne permet pas aux représentants du peuple d'acquérir une expérience suffisante des questions législatives et ne garantit pas leur indépendance à l'égard du corps électoral. De plus, certains députés ne remplissent pas leur mandat pendant deux ans puisqu'il arrive fréquemment qu'une nouvelle législature commence avant que les élections soient terminées dans certaines provinces. On sait, en effet, qu'une législature s'ouvre dès que la majorité des députés sont présents à Téhéran (2). La durée d'une législature commence dès que les pouvoirs des ¾ des députés présents à Téhéran ont été ratifiés par la Chambre (art. 48 et 50).

Il y a des mois déjà que la 17me législature a commencé et cependant les élections ne sont pas encore terminées dans certaines provinces et n'ont pas même débuté dans d'autres.

Il faudrait que les élections soient entreprises et achevées dans un laps de temps nettement fixé et cela dans tout le royaume.

(1) Voir : Gassem-Zadeh, op. cit. 2me éd., pp. 393 et suiv.

(2) Voir : Le procès-verbal du samedi 12 Aban et mardi 1er Dey 1326 (1947), 15me législature.

Voir aussi : Procès-verbal du 11 Khordad 1329 (1950), 16me législature.

SECTION 2

Le Sénat

L'art. 43 de la loi constitutionnelle prévoit l'existence du Sénat comme Chambre semi-représentative et l'art. 45 précise que cette assemblée sera composée de 60 membres, la moitié d'entre eux étant élus par les électeurs, à raison de 15 sénateurs par les habitants de Téhéran et 15 par les électeurs de toutes les provinces. Quant aux 30 autres sénateurs, ils sont nommés par sa majesté, à savoir 15 de Téhéran et 15 des provinces. Ce même article 45 exige que les sénateurs soient des notables, jouissent d'une réputation de parfaite honorabilité et soient au courant des affaires de l'Etat.

Lors de l'élaboration de la Constitution de 1906, la question du Sénat fut l'objet de discussions entre la Chambre des représentants et le monarque. Le Roi envisageait un Sénat dont il aurait nommé tous les membres et qui aurait eu les mêmes attributions et les mêmes privilèges que la Chambre des représentants. Le projet du Roi allait jusqu'à conférer au Sénat des compétences financières qui sont, en Angleterre par exemple, la prérogative de la Chambre basse.

Le prince héritier Mohammed-Ali Mirza qui, par suite de la maladie de son père, fut régent pendant les derniers mois du règne de Mozaffar-ed-Din Schah, défendait jalousement le projet d'un Sénat royal, alors que la Chambre, qui connaissait les désirs secrets du Roi, résistait opiniâtrement.

Sur proposition de Saad-ed-Dovleh, député de Téhéran, le conflit du Sénat fut soumis à l'arbitrage d'une commission mixte de députés désignés par la Chambre et les représentants de la Cour. Le prince et la Chambre se soumirent à la sentence arbitrale. Le prince accepta que le rôle du Sénat concernant les lois financières fût purement consultatif et la Chambre, de son côté, décida que la moitié des membres du Sénat seraient nommés par le chef de l'Etat (1). L'ancien article 48 de la Constitution, qui prévoyait la dissolution de la Chambre si elle ne ratifiait pas un projet de loi voté par le

(1) Voir : Procès-verbal des 11 et 13 Zi-Gadeh 1324 Gamari (1906), 1re législature.

Sénat, montre bien qu'en créant cette deuxième assemblée, le prince n'avait d'autre but que de se procurer un moyen de dissoudre la Chambre (1), ou tout au moins de s'opposer à ses décisions.

La courte durée du règne de Mohammed-Ali Schah ne lui permit pas de convoquer le Sénat et, à la fin du régime despotique, c'est-à-dire en juillet 1909, les libéraux, devenus pessimistes sur la question de l'existence possible d'une Chambre haute, n'exigèrent pas l'application des articles de la Constitution relatifs à la création du Sénat. Ceux-ci restèrent lettre morte pendant longtemps.

En fait, le Sénat n'existe que depuis 1949, année à partir de laquelle commença sa première législature.

1. *La loi électorale du Sénat du 14 Ordibéhéchte 1328 (1949)*

Conformément à l'article 44 de la loi constitutionnelle, c'est à la Chambre qu'il appartenait d'adopter la loi électorale du Sénat. La 15me Chambre la vota dans sa séance du 14 Ordibéhéchte 1328 (1949) et le monarque la promulgua quelques jours plus tard.

Les élections du Sénat se font à deux degrés. Dans chaque circonscription électorale, les électeurs élisent un certain nombre de candidats, qui élisent parmi eux les Sénateurs. Leur nombre est fixé, pour chaque circonscription, dans le tableau annexé à la loi électorale.

2. *La qualité d'électeur*

Aux termes de la loi électorale de la Chambre haute, sont électeurs : les sujets iraniens qui ont atteint l'âge de 25 ans et ont domicile dans la circonscription électorale ou y ont résidé durant les six derniers mois avant la date des élections (art. 6).

Ne possèdent par contre pas le droit de vote : 1. Les femmes. 2. Les personnes qui se trouvent sous tutelle. 3. Les étrangers. 4. Les personnes qui ont été condamnées pour crime ou délit et celles qui ont été condamnées à la privation des droits civiques et qui n'ont pas été réhabilitées. 5. Les soldats des forces terrestres et de l'air

(1) L'art. 48 de la loi constitutionnelle fut modifié par l'assemblée constituante de 1328 (mai 1949).

et leurs officiers, les marins, les policiers et les gendarmes. Les officiers retraités ont, par contre, le droit de vote (art. 7 et 8).

3. *Les conditions d'éligibilité*

Les conditions de l'éligibilité au Sénat sont différentes de celles requises pour la Chambre des députés. Les constituants désiraient, en effet, que les sénateurs fussent choisis parmi les personnalités de premier plan et au courant des affaires de l'Etat (art. 45 de la loi org.).

Selon l'art. 9 de la loi électorale du Sénat, les conditions d'éligibilité à la Chambre haute sont les suivantes : 1. Etre musulman. 2. Etre connu dans sa circonscription électorale. 3. Jouir d'une bonne réputation et être au courant des affaires de l'Etat. 4. Avoir au moins 40 ans.

Les candidats qui remplissent les conditions mentionnées à l'art. 9 doivent appartenir à l'une des classes énumérées à l'art. 10, et qui sont les suivantes : 1. Le haut clergé. 2. Les citoyens qui ont été ministres ou ambassadeurs. 3. Les citoyens qui ont été élus trois fois au moins comme députés à la Chambre. 4. Le président de la Cour suprême, le procureur général de la Cour et les présidents des sections de la Cour suprême qui ont au moins 20 ans de carrière judiciaire. 5. Les maréchaux et les généraux retraités. 6. Les professeurs d'Université qui ont au moins 10 ans de professorat. 7. Les ministres plénipotentiaires et les sous-secrétaires d'Etat qui sont depuis 20 ans au moins au service de l'Etat. 8. Les propriétaires et les commerçants qui paient un impôt annuel direct d'au moins 500 000 rials (environ 71,000 francs suisses). 9. Les avocats de premier rang qui pratiquent leur profession depuis au moins 20 ans, ou depuis 15 ans seulement s'ils ont le grade de docteur en droit.

Mais l'art. 11 de la loi dispose que les personnes énumérées ci-après sont inéligibles, même si elles remplissent les conditions mentionnées aux art. 9 et 10 : 1. Les fonctionnaires dans la région où ils exercent leurs fonctions. 2. Les personnes condamnées à différentes peines, même si elles ont été réhabilitées. 3. Les personnes sous tutelle.

Les sénateurs nommés par sa majesté sont soumis aux conditions énumérées dans les art. 9, 10 et 11, sous cette réserve que les fonctionnaires sont éligibles dans la région où ils exercent leurs pouvoirs.

4. *La convocation des collèges électoraux*

La convocation des collèges électoraux pour les élections du Sénat se fait en principe de la même façon que pour les élections de la Chambre des représentants. Aussi pourrons-nous en parler brièvement.

Dans toutes les circonscriptions principales, le sous-préfet, après avoir reçu les instructions nécessaires du ministère de l'intérieur, convoque une commission composée du président du plus haut tribunal de la circonscription et du président du conseil de la ville ; le préfet lui-même présidera cette commission. Cette commission réunira 24 personnes choisies parmi les 6 classes suivantes : olémas, notables, commerçants, propriétaires, fermiers et corporations, ainsi que 12 personnes de bonne réputation et possédant le droit de vote. Ces 36 commissaires éliront les 9 membres du collège électoral ainsi que les 9 suppléants. Dès que le collège a été élu, la commission convoquée par le sous-préfet se déclarera dissoute et, dans les 5 jours au plus tard, le sous-préfet présentera les membres et les suppléants au ministère de l'intérieur. Dans les circonscriptions où les conseils départementaux ou provinciaux sont déjà élus, 4 sur les 9 membres du collège électoral seront choisis dans lesdits conseils et nommés par eux.

Afin d'assurer l'impartialité des membres et des suppléants du collège, la loi électorale du Sénat leur interdit de se porter candidats dans les circonscriptions où ils font partie d'un collège électoral.

Une fois constitué, le collège principal chargera son bureau de convoquer les collèges accessoires. Dans les circonscriptions où la composition des collèges accessoires se heurte à des difficultés, le collège principal désignera les 9 membres du collège accessoire parmi les personnes de ces circonscriptions jouissant d'une bonne réputation, après l'approbation du sous-préfet (art. 12 et 13).

L'art. 14 prévoit que le scrutin doit durer au moins un jour mais pas plus de trois. Tout électeur qui n'exerce pas son droit de vote pendant les jours déterminés par le collège électoral est censé s'être abstenu.

5. *Comment votent les électeurs*

Après la convocation des collèges accessoires, le collège principal préparera un avis que sera affiché par les agents du sous-préfet

cinq à trois jours avant le commencement des élections, selon l'importance des circonscriptions. Cet avis portera les indications suivantes : 1. Le lieu du collège électoral et le jour du scrutin. 2. Les conditions nécessaires pour être électeur et éligible. 3. Le nombre des sénateurs à élire. 4. Comment on obtient un bulletin de vote et comment on vote.

Après être arrivé dans la salle de vote et avoir présenté sa carte d'identité, l'électeur recevra un bulletin de vote spécial, qui porte un emblème ainsi que le sceau du collège électoral. L'électeur remplit ensuite le bulletin et le glisse dans l'urne en présence des membres du bureau.

Notons que les art. 24, 26, 27 et 28 de la loi électorale de la Chambre, qui traitent des devoirs du collège électoral au jour du scrutin, sont valables également pour les élections au Sénat (art. 15).

6. *Proclamation des résultats*

Le dépouillement une fois terminé, les collèges accessoires communiqueront les résultats ainsi que les procès-verbaux du vote au collège principal. Celui-ci procède au recensement définitif, dont le résultat est annoncé par le président du collège et affiché en public (art. 16 à 19).

7. *Deuxième tour de scrutin*

Une fois que les premiers élus de chaque circonscription seront connus, le sous-préfet les convoquera à son bureau. Ils devront se réunir dans les 10 jours après la fin du premier tour de scrutin. En présence du procureur général du tribunal le plus élevé de la circonscription et en présence du président du conseil du chef-lieu, ils éliront, au scrutin secret et à la majorité absolue, les sénateurs de la circonscription. Si, dans les deux premières séances, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, l'élection se fera dans la troisième séance, à la majorité relative. En cas d'égalité du nombre des voix, le choix sera fait par tirage au sort.

Le procès-verbal de l'élection au deuxième tour sera rédigé par le secrétaire du sous-préfet et, une fois signé par le procureur général et le président du conseil de ville, un exemplaire en sera adressé au ministère de l'intérieur et un autre au secrétariat du Sénat. Un troisième exemplaire restera déposé au bureau du sous-préfet (art. 23 à 25).

8. *La vérification des élections*

La vérification des élections au Sénat a lieu selon les prescriptions que nous avons indiquées pour la Chambre des représentants, soit selon les art. 40 à 44 de la loi électorale de cette Chambre.

En son art. 27, la loi électorale du Sénat donne aux personnes qui auraient quelque protestation à formuler contre les élections sénatoriales, le droit de l'adresser au secrétariat au plus tard dans la semaine qui suivra l'ouverture de la Chambre haute.

9. *La législature et le mandat sénatorial*

La durée du mandat de sénateur, qui n'était pas déterminée dans la constitution, a été fixée à 6 ans par la loi électorale du Sénat. Le renouvellement de cette Chambre se fait pour la moitié de ses membres tous les trois ans. Selon la loi électorale du Sénat, la législature de ce dernier n'a pas de terme (art. 29 à 32). Toutefois, les art. 5 et 50 de la loi organique fixent la durée d'une législature à deux ans. D'autre part, l'art. 43 prévoit que les sessions des deux Chambres ont lieu en même temps.

Pour harmoniser ces textes, la 17me Chambre, selon proposition faite par 15 députés, a interprété l'art. 5 de la loi organique comme suit : « La durée d'une législature pour les deux Chambres et celle d'un mandat pour les députés comme pour les sénateurs sera de deux ans. » (1) La loi d'interprétation de l'art. 5 fut votée dans la séance du 1er Aban 1331 (novembre 1952) et promulguée par sa majesté deux jours après.

Conformément à ce texte de loi, la législature du Sénat qui avait commencé plus de deux ans auparavant, fut considérée comme achevée, mais les nouvelles élections n'ont pas encore débuté.

---

(1) Selon l'art. 27 de la loi fondamentale, l'interprétation des lois est de la compétence unique de la Chambre.

Selon l'art. 219 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, l'interprétation d'une loi est soumise aux mêmes prescriptions que l'élaboration d'une loi nouvelle pour la raison qu'elle doit être également promulguée par le Schah.

CHAPITRE III

L'organisation des Chambres

SECTION I

La vérification des pouvoirs - Le bureau principal des Chambres - Le règlement intérieur des Chambres - La discipline parlementaire - Démission, décès, déchéance.

1. *La vérification des pouvoirs*

a) *Généralités*

C'est le droit et le devoir d'une Chambre législative de vérifier les élections de ses membres. Les assemblées électorales proclament élus les candidats qui ont obtenu la majorité des voix et la Chambre s'assure que les règles fixées par la loi électorale ont bien été respectées au cours des élections et qu'il n'y a eu ni corruption, ni autre acte illégal pouvant entraîner l'annulation de l'élection. La vérification des pouvoirs par l'assemblée elle-même a d'ailleurs une haute valeur politique : c'est une arme contre le pouvoir exécutif. C'est le gouvernement, en effet, qui convoque les électeurs et c'est lui qui a la direction des élections. On pourrait donc craindre qu'il ne soit tenté d'exercer quelque pression en faveur de ses candidats. C'est pourquoi les résultats proclamés par les autorités administratives ne sont pas définitifs et n'obtiennent pleine validité que lorsqu'ils ont été vérifiés par la Chambre dont les élus feront partie.

Faire de l'assemblée le juge suprême des élections, c'est, au surplus, la protéger contre un autre danger, celui de voir la validité des élections soumise au jugement d'un tribunal que le gouvernement serait tenté d'influencer en sa faveur. C'est sur ces deux points que les constitutions mettent en général l'accent en désignant les assemblées politiques comme seul juge en la matière, malgré les quelques

inconvénients qui peuvent en résulter (1) et que nous allons examiner brièvement.

On peut craindre tout d'abord un certain manque d'impartialité des membres de la Chambre dans le prononcé de leur jugement sur un dossier électoral, étant donné leurs attaches avec leurs partis ou avec des intérêts privés.

Il faut en effet avoir le sens du droit et une certaine expérience juridique pour pouvoir juger en toute liberté d'esprit et impartialité d'un litige électoral, qualités qui peuvent faire défaut aux membres d'une assemblée politique. En outre, il serait plus normal, dans certains cas, que la vérification ait lieu par un juge de profession. A tout prendre, un jugement électoral n'est au fond qu'une décision judiciaire. Mais il va de soi que, si les juges étaient influencés par le gouvernement, tous les espoirs que l'on peut mettre en cette procédure s'évanouiraient rapidement (2).

b) *En Iran*

En vertu de leur règlement intérieur, chacune de nos assemblées vérifie les pouvoirs de tous ses membres. C'est le système de la vérification intégrale, c'est-à-dire que les élections à chaque assemblée, même celles qui ne sont l'objet d'aucune réclamation, sont vérifiées.

Le Sénat vérifie également les décrets de nomination des sénateurs désignés par le Roi, bien que cela ne soit pas prévu par le règlement intérieur.

Le premier souci de la Chambre et du Sénat, à la séance qui suit celle de leur ouverture, est de constituer les bureaux qui seront chargés de la vérification des dossiers électoraux, bureaux qu'il ne faut pas confondre avec le bureau principal de chaque assemblée. Les membres desdits bureaux sont choisis par la voie du sort. Les dossiers électoraux leur sont remis dans l'ordre alphabétique des circonscriptions électorales. La fonction de ces bureaux consiste à vérifier l'exactitude et la correction des élections, puis à examiner les réclamations parvenues. Leur travail terminé, les bureaux com-

---

(1) Voir : Esmein et Nézard « Eléments de droit constitutionnel français et comparé ». 8me édition, tome II, pp. 392 et suiv.

(2) Voir : Laferrière « Manuel de droit constitutionnel », 2me éd., pp. 695 et suiv.

muniquent leur décision à l'assemblée. Pour plus de rapidité, chaque bureau peut constituer des sous-bureaux composés chacun de trois membres au moins. Les décisions proposées par les sous-bureaux sont transmises au premier bureau, qui décide souverainement.

Les bureaux doivent étudier les dossiers électoraux dans un délai de 10 jours. En cas de retard ou d'empêchement, le président du bureau doit avertir le doyen d'âge de l'assemblée.

Le doyen d'âge ordonnera au bureau en retard de continuer son travail ou bien désignera un autre bureau (art. 5 et 6 du R. I. Ch. et 8 du Sénat). La régularité des élections ayant été dûment constatée, le bureau avisera l'assemblée par son rapporteur général et, si l'élection n'a fait l'objet d'aucune réclamation ou protestation, elle sera validée par l'assemblée. Par contre, si une élection est entachée d'un vice de forme ou autre, ou si elle est contestée par un représentant, elle sera soumise à l'examen de la commission d'enquête. Après avoir examiné le dossier et avoir entendu l'accusateur et l'accusé, la commission rendra sa décision et en donnera connaissance à l'assemblée. Si la commission d'enquête estime que l'élection a été correcte, son jugement sera sans appel. Si elle est d'un autre avis, c'est l'assemblée qui décidera en dernier ressort. Les parlementaires qui ont élevé des doutes sur la correction d'une élection auront le droit de prendre la parole lors de la séance de l'assemblée et l'accusé aura également le droit de se défendre soit personnellement, soit par l'entremise d'un de ses collègues.

Les membres dont les pouvoirs n'ont pas encore été validés par l'assemblée, pourront prendre part aux débats et auront également le droit de vote. Mais ils n'ont pas le droit de s'exprimer ou de voter dans les bureaux ou la commission d'enquête qui sont occupés à vérifier leur dossier électoral, à l'exception cependant du cas où ils seraient invités par ces bureaux ou cette commission à fournir un renseignement (art. 8 à 10 du R. I. Ch. et 10 et 11 du Sénat).

2. *Le Bureau principal des Chambres*

Toutes les Chambres législatives possèdent un bureau composé d'un nombre restreint de membres. Il a pour mission de diriger les travaux de l'assemblée. Il a à sa tête un président qui est en même

temps président de l'assemblée et possède en outre des vice-présidents, des secrétaires et des questeurs. Le président de la Chambre est considéré comme le gardien des intérêts et des privilèges de l'assemblée. C'est lui qui dirige les séances, règle les débats et veille à l'ordre.

Le respect de l'indépendance des Chambres législatives exige qu'elles aient le droit souverain de nommer leur bureau, sans intervention du pouvoir exécutif. Cependant, ce droit n'a pas toujours été reconnu aux assemblées législatives. Souvent, et spécialement dans les régimes autoritaires, les chefs de l'Etat se réservent ce privilège. Tel fut le cas en France pendant le premier et le second Empire et sous la Restauration, où le chef du pouvoir exécutif, afin de pouvoir exercer son influence sur l'assemblée, nommait le président de celle-ci. En Angleterre, le président de la Chambre des Communes est bien élu par l'assemblée, mais son élection doit obtenir la ratification du monarque, qui ne la refuse d'ailleurs jamais (1).

En Iran, c'est l'art. 14 de la loi organique qui confère à la Chambre des représentants le droit d'élire son bureau et de fixer son mode d'élection dans son règlement intérieur.

Le Sénat jouit du même privilège conformément à son règlement intérieur (art. 12).

a) *Election du bureau*

Dès que les pouvoirs des ¾ des députés présents à Téhéran ont été validés par la Chambre, celle-ci s'occupe d'élire son bureau principal, qui restera en fonction une année.

Le bureau de la Chambre est composé d'un président, de deux vice-présidents et de 6 secrétaires, auxquels il faut ajouter 3 questeurs. Il est élu au scrutin secret, le président à la majorité absolue des voix et les autres membres à la majorité relative. Mais si, parmi les candidats à la présidence, aucun n'obtient la majorité absolue des voix au premier tour, l'élection a lieu au second tour à la majorité relative (art. 13 à 16 du R. I. de la Ch.).

Quant au Sénat, il procède à l'élection de son bureau le 21 Farvadin (mai) de chaque année, pour un an. Le bureau principal du Sénat se compose également d'un président, de deux vice-présidents

(1) Voir : Hauriou « Précis de droit constitutionnel » 2me éd., pp. 502 et suiv.

et de 3 questeurs, mais le nombre des secrétaires n'est que de 4. Le mode d'élection du bureau du Sénat est exactement celui que nous avons indiqué pour la Chambre des représentants (art. 12 et 13 du R. I. du Sénat).

En cas de démission ou de décès du président, le vice-président le plus âgé convoquera une séance extraordinaire et mettra l'assemblée au courant de l'événement. En cas de démission, l'assemblée procédera immédiatement à l'élection d'un nouveau président, mais si le président est décédé, la séance sera levée en son honneur et l'élection du nouveau président aura lieu dans une séance ultérieure (art. 18 R. I. Ch. et 14 du Sénat).

b) *Les fonctions du président*

Une fois que l'assemblée (Chambre ou Sénat) a constitué son bureau, le président, selon la tradition parlementaire, présentera les membres du bureau à sa majesté. C'est après l'élection du président que la Chambre et le Sénat commenceront leur activité. Leur premier acte, selon la loi constitutionnelle, est d'informer le Roi par un message écrit (art. 10 de la loi const.) qu'ils sont prêts à remplir leurs fonctions.

Le président dirige les débats et veille au respect du règlement de l'assemblée. Dans les cas prévus par le règlement intérieur de chacune des deux Chambres, il applique les peines disciplinaires envers les membres qui ne respectent pas l'ordre des séances ou le règlement de l'assemblée. En cas d'absence du président, un des vice-présidents exercera les fonctions présidentielles. Le président assure la sécurité à l'intérieur du Parlement grâce à la garde qui est à sa disposition. Aucune autorité n'a le droit de faire exécuter un ordre à l'intérieur du Parlement sans l'autorisation du président.

Pour pouvoir assister aux séances publiques de la Chambre ou du Sénat, les chroniqueurs parlementaires et les spectateurs doivent avoir une carte spéciale délivrée par le bureau de chaque Chambre. Les spectateurs et les journalistes qui ne respecteraient pas le silence ou se permettraient des manifestations hostiles au président, à l'un des représentants ou encore aux membres du gouvernement, seront sur ordre du président expulsés et, dans les cas particulièrement graves, renvoyés devant les tribunaux compétents (art. 201 à 205 du R. I. Ch. et 167 à 173 du Sénat).

Le président assure le contact entre l'assemblée d'une part et le Roi et le gouvernement d'autre part. Dans les cas où sa majesté entend nommer un premier ministre pour constituer un nouveau gouvernement, les deux Chambres seront consultées et les présidents prendront contact avec le monarque pour porter à sa connaissance la décision des deux Chambres.

La situation du président de l'assemblée législative exige dans certains cas qu'il reste absolument impartial. C'est ainsi, par exemple, que, selon notre tradition parlementaire, le président s'abstient lors des votes de confiance ou lorsque la Chambre donne son consentement à la nomination d'un premier ministre.

Les présidents de la Chambre étant toujours élus parmi les plus hauts personnages, notre première assemblée, dans sa lutte pour la défense du jeune régime constitutionnel, fut présidée par des hommes comme Sani-ed-Dovleh, et, dans les derniers mois avant le retour du despotisme, par Momtaz-ed-Dovleh.

La Chambre actuelle, qui est la 17me, a élu premièrement comme président le Dr Hassan-Imami, Iman Djomeh de Téhéran, docteur en droit de l'Université de Lausanne, puis, après sa démission pour raison de santé et son départ pour la Suisse, elle nomma à l'unanimité le 15 Mordad (août 1952) Ayat-ollah Kachani, grand pontife musulman.

Le Sénat, au cours de sa première législature, a élu comme président Taguit-Zadeh, célèbre député libéral de la première Chambre des représentants dont nous avons parlé précédemment.

c) *Les secrétaires*

Les secrétaires ont pour première fonction d'authentifier le procès-verbal de chaque séance, qui sera distribué ensuite aux parlementaires, puis imprimé dans le journal officiel. Ils enregistrent les demandes des parlementaires qui désirent prendre la parole à la séance publique.

Enfin, lorsque le président veut rappeler à l'assemblée ou à l'un de ses membres tel ou tel article du règlement intérieur, c'est un secrétaire qui en donnera lecture. Restent encore quelques autres fonctions peu importantes, qu'il n'est pas nécessaire de mentionner ici (art. 209 R. I. Ch. et 176 du Sénat).

d) *Les questeurs*

Les questeurs s'occupent généralement des questions financières de l'assemblée, soit notamment de la préparation du budget, de la surveillance du personnel et des locaux et des dépenses budgétaires. Toutes les traites payables par la caisse de l'assemblée doivent être contresignées par les questeurs (art. 210 et 211 du R. I. Ch. et 177 à 180 du Sénat).

3. *Le règlement intérieur des Chambres*

Notre constitution a conféré à la Chambre des représentants les pouvoirs nécessaires pour établir son règlement intérieur (art. 14 de la loi constitutionnelle), mais l'art. 44 de la même loi statue que le règlement intérieur du Sénat doit être ratifié par la Chambre. Toutefois, lorsqu'elle élabora la loi électorale du Sénat, la 15me législature de la Chambre des députés conféra à l'assemblée haute le droit d'adopter seule son règlement et renonça au droit de le ratifier (art. 39 loi élect. du Sénat).

Mais avant de nous occuper du règlement particulier de chacune de nos assemblées, essayons de définir ce qu'est le règlement intérieur d'un corps législatif.

« Le règlement est la loi intérieure d'une assemblée délibérante, dit Esmein. Il détermine les règles suivant lesquelles elle prépare et arrête ses délibérations ; il fixe les droits et les devoirs intérieurs des membres qui la composent. En vertu des principes généraux, toute assemblée a le droit de faire son règlement à moins qu'un texte de la loi le lui interdise et la réglemente d'autorité en tout ou partie. Cela résulte de ce que cette réglementation est indispensable pour le fonctionnement même de l'assemblée. Qui veut la fin, veut les moyens : en donnant l'existence et l'activité aux Chambres, la Constitution leur donne par cela même le droit de faire leur règlement. Un texte n'était pas nécessaire pour cela ; un texte eût été nécessaire pour supprimer ou restreindre cette prérogative. » (1)

Ce règlement se différencie d'avec la loi, matériellement et formellement. Matériellement, parce que les lois exercent leurs effets hors des cadres intérieurs des Chambres et formellement, parce que

(1) Esmein « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », 2me éd., p. 668.

la loi exige la volonté concordante des deux Chambres et un acte de promulgation, tandis que le règlement intérieur d'une Chambre est applicable dès qu'il a été adopté par celle-ci (1).

Le règlement intérieur de notre Chambre des représentants et celui du Sénat sont véritablement le complément de notre constitution, car celle-ci ayant été élaborée en toute hâte, n'a pas abordé certaines questions de détail. C'est le règlement intérieur des deux assemblées qui les a précisées.

a) *Le règlement intérieur de la Chambre des députés*

Lors de la première législature, dès que les députés de Téhéran eurent été élus et afin que le fonctionnement de la Chambre ne soit pas retardé par la préparation du règlement intérieur, on nomma une commission spécialement chargée de l'élaboration de ce règlement, qui fut ratifié dans la séance du 29 Chaaban 1324 Gamari (1906) (2). Ce premier règlement, qui comporte 15 chapitres et 90 articles, ne resta en vigueur que pendant cette première législature et quelques mois de la deuxième. Il avait été élaboré trop rapidement pour être complet et répondre aux exigences d'une Chambre législative.

La deuxième Chambre chargea donc une commission d'élaborer un nouveau règlement, lequel fut voté dans la séance du 23 Zihadjeh (1909). Son texte comporte 17 chapitres et 150 articles. Ce règlement est resté en vigueur, sous réserve de quelques amendements votés au cours des différentes législatures, jusqu'à la 15me Chambre, c'est-à-dire jusqu'en 1949.

Cette 15me Chambre chargea son bureau principal renforcé de quelques députés ayant l'expérience des questions parlementaires de préparer un nouveau règlement plus précis qui fût adapté à toutes les circonstances. En dix mois de travail, ladite commission mit sur pied un projet en 18 chapitres. La Chambre décida de le mettre en vigueur immédiatement, mais à titre provisoire seulement, afin qu'en cours de législature ses défauts éventuels apparaissent et qu'ils puissent être corrigés. 28 articles de ce règlement furent amendés par

(1) Voir : Vedel « Manuel élémentaire de droit constitutionnel », p. 411.

(2) Voir le texte du premier « Règlement intérieur de la Chambre » dans le procès-verbal de la 1re législature, pp. 9 et 32.

une commission spéciale nommée par la 16me Chambre. Celle-ci ratifia finalement le règlement intérieur, dans sa séance du 25 Ordibéhéchte (mai 1949).

Le règlement actuel de la Chambre comprend 19 chapitres et 221 articles, auxquels il faut ajouter les 5 articles du « Règlement mixte ».

b) *Le règlement intérieur du Sénat*

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, le Sénat a le droit d'élaborer lui-même son règlement intérieur. C'est en vertu de ce droit qu'au mois d'Azar 1949 (décembre), une fois l'élection du Sénat terminée, une commission composée de 7 sénateurs fut chargée de la rédaction de ce règlement. Cette commission prit pour base de ses travaux le dernier règlement intérieur de la Chambre des députés, de sorte que les deux règlements présentent de grandes ressemblances. Notons seulement que le nombre des bureaux et des commissions diffère d'une Chambre à l'autre.

A l'ouverture du Sénat, il fut décidé que le règlement élaboré par ladite commission serait mis provisoirement en vigueur jusqu'à ce que sa teneur en ait été revue et établie définitivement par une commission spéciale dans laquelle chacun des bureaux serait représenté par deux de ses membres. Les sénateurs furent en outre invités à adresser leurs remarques à cette commission. Toutes leurs observations furent soumises ensuite à l'assemblée et les amendements acceptés par le Sénat furent insérés dans le texte officiel. Finalement, le texte définitif fut adopté par la Chambre haute dans sa séance du 29 Khordad (juin 1951).

Ce règlement intérieur du Sénat comporte 16 chapitres et 186 articles, plus les 5 articles du « Règlement mixte ».

c) *Le Règlement mixte*

Le règlement mixte est destiné à fixer le mode de délibération des projets et propositions qui, une fois votés par une des deux assemblées, doivent être soumis à l'approbation de l'autre.

Il arrivait souvent, en effet, que les projets financiers votés par la Chambre et soumis à l'examen consultatif du Sénat subissent des retards fâcheux, car il n'existait aucune règle sur la procédure à suivre dans ce double débat, ce qui avait pour conséquence de para-

lyser l'activité de la Chambre comme aussi celle du gouvernement. Après discussion, Chambre et Sénat décidèrent de nommer chacun une commission de 12 membres ayant pleins pouvoirs pour élaborer un règlement mixte qui fixerait les points de procédure restés litigieux.

Cette commission mixte composée de 24 députés et sénateurs choisit comme président le Dr Mossadegh et, dans sa séance du 20 Khordad (juin 1950), vota les 4 articles réglant les difficultés de procédure (1).

Selon l'article premier du règlement mixte, lorsque la Chambre des représentants a étudié un projet financier, elle doit le soumettre au Sénat en lui faisant part de la décision qu'elle entend prendre. Après avoir examiné les observations émises à titre consultatif par le Sénat, la Chambre ratifiera ou rejettera le projet à titre définitif.

L'art. 2 du règlement mixte fixe les modalités des débats au cours desquels le Sénat donne son avis au sujet des projets transmis par la Chambre. Pour le projet concernant le vote partiel du budget ($^1/_{12}$ du budget par exemple), le Sénat fera part de ses observations à la Chambre dans le délai maximum d'une semaine, et dans le délai de 15 jours s'il s'agit d'un projet relatif à une question d'impôts. Enfin, le budget annuel doit être étudié par le Sénat dans le délai maximum d'un mois. Si le Sénat ne faisait pas part de son avis à la Chambre dans le délai indiqué, la Chambre aurait alors toute liberté de procéder au vote définitif.

L'art. 3 du règlement mixte dispose que les projets et propositions déclarés urgents par l'une des deux assemblées peuvent n'être pas considérés comme tels par l'autre, sauf s'il s'agit de projets ou de propositions d'ordre financier. Dans ce dernier cas, le Sénat devra se rallier à l'avis de la Chambre.

Cet article 3 permet de réaliser une substantielle économie de temps, étant donné que les projets financiers du gouvernement considérés comme urgents par lui-même et par la Chambre ne peuvent être retardés par l'examen du Sénat.

Enfin, l'art. 4 du règlement mixte prévoit qu'à la demande des présidents des Chambres ou du gouvernement, une commission

(1) Voir le rapport de M. Mossadegh, président de la commission mixte, au procès-verbal du jeudi 25 Khordad 1329 (juin 1950) de la 16me législature.

mixte constituée par les Chambres convoquera des conférences destinées à créer une atmosphère d'entente entre les deux assemblées.

Dans sa séance du 27 Esfand 1329 (mars 1951), la commission mixte a ajouté au règlement mixte un 5me article qui concerne le budget spécial du Sénat. Ce budget sera voté chaque année par la Chambre et un crédit mis à la disposition du Sénat. L'alinéa premier dudit article statue que l'indemnité mensuelle des sénateurs sera égale à celle des membres de la Chambre des représentants.

4. *La discipline parlementaire*

Les assemblées délibérantes ayant le droit d'établir leur règlement intérieur, ont aussi celui de fixer par ce règlement les peines disciplinaires applicables aux parlementaires coupables de l'avoir violé. Ces peines sont purement disciplinaires et semblables à celles du droit administratif ou professionnel.

Les peines disciplinaires prévues par le règlement de la Chambre comme par celui du Sénat sont les suivantes : 1. Le rappel à l'ordre. 2. L'avertissement. 3. La censure. 4. Les amendes.

1. *Le rappel à l'ordre*

Cette peine sera prononcée par le président envers le parlementaire qui prendra la parole sans l'autorisation du président, parlera en dehors du sujet ou deviendra un objet de désordre (art. 96 R. I. Ch. et 63 du Sénat).

2. *L'avertissement*

Tout parlementaire qui aura été deux fois l'objet d'un rappel à l'ordre dans une même séance, sera frappé par le président de la peine de l'avertissement s'il mérite un troisième rappel à l'ordre. Le député qui aura été l'objet d'un avertissement verra son traitement mensuel diminué d'un quart ; cette réduction sera d'un dixième s'il s'agit d'un sénateur (art. 97 du R. I. Ch. et 64 du Sénat). Selon l'art. 64 du règlement intérieur du Sénat, la peine de l'avertissement sera également appliquée dans le cas de tumulte en pleine séance.

3. *La censure,* qui s'applique sous les deux formes suivantes :

a) *La censure simple*

La peine de la censure simple sera prononcée par le président dans les cas suivants :

1. Lorsqu'un député ou un sénateur qui a été l'objet d'un avertissement, continue dans la même séance à troubler l'ordre et la tranquillité.
2. Lorsqu'un sénateur a été l'objet de 3 avertissements dans le cours d'un mois et lorsqu'un député a été l'objet de 4 rappels à l'ordre dans 4 séances ou de 6 rappels à l'ordre plus ou moins rapprochés.
3. Lorsqu'un sénateur menace un collègue ou se permet de l'offenser.

En vertu de l'alinéa 3 de l'art. 99 du règlement intérieur de la Chambre, la peine de la censure simple est encore appliquée au député qui cause du tumulte en incitant ses collègues à manifester bruyamment ou à quitter la salle.

Tout député ou sénateur frappé de censure simple est puni par une diminution d'un tiers de son traitement mensuel. Si un député ou sénateur frappé de censure simple est encore la cause de désordres au cours de la même séance ou s'il menace ou offense les ministres ou sous-secrétaires d'Etat, il sera frappé d'une peine spéciale dite « censure énergique », qui consiste en une amende égale à la moitié de l'indemnité parlementaire mensuelle (art. 98 à 100 du R. I. Ch. et 65 à 67 du Sénat).

b) *La censure avec exclusion temporaire*

La peine de censure avec exclusion temporaire est appliquée dans les cas suivants :

1. A celui qui offense le président ou la Chambre.
2. Au parlementaire qui, au sein de l'assemblée, incite le peuple à désobéir à la Constitution ou à recourir à la violence contre le gouvernement.
3. A ceux qui ont été frappés deux fois en 6 mois de la peine de la censure énergique.

Cette peine consiste en l'exclusion temporaire du Parlement avec inscription au procès-verbal et amende, à savoir : pour le député, diminution de la moitié de son traitement mensuel et des deux tiers s'il s'agit d'un sénateur.

La peine de la censure avec exclusion temporaire sera prononcée par l'assemblée sur proposition du président, sans discussion préalable. Seul l'accusé lui-même ou un collègue parlant en son nom

pourront faire valoir leurs moyens de défense, après quoi l'assemblée décidera souverainement.

Si la Chambre accepte la proposition du président, celui-ci invitera l'accusé à quitter la salle. En cas de refus d'obtempérer, le président lèvera la séance.

Le parlementaire qui a été exclu de la séance ne peut plus se présenter aux séances subséquentes, ni aux séances de commission, ni dans les bureaux. S'il passe outre à la décision de l'assemblée et se présente à une séance publique, la séance sera levée aussitôt et, sur l'ordre du président, le parlementaire fautif sera enfermé pendant 3 jours dans un local ad hoc ou expulsé de la séance (art. 101 à 106 R. I. Ch. et 68 à 73 du Sénat).

Les peines du « rappel à l'ordre » et de l'«avertissement » sont parfois prononcées par le président de la Chambre des représentants envers les députés. Par contre, nous n'avons pas trouvé dans les procès-verbaux des différentes législatures des cas où la peine de la censure avec exclusion temporaire ait été appliquée.

La Chambre des représentants étant extrêmement vivante, il arrive fréquemment que ses membres attaquent le gouvernement, mais ils respectent très généralement les limites des convenances.

Au cours de la 16me législature, le premier ministre, le général Razm-Arra fut accusé de tendance à la dictature et l'objet de violentes attaques de la part de députés appartenant au parti Djebhéyeh-Melli, qui formait à la Chambre une minorité très disciplinée. Mais les députés de ce parti ne dépassèrent jamais la décence qu'ils devaient observer et les débats de la Chambre n'ont jamais obligé le président à recourir à l'application d'une peine disciplinaire sévère contre quiconque (1).

Quant au Sénat, il fut, de tout temps, une assemblée calme où le président a très rarement à intervenir.

4. *Les amendes*

Les amendes sont applicables aux parlementaires qui n'assistent pas régulièrement aux séances (nous étudierons cette question plus loin, page 103).

---

(1) Voir les débats parlementaires du 6, 8, 11, 13, 25 du mois Tir 1329 (1950), 16me législature.

5. *Démission, décès, déchéance*

Selon notre droit parlementaire, les députés comme les sénateurs peuvent en tout temps donner leur démission sans que l'assemblée ait à se prononcer à ce sujet. Tout parlementaire qui désire démissionner en informera par écrit le président de l'assemblée dont il fait partie. Le président fera part de ce désir à l'assemblée et si, dans un délai de 15 jours, le parlementaire n'a pas retiré sa démission, il sera officiellement considéré comme démissionnaire (art. 214 R. I. Ch. et 181 du Sénat).

Selon l'art. 52 de la loi électorale de la Chambre, tout député qui a démissionné ou qui est décédé plus de 3 mois avant la fin de la législature doit être remplacé par les électeurs de sa circonscription et, si l'élection n'a pas eu lieu dans un délai de 3 mois, la Chambre repourvoira le siège vacant en élisant elle-même un successeur. Si la vacance se produit dans le dernier trimestre de la législature, il n'y a pas d'élection complémentaire. Par contre, en ce qui concerne le Sénat, l'art. 34 de sa loi électorale prévoit que, lorsqu'un siège devient vacant par démission ou décès du titulaire un an avant la fin de son mandat, il sera repourvu par le Roi, à moins qu'il ne s'agisse d'un sénateur élu par le peuple. Dans ce dernier cas, le siège vacant sera occupé par le candidat qui avait obtenu le plus grand nombre de voix à l'élection au second tour. L'art. 38 de la loi électorale du Sénat autorisait les membres de la Chambre haute à accepter une charge officielle à laquelle le Roi les appellerait, mais une loi votée par le Sénat dans la séance du 1er Aban 1330 (novembre 1951) dispose que l'acceptation d'un telle charge devrait automatiquement entraîner la démission du sénateur.

Le règlement intérieur de la Chambre des représentants prévoit que les dossiers électoraux des députés qui donnent leur démission avant vérification de leur élection, seront également examinés par les bureaux. Si les dossiers sont entachés d'incorrections pouvant entraîner une action pénale (voir art. 44 de la loi électorale), le député démissionnaire ne pourra pas se soustraire par sa démission à la peine prévue (art. 213 du R. I. de la Ch.).

Enfin, les deux Chambres ont le droit de prononcer, au cours de leur mandat, la déchéance de ceux de leurs membres qui tomberaient sous le coup d'une condamnation ayant pour effet de les rendre inéligibles.

SECTION 2

Les séances, l'ordre du jour, les débats, les votes

1. *Les séances publiques*

a) *Généralités*

La publicité des séances est une des conditions essentielles du fonctionnement normal du système représentatif.

Les assemblées législatives prennent des décisions pour le peuple et au nom du peuple. Il est donc nécessaire que celui-ci soit au courant non seulement des décisions prises par ses mandataires, mais des raisons qui ont motivé ces décisions (1).

La publicité des séances est assurée de deux façons, à savoir :

1. Par la présence du public aux séances des Chambres délibérantes.
2. Par la publication des débats et du résultat des votations.

De ces deux formes classiques de publicité, la première est incontestablement la plus directe et la plus efficace, la plus profitable aussi pour les citoyens. Grâce à elle, le peuple a le droit d'assister aux travaux des assemblées et de parfaire son éducation politique. D'un autre côté, en portant à la connaissance du public les débats parlementaires et les résultats des votations par le moyen de publications appropriées, on permet au corps électoral d'exercer constamment un contrôle légitime sur ses mandataires (2).

Esmein mentionne un autre avantage et des plus remarquables de la publicité des séances, principe auquel nous attachons une très grande valeur : « Quant à la présence même du public aux séances et, tout au moins en partie, d'un public librement admis sans carte d'entrée obtenue à l'avance, quels sont ses avantages et son utilité ? Les mêmes encore que la présence du public aux débats judiciaires. Elle assure dans une large mesure, le respect du droit et des formes. La nature humaine est ainsi faite, que la simple présence, en face d'un corps politique ou judiciaire dans l'exercice de ses fonctions, d'un certain nombre d'hommes qui sont là comme témoins

(1) Voir : Duguit, op. cit. tome 4, 2me éd., pp. 337 et suiv.
(2) Voir : Esmein, op. cit. 2me éd., pp. 672 et suiv.

attentifs des débats et seulement comme témoins, aura souvent cette vertu d'imposer aux plus passionnés une certaine réserve, d'assurer la régularité et l'impartialité dans les procédures. » (1)

b) *En Iran*

Le principe de la publicité des séances de notre Chambre des représentants est énoncé à l'art. 13 de la loi organique. Cet article prévoit que le peuple a le droit d'assister aux séances de la Chambre, mais sans droit de parole. Les journaux ont le droit de reproduire les débats parlementaires, mais ils sont responsables de toute altération qu'ils apporteraient aux discours des députés.

La question de la publicité des débats est précisée par le règlement intérieur de la Chambre. Il en est de même pour le Sénat. Nous allons donc étudier les articles du règlement intérieur des deux assemblées relatifs à la publicité des séances.

Des cartes d'entrées spéciales sont délivrées par les questeurs aux rédacteurs des journaux comme aux simples auditeurs-spectateurs. En ce qui concerne les chroniqueurs réguliers des journaux quotidiens de la capitale, ils reçoivent une carte d'entrée valable pour quelques mois.

Les spectateurs doivent observer un silence absolu comme l'exige le bon fonctionnement de l'assemblée. Ceux qui causeraient du tumulte ou des désordres seront expulsés sur ordre du président.

La publicité des débats et des votes est garantie au surplus par leur publication.

Le texte des débats et des décisions sera rédigé par le service sténographique de chaque assemblée sous la surveillance des secrétaires et distribué aux représentants. Les erreurs constatées dans la reproduction des débats seront signalées par les parlementaires et, une fois les corrections faites, le procès-verbal des séances sera imprimé au « Journal officiel » (art. 78 R. I. Ch. et 43 du Sénat).

Les nombreux journaux quotidiens de Téhéran donnent chaque jour le compte rendu des débats les plus intéressants et des décisions du Parlement. Les débats particulièrement importants de la Chambre et du Sénat sont diffusés par Radio-Téhéran, mais très brièvement, ce qui n'a pas manqué de soulever des protestations de la

(1) Esmein, op. cit. 2me éd., pp. 673 et suiv.

part de certains députés. Ceux-ci prétendent que les actes les moins importants du gouvernement sont largement diffusés par la radio, tandis que les interventions les plus remarquables des représentants ne le sont que trop brièvement (1).

Dans les séances de notre Chambre des députés, le nombre des spectateurs est souvent considérable et la Chambre devient parfois le théâtre de leurs manifestations. Parmi les séances les plus mouvementées de la 16me législature, on peut citer celles où les députés des minorités et le parti de Djebhéyeh-Melli attaquèrent vivement la personne et la politique générale du gouvernement de M. Razm-Arra. Dans ces séances, partisans et adversaires du gouvernement n'ont pu s'abstenir de manifester assez violemment (2).

A la 17me législature, à la séance du jeudi 18 Déy (8 janvier 1953), où le projet du Dr Mossadegh de prolonger les pleins pouvoirs souleva l'opposition de certains députés, les manifestations furent très vives. D'autres eurent lieu à la séance du 15 janvier 1953 au cours de laquelle le Dr Bagaï, député de Téhéran, prit la parole pour s'opposer aux pleins pouvoirs demandés par le président du Conseil (3).

Notons qu'actuellement, les manifestations du peuple, soit aux séances de la Chambre, soit à l'extérieur, jouent un grand rôle dans la vie politique du pays et sont parfois la cause de la chute du gouvernement. Pour en donner un exemple, citons les manifestations des 21 et 22 juillet 1952 qui aboutirent à la chute du gouvernement de M. Gavam. Après la démission du Dr Mossadegh, le soir du 17 juillet, Gavam-es-Saltaneh devint premier ministre. Des manifestations hostiles se déclenchèrent dans la capitale et durèrent deux jours, au bout desquels le premier ministre M. Gavam se vit obligé de démissionner et fut remplacé par M. Mossadegh (4).

---

(1) Voir à ce sujet la protestation de M. Azzad, député, de la 16me législature, procès-verbal du 11 Khordad 1329 (juin 1950).

(2) Voir le procès-verbal des mardi 6 et lundi 13 Tir 1329 (juillet 1950), 16me législature.

(3) Voir les débats parlementaires des 18 et 25 Déy 1331 (janvier 1953), 17me législature.

(4) Voir à ce sujet : « Ettellaat », journal quotidien de Téhéran, 21 et 22 juillet 1953, Nos 7862 et 7863.

c) *Le quorum nécessaire pour les séances publiques*

Le quorum exigé par la constitution pour l'ouverture d'une séance est des ⅔ des députés (art. 7 de la loi organique). Cet art. 7 fut interprété par la deuxième législature en ce sens que le quorum des ⅔ exigé par la constitution représente les ⅔ des députés à Téhéran.

Cette interprétation abaissait le quorum requis par la Constitution. Toutefois, le quorum exigé par la loi d'interprétation fut encore considéré comme trop élevé, parce qu'une minorité disciplinée avait la possibilité d'empêcher par son absence l'ouverture de la séance publique, ce qui arriva souvent au cours des 16me et 17me législatures.

Selon le règlement intérieur du Sénat, par contre, aucun quorum n'est exigé pour l'ouverture valable d'une séance publique. Le président peut ainsi ouvrir une séance quel que soit le nombre des sénateurs présents (art. 46 R. I. Sénat).

Afin que la majorité nécessaire pour l'ouverture des séances publiques de la Chambre soit acquise et que les représentants assistent régulièrement aux séances, le règlement intérieur des deux Chambres a prévu des peines disciplinaires contre les membres absents. A l'ouverture de la séance, le président de la Chambre prend place à la tribune et si, un quart d'heure plus tard, la majorité nécessaire n'est pas atteinte, il annoncera que la séance est levée. Les députés et les sénateurs absents sans permission du bureau de l'assemblée sont passibles d'amende.

Enfin, les noms des membres absents dans chacune des deux assemblées sont notés au procès-verbal (art. 72 et 73 du R. I. Ch. et 36 et 37 du Sénat).

d) *Le comité secret*

Les assemblées législatives peuvent se constituer en comité secret pour délibérer sur certains problèmes qui, par leur nature, exigent des débats discrets. Le droit pour la Chambre des représentants de former un comité secret lui est conféré par les art. 34 et 35 de la loi constitutionnelle. Ces deux articles prévoient que le président de la Chambre, sur son initiative ou à la demande de 10 députés ainsi qu'à celle du gouvernement, peut déclarer la Chambre « Comité secret ». Au Sénat, cette possibilité est prévue dans le règle-

ment intérieur (art. 38), selon lequel la Chambre haute se transforme en comité secret sur l'initiative de son président ou à la demande du gouvernement ou de 5 sénateurs.

2. *L'ordre du jour*

Le programme de travail qu'une assemblée législative fixe pour une séance s'appelle l'ordre du jour. Ce sont les Chambres elles-mêmes qui déterminent le programme de leurs séances publiques et le portent à l'avance à la connaissance de leurs membres et des intéressés. Ces ordres du jour sont préparés par une commission spéciale composée du président et des vice-présidents de chaque assemblée, ainsi que des présidents des commissions et qui élabore les projets ou propositions qui viendront en délibération. Le gouvernement participe également à la fixation de l'ordre du jour en déléguant un ministre à ladite commission.

L'ordre du jour de chacune des deux Chambres sera établi pour chaque séance et cela pour deux semaines. Il sera imprimé, distribué aux représentants et affiché à un tableau placé à l'intérieur du Parlement. Le programme de séance ainsi fixé ne peut être modifié, sauf en cas de nécessité. Dans cette éventualité, la modification doit être proposée soit par le gouvernement, soit par 15 députés ou 10 sénateurs et votée par l'assemblée (art. 80 R. I. Ch. et 45 Sénat).

Les membres qui désirent prendre la parole sur tel ou tel objet en dehors de l'ordre du jour, doivent s'inscrire d'avance auprès des secrétaires et intervenir avant ou après l'ordre du jour. Selon le règlement intérieur de la Chambre et du Sénat, 3 députés et 4 sénateurs seulement ont ce droit (art. 79 et 83 R. I. Ch. et 44 et 48 Sénat).

3. *Les débats*

Un principe du droit parlementaire veut que la discussion soit absolument libre, que les droits des représentants soient égaux et que les orateurs soient tous également écoutés. Dans les limites de la constitution et des lois, les parlementaires peuvent prendre la parole en cours de séance sur les sujets en discussion pour autant qu'ils croient utile de le faire pour la défense de leurs idées.

Le président doit assurer à tous les membres de l'assemblée la liberté de discussion et les considérer tous comme égaux sans faire

aucune distinction entre eux selon le parti auquel ils appartiennent. Le président mettra donc de côté ses préférences politiques et ne devra avoir d'autre souci que d'assurer le calme, la liberté et la loyauté des débats (1).

Le droit de libre parole est garanti à nos représentants par l'art. 12 de la loi constitutionnelle et les art. 189 du R. I. de la Chambre et 155 de celui du Sénat.

Pour que les représentants puissent exprimer leur opinion sur les sujets inscrits à l'ordre du jour, le programme des travaux de chaque séance sera affiché dans l'enceinte de l'assemblée. Les membres qui désirent prendre la parole sur l'une ou l'autre des questions mentionnées à l'ordre du jour inscriront leurs noms personnellement sous le titre de cette question.

Les membres inscrits au tableau auront la priorité de parole et, dans le cas où il y aurait plusieurs parlementaires inscrits pour le même objet, ils se succéderont à l'appel du président. Les représentants qui demanderont la parole en cours de séance s'exprimeront après les orateurs inscrits au tableau.

Afin qu'une séance ne soit pas consacrée toute entière aux débats et que la Chambre et le Sénat puissent remplir leur programme, des temps ont été fixés pour chaque orateur. Ils varient selon les questions. Aux termes du règlement intérieur de la Chambre, ces temps sont les suivants :

1. Pour la discussion d'une interpellation : 3 heures.
2. Pour la discussion d'un dossier électoral en vue de la vérification des pouvoirs ou pour la discussion du programme du gouvernement : 1 heure pour chaque représentant.
3. Pour les débats sur un projet ou une proposition mise en délibération devant la Chambre : ½ heure pour chaque représentant. Même durée pour les débats concernant un ordre du jour de confiance demandé par le gouvernement, ainsi que pour l'exposé du rapporteur général d'une commission qui entend justifier la décision de celle-ci concernant un projet soumis à son examen.
4. Pour les débats sur une question posée à un ministre : 15 minutes et 15 minutes également pour la discussion éventuelle qui suivra la réponse de ce dernier.

---

(1) Voir : Duguit, op. cit. tome 4, 2me éd., pp. 347 et suiv.

Ajoutons qu'en cas de nécessité, les divers temps que nous venons de mentionner pourront être prolongés à la demande de l'orateur si la Chambre y consent.

Par contre, les débats relatifs au budget annuel, aux traités, conventions et concessions nécessitant une ratification de la Chambre, ne sont pas limités dans leur durée (art. 89 R. I. Ch.).

Au Sénat, les temps fixés par le règlement pour les débats sont à peu près identiques à ceux que nous venons d'indiquer (voir art. 56 R. I. Sénat).

Une fois que plusieurs orateurs ont pris la parole « pour » ou « contre » un objet de l'ordre du jour, le président ainsi que chaque représentant peut demander la clôture des débats. Le président consultera alors l'assemblée. Si elle se prononce affirmativement, la question qui a fait l'objet des débats sera soumise au vote.

A la fin de chaque séance, le président fixe la date de la prochaine séance, date qui sera publiée par le journal officiel et communiquée par le secrétariat de l'assemblée aux différents ministères.

4. *Le vote*

Le règlement de nos assemblées prévoit les modes de vote suivants :

1. Vote par assis ou levé.
2. Scrutin public à la tribune.
3. Scrutin secret.

a) *Le vote par assis ou levé*

A cause de sa simplicité et de sa rapidité, le vote par assis ou levé est le mode qui est de règle, exception faite pour les cas où un autre mode est prescrit par le règlement, par exemple pour les élections, celles-ci ayant toujours lieu au scrutin secret.

Ce mode est même obligatoire dans certains cas prévus par le règlement, notamment lorsqu'un changement est demandé dans l'ordre du jour soit par un membre de l'assemblée, soit par le gouvernement (art. 154 R. I. Ch. et 117 Sénat).

b) *Le scrutin public à la tribune*

Le vote par scrutin public à la tribune aura lieu premièrement lorsque le résultat d'un vote par assis et levé est douteux ou que

la demande en est formulée par 5 représentants. En outre, le vote par scrutin public à la tribune sera utilisé pour accorder la confiance au gouvernement ainsi que pour tous les projets qui prévoient de nouveaux impôts ou taxes ou qui abrogent des impôts existants.

Ce mode de votation sera encore employé dans les cas suivants : l'approbation de projets pour lesquels le gouvernement sollicite l'ouverture de crédits supplémentaires, l'octroi de concessions, ou encore la conclusion d'un emprunt à l'intérieur ou à l'extérieur, enfin l'approbation du budget annuel ou de certaines opérations concernant les biens publics.

Chaque représentant possède deux bulletins sur lesquels son nom est imprimé : un bulletin blanc « pour » et un bulletin bleu « contre ». Au commencement des opérations de vote, deux secrétaires détermineront quels sont les représentants présents. Au moment où son nom est prononcé, le parlementaire se rend devant la tribune et remet son bulletin à un secrétaire, qui le dépose dans l'urne.

Les représentants présents qui n'ont pas voté, sont considérés comme s'étant abstenus. Selon la tradition, le bureau de chaque assemblée participe à la votation une fois que tous les autres membres ont exercé leur droit de vote. Enfin, une fois le scrutin terminé, le résultat est annoncé à l'assemblée par le président. Il sera mentionné au procès-verbal avec les noms des représentants qui ont voté « pour », de ceux qui ont voté « contre » et de ceux qui se sont abstenus. Ce résultat sera au surplus affiché à l'intérieur du Parlement (art. 151 à 153 R. I. Ch. et 118 à 120 du Sénat).

c) *Le scrutin secret*

Parfois, la nature de certaines questions exige de l'assemblée une décision au vote secret. Dans les cas où le vote devrait avoir lieu au scrutin public à la tribune, 15 députés ou 10 sénateurs peuvent demander que le scrutin soit secret. Les règlements des deux Chambres prévoient cependant qu'un vote de confiance doit toujours avoir lieu par un scrutin public à la tribune, afin que chacun sache quelle majorité soutient le gouvernement.

Les modalités du vote au scrutin secret sont à peu près les mêmes que celles du vote par scrutin public à la tribune. Pour assurer l'exactitude de ce vote, 3 représentants seront choisis aux

fins de collaborer avec les secrétaires à la surveillance du scrutin et du dépouillement des bulletins.

Le vote au scrutin secret s'exerce par bulletins ou jetons, blancs pour les « pour » et noirs pour les « contre ».

Dès le début du vote, les parlementaires répondant à l'appel du secrétaire, s'avancent vers la tribune et déposent leurs bulletins ou jetons dans l'urne. Une fois cet acte accompli, chacun reçoit un jeton spécial qu'il doit déposer aussitôt dans un sac. Cette opération a pour but de vérifier le nombre exact des votants.

Etant donné le caractère du vote au scrutin secret, tout parlementaire qui, par un geste quelconque accompli au cours du scrutin, révélerait la façon dont il s'est prononcé, verrait son vote annulé.

Une fois que les opérations de vote ont pris fin, les secrétaires procèdent au dépouillement sous la surveillance des trois représentants dont nous avons parlé. Le résultat du vote est annoncé à l'assemblée par le président (art. 156 à 159 R. I. Ch. et 122 à 125 Sénat).

d) *Le quorum nécessaire pour le vote*

Le quorum exigé par le règlement intérieur de la Chambre des représentants pour assurer la validité d'un vote est le $^3/_4$ des députés présents à Téhéran. Toutes les questions qui seront soumises au vote de l'assemblée devront être acceptées ou refusées par la moitié plus un des députés présents.

Les secrétaires vérifient si le quorum est atteint (art. 81 R. I. Ch.).

Au Sénat, le quorum nécessaire pour qu'une question puisse être soumise au vote est la moitié plus un des sénateurs qui se trouvent à Téhéran. De même que celles de la Chambre des représentants, les décisions du Sénat devront être prises à la majorité absolue des sénateurs présents (art. 46 R. I. Sénat).

Toutes les élections pour le bureau principal, les commissions et les divers bureaux de la Chambre et du Sénat ont lieu à la majorité relative des voix, exception faite de l'élection du président de l'assemblée, qui a lieu au premier tour à la majorité absolue et au second à la majorité relative (art. 164 R. I. Ch. et 130 Sénat).

SECTION 3

Les commissions, les bureaux, les groupes

1. *Les Commissions permanentes et les Commissions spéciales*

Etant donné la durée limitée d'une législature, les Chambres ne peuvent discuter de façon approfondie, au cours de leurs séances, tous les problèmes qui leur sont soumis. Aussi a-t-on créé des commissions, composées d'un nombre restreint de représentants, dont la mission est d'étudier les objets inscrits à l'ordre du jour et de faire rapport à l'assemblée. Cette procédure a l'avantage d'accélérer grandement les travaux de la Chambre.

Ce système des commissions a été pratiqué dès l'origine de notre régime parlementaire et, au cours des années, par suite du développement des attributions du Parlement, le nombre des commissions permanentes a augmenté. La Chambre des députés compte actuellement 17 commissions, à savoir une pour chaque département ministériel et 6 pour les objets suivants : budget, pétitions, comptes privés de la Chambre, plan septénal (1), affaires sociales et d'engagement (2). Le Sénat n'a que 6 commissions permanentes, chacune d'entre elles étant chargée de deux ou trois départements ministériels, sauf la commission N° 6 qui s'occupe uniquement des pétitions adressées au Sénat et des affaires privées de celui-ci.

a) *Le mode d'élection des commissions permanentes*

Les membres des commissions permanentes sont nommés par les assemblées pour la durée d'un an. Le mode d'élection est le même dans les deux Chambres. Chaque année, un comité composé de 2 membres par bureau, après avoir consulté les représentants, prépare la liste des candidats pour chaque commission. Cette liste sera

(1) L'organisation du plan septénal a pour but de préparer les plans de réformes économiques, agraires et sociales pour le pays.

(2) Cette commission est chargée d'étudier les projets concernant l'engagement des fonctionnaires d'Etat et doit approuver l'organisation des départements ministériels après avoir pris l'avis et reçu l'approbation de la commission spéciale de chaque département.

imprimée et distribuée à tous les parlementaires, qui donneront leur avis sur les candidats en liste, en biffant le nom de tel ou tel d'entre eux et en le remplaçant par le nom d'un autre député qu'ils estiment plus compétent. De cette façon, les représentants peuvent exprimer leur choix. La liste de chaque parlementaire est considérée comme un bulletin de vote. Ces bulletins sont recueillis par les secrétaires. 6 députés et 3 sénateurs choisis par tirage au sort participent avec les secrétaires à la vérification des résultats.

Députés et sénateurs ne peuvent refuser d'être membres d'une commission permanente et il arrive souvent que certains représentants particulièrement qualifiés soient choisis par leurs collègues pour faire partie simultanément de plusieurs commissions. Aussi, afin que certains membres ne se trouvent pas surchargés, le règlement intérieur de la Chambre a fixé à 3, et celui du Sénat à 2 le nombre des commissions permanentes dont peut faire partie un député ou sénateur.

Une fois élus, les membres de chaque commission tiendront une séance afin d'élire leur président, leur vice-président et un ou deux secrétaires, plus un rapporteur général chargé d'établir le contact entre l'assemblée et ses commissions, ainsi que de présenter et soutenir devant la Chambre les décisions de ces dernières (art. 24 à 29 R. I. Ch. et 19 à 23 du Sénat).

Les commissions permanentes jouent un rôle important dans les décisions prises par la Chambre ou le Sénat. Tout projet ou proposition qui n'a pas un caractère d'urgence est soumis à la commission compétente, dont les avis sont généralement adoptés par l'assemblée.

Avant les élections des commissions permanentes, les divers groupes politiques de la Chambre des députés se préoccupent de placer leurs membres dans les commissions les plus importantes, telle celle du budget. Des prises de contact ont lieu entre les leaders des groupes pour préparer les listes des principales commissions.

b) *Les commissions spéciales*

A côté des commissions permanentes, la Chambre et le Sénat ont le droit de créer des commissions spéciales dans les cas qui l'exigent. Ces commissions sont généralement constituées pour étudier des objets qui n'entrent pas dans les compétences ordinaires des

commissions permanentes. Elles sont nommées, à la Chambre, par le président, et, au Sénat, par l'assemblée elle-même.

Comme les commissions permanentes, chaque commission spéciale, une fois convoquée, élira son bureau composé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un rapporteur général. Ce dernier communiquera à l'assemblée les décisions prises.

Une commission spéciale pourra également être constituée pour l'étude d'un projet considéré par l'assemblée comme d'une importance particulière, alors même qu'il ressortirait à la compétence ordinaire d'une des commissions permanentes.

En pratique, les commissions mentionnées ci-dessus sont nommées par les différents groupes politiques ou les bureaux de la Chambre.

Parmi les commissions spéciales créées au cours de la 16me législature, on peut mentionner celle du « pétrole » composée de 18 membres, à savoir de 3 membres pour chaque bureau. Cette commission a élu président le Dr Mossadegh. Elle avait mission d'étudier la question du pétrole du Sud ainsi que les conventions signées par le gouvernement iranien et la Société du Pétrole Anglo-Persan. Le travail considérable fourni par cette commission ainsi que les conclusions de son étude particulièrement approfondie ont joué un rôle de premier plan dans la nationalisation de notre pétrole (1).

c) *Le travail des commissions*

Ainsi que nous l'avons dit, la mission principale des commissions consiste dans l'étude des projets et propositions présentés au Parlement. Mais afin que cet examen ne se prolonge et ne ralentisse l'activité de l'assemblée, les règlements intérieurs prévoient que l'étude de toute proposition ou projet soumis à une commission doit être achevée au maximum en un mois. Si le travail de la commission n'est pas terminé dans ce délai, chaque parlementaire ainsi que le gouvernement a le droit de demander au président de l'assemblée que ledit projet ou ladite proposition soit mis à l'ordre du jour.

(1) Voir à ce sujet : Makki « Le livre noir ». L'auteur a été rapporteur général de la Commission du pétrole.

Si un projet est particulièrement important, la commission a le droit de solliciter une prolongation, mais celle-ci ne peut être accordée qu'une seule fois. Si, à la fin de la prolongation, la commission n'a pas achevé son travail, le président mettra le projet en question à l'ordre du jour.

Afin que les commissions puissent discuter en connaissance de cause, tous les documents relatifs aux objets de leur étude seront mis à leur disposition. Les parlementaires qui ne font pas partie de commission ont également le droit d'étudier ces documents, mais seulement au bureau de la commission.

Les parlementaires étrangers aux commissions ont le droit d'assister à ces séances, mais ils n'ont ni le droit de parole, ni celui de vote, sauf s'ils sont invités par le président à fournir un renseignement. Enfin, le président d'une commission a le droit de déclarer le huis-clos s'il estime qu'une affaire doit être examinée en secret.

Une fois son travail terminé, la commission, par son rapporteur général, mettra la Chambre au courant de ses conclusions par un message qui sera imprimé et distribué aux parlementaires.

Enfin, les parlementaires devant être au courant de l'activité des commissions, celles-ci rédigeront un message mensuel qui sera porté à la connaissance de l'assemblée (art. 32 à 38 R. I. Ch. et 26 à 31 Sénat).

d) *Le quorum*

Pour qu'une séance de commission puisse avoir des effets valables, la présence de la moitié plus un des membres est nécessaire. Les décisions seront prises à la majorité absolue des voix des membres présents.

Notons que le règlement intérieur de la Chambre déroge à ce principe : pour les décisions qui doivent recevoir l'approbation de la Chambre, la présence de la moitié plus un des membres est suffisante, mais pour les décisions exécutoires sans vote de la Chambre, la présence des ¾ des membres de la commission est requise (art. 20 R. I. Ch. et 16 Sénat).

2. *Les bureaux*

Les bureaux sont l'organisation la plus rudimentaire créée au sein des assemblées délibérantes. Ce sont, à proprement parler, de

petites assemblées constituées au sein de la grande et dans lesquelles tous les parlementaires sont répartis par tirage au sort (1).

Ainsi que nous l'avons mentionné déjà sous le titre « La vérification des pouvoirs », le premier soin de la Chambre et du Sénat, dès la séance d'ouverture, est de créer ces bureaux, qu'il ne faut pas confondre avec le bureau principal. Tous les membres présents sont répartis par tirage au sort entre les 6 bureaux de la Chambre et les 5 du Sénat. Les parlementaires qui se présentent à l'assemblée après la séance d'ouverture sont également nommés dans les bureaux. Ceux-ci sont renouvelés chaque année en même temps que le bureau principal de chaque assemblée.

Chaque bureau une fois formé élit son président, son vice-président et son rapporteur général pour la durée d'une année. Pour qu'il puisse valablement prendre une décision, il faut que la moitié plus un de ses membres soient présents et que la majorité absolue soit obtenue (art. 4, 11 et 20 R. I. Ch. et 6, 16 Sénat). La fonction principale de ces bureaux consiste dans la vérification des dossiers électoraux. D'autre part, les commissions spéciales sont composées de 2 ou 3 membres par bureau.

3. *Les groupes*

Les groupes parlementaires sont formés de députés appartenant au même parti politique ou unis par une doctrine commune.

Au cours des précédentes législatures, le nombre des groupes de nature politique était assez restreint et l'on peut même dire que les membres d'un groupe étaient bien plutôt associés par des liens d'amitié que par leurs tendances politiques. Ces groupes n'avaient en conséquence pas de programme nettement défini et, s'il leur arrivait de faire connaître leurs principes politiques, il s'agissait plutôt de savantes dissertations que d'exposés précis.

C'est au cours de la présente législature (la 17me) que l'expression de « groupe politique » fut employé pour la première fois dans son vrai sens par les députés du parti de « Djebhéyeh-Melli » (2). Ceux-ci constituèrent un groupe nommé « Néhzateh-Melli », auquel

(1) Voir : Hauriou, op. cit., 2me éd., pp. 501 et suiv.

(2) Le parti « Djebhéyeh-Melli » avait comme leader le Dr Mossadegh, ancien président du gouvernement iranien.

adhérèrent en peu de temps de nombreux députés. Ce groupe choisit M. Razavi comme président et élabora un règlement fixant la discipline de ses membres.

Le groupe de « Néhzateh-Melli » a une importance considérable, grâce au nombre de ses adhérents et à l'unité de leurs vues. C'est le parti qui appuyait le Dr Mossadegh. Récemment, quelques membres de ce groupe ont démissionné ensuite de désaccords politiques dont il faut chercher l'origine dans les pleins pouvoirs octroyés par la Chambre à M. Mossadegh. Avec quelques-uns de leurs collègues, ces membres démissionnaires ont formé un nouveau groupe politique dénommé « Nadjateh-Nehzat ».

Il y a peu de temps encore, une minorité hostile à la politique générale du gouvernement Mossadegh et surtout aux pleins pouvoirs que celui-ci détient, a constitué un groupe, peu nombreux, nommé « Azadi ». Son leader est Hayéri-Zadeh, député de Téhéran depuis plusieurs législatures. Ce groupe a été remarqué pour son esprit de discipline.

Parmi les autres groupes de la 17me Chambre, il faut citer les groupes « Ettéhad » et « Kéchvar ». Comparés au groupe de « Néhzateh-Melli », ces différents groupes sont peu importants.

Tous les groupes que nous venons de mentionner ont nettement défini leur programme dans les domaines tant politiques qu'économiques et sociaux. Leurs membres se sont engagés par serment à travailler à la réalisation de ce programme. L'existence de ces groupes au Parlement a contrebalancé dans une certaine mesure la non-participation des partis politiques aux élections. Un certain nombre de députés se trouvent ainsi embrigadés dans de véritables partis politiques. Les décisions de la Chambre ne dépendent plus des opinions changeantes de députés isolés, mais peuvent être prises après entente entre les leaders des groupes.

Avant de clore ce chapitre, disons que les groupes comme les bureaux ont un président, un vice-président, un secrétaire et un rapporteur général.

CHAPITRE IV

Les droits garantis aux membres du Parlement

SECTION 1

Les immunités parlementaires

Les immunités parlementaires sont considérées comme les plus importants privilèges reconnus aux membres des assemblées législatives. Elles protègent, en effet, les parlementaires contre toute action judiciaire qui pourrait être ouverte contre eux, tant par le gouvernement que par les particuliers.

L'immunité parlementaire a son origine en Grande-Bretagne comme beaucoup d'autres institutions du régime représentatif. Au cours des XIVme et XVme siècles, plusieurs membres de la Chambre des Communes avaient été l'objet de poursuites pour certaines de leurs interventions dans les débats ou pour leurs votes considérés comme attentatoires aux droits de la Couronne. Après la révolution de 1688, le « Bill of Rights » assura pour la première fois la liberté de parole aux représentants et précisa qu'aucune poursuite ne pouvait être intentée contre eux en dehors du Parlement pour les opinions émises au cours des délibérations (1).

L'immunité, qui garantit une pleine liberté d'action aux membres des Chambres délibérantes pendant toute la durée de leur mandat, donna lieu à de vives critiques de la part de certains publicistes. Ceux-ci prétendaient que cette institution appartenait à une époque révolue où les Chambres se trouvaient en posture moins favorable

(1) Voir : Esmein et Nézard, op. cit. 8me éd., pp. 418 et suiv. tome 2.

face au pouvoir exécutif. Et, de fait, étant donné la considération dont jouissent actuellement les députés, l'immunité parlementaire a perdu beaucoup de son importance, sinon sa raison d'être.

La plus sérieuse de ces critiques consiste à dire que l'immunité parlementaire déroge au principe de l'égalité des citoyens devant la loi et la justice.

« Le sentiment commun, dit Laferrière, est souvent choqué de l'atteinte ainsi portée à l'égalité des individus devant la loi et devant la justice. Il envisage avec une certaine défaveur, ou du moins avec quelque agacement, ce statut privilégié dont bénéficient les députés, qu'ils s'accordent à eux-mêmes et dont ils réclament le bénéfice avec une âpreté parfois déplaisante ». (1)

Quelque importance que l'on accorde aux critiques faites au principe de l'immunité parlementaire et à ses inconvénients, on doit reconnaître que l'indépendance des assemblées législatives et leur bon fonctionnement exigent le maintien de cette institution. Garantir le prestige d'une assemblée législative, c'est assurer le respect des opinions de l'électeur.

C'est dans les pays où le principe de la liberté de parole n'est pas encore très développé et où le droit de parler librement n'est pas encore compris par le peuple que l'immunité parlementaire prend toute sa valeur. Dans ces pays-là, un gouvernement dictatorial ne pourra pas faire taire toute critique, si les représentants du peuple, armés de ce privilège, sont en mesure d'élever de justes protestations contre les abus gouvernementaux.

Le principe de l'immunité est garanti à nos députés par l'art. 12 de la constitution et aux sénateurs par l'art. 36 de la loi électorale du Sénat votée par la Chambre. Nous étudierons cette question en deux chapitres intitulés : 1. Irresponsabilité parlementaire. 2. Inviolabilité parlementaire.

1. *Irresponsabilité parlementaire*

En raison de cette irresponsabilité, les actes de la fonction parlementaire ne peuvent être l'objet d'aucune poursuite civile ou pénale. Elle assure aux parlementaires pleine et entière liberté dans l'exercice

(1) Voir : Laferrière, op. cit. 2me éd., p. 707.

de leur mandat. C'est là le plus caractéristique des privilèges dont ils jouissent, par son étendue et par l'entorse qu'il fait au principe de l'égalité des citoyens. Le fonctionnaire dans son service, le particulier dans ses affaires sont personnellement responsables de leurs actes. Le parlementaire, au contraire, est dégagé de toute responsabilité dans l'exercice de ses fonctions spécifiquement parlementaires (1).

L'irresponsabilité parlementaire est reconnue à nos représentants par les art. 12 de la constitution, 189 du règlement intérieur de la Chambre et 155 du Sénat. Voici la teneur de ces deux derniers articles : « Les représentants ne peuvent être l'objet d'aucune poursuite pour leurs interventions dans les débats du Parlement ou les votes émis par eux dans ces assemblées. »

2. *Inviolabilité parlementaire*

L'inviolabilité parlementaire soustrait les actes étrangers aux fonctions parlementaires à toute poursuite pénale, sauf autorisation préalable expresse de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire en cause. La raison de cette inviolabilité réside dans la crainte que, soit le gouvernement, soit un particulier, à des fins surtout politiques, parvienne à intimider tel ou tel député en déclenchant contre lui une poursuite mal fondée. Il ne s'agit donc pas d'assurer aux députés et sénateurs une impunité absolue, mais seulement de les protéger contre des poursuites injustifiées. Dans le cas, en effet, où l'assemblée reconnaîtrait la culpabilité de l'un de ses membres, celui-ci serait bel et bien livré aux tribunaux compétents, afin que justice soit faite (2).

Examinons maintenant quelle est l'étendue de ce privilège au sein de notre Parlement.

Si un représentant, député ou sénateur, est accusé d'un délit commis avant ou après son élection, le ministère de la justice devra en informer l'assemblée et le dossier sera soumis à la commission de la justice de l'assemblée dont l'accusé fait partie.

Cette commission commencera aussitôt son enquête tant auprès de l'accusé que des témoins et, une fois son travail achevé, elle

(1) Voir : Barthélémy et Duez, op. cit., pp. 486 et suiv.
(2) Voir : Esmein et Nézard, op. cit. 8me éd. tome 2, pp. 420 et suiv.

mettra par message l'assemblée au courant du résultat auquel elle est parvenue et de sa décision. L'assemblée se prononcera en dernier ressort.

Si le parlementaire est reconnu coupable, l'assemblée lèvera l'inviolabilité et l'accusé sera mis à la disposition des tribunaux compétents. La séance dans laquelle l'assemblée prendra position sur le message de la commission de la justice aura lieu à huis-clos s'il s'agit d'un complot contre l'indépendance et l'intégrité du royaume.

Les tribunaux compétents auxquels le dossier aura été soumis s'en saisiront immédiatement et, par l'intermédiaire du ministre de la justice, mettront l'assemblée au courant de leur décision. S'ils concluent à l'acquittement, le député ou sénateur regagnera son siège. Si, au contraire, l'accusé est reconnu coupable et devient inéligible, son siège sera repourvu soit par les électeurs de sa circonscription, soit par l'assemblée elle-même (1).

Les députés ou sénateurs qui, avant d'être élus à l'une des deux Chambres, se trouvaient au moment du délit à la tête d'un département ministériel, ne pourront pas exciper de leur qualité de membre du Parlement pour bénéficier de l'inviolabilité parlementaire. Dans ces cas-là, la Chambre à laquelle appartient l'accusé remettra le dossier de l'accusation à la Commission de la justice et à la commission des pétitions (au Sénat, à la Commission des pétitions No 6). Si l'accusé est reconnu coupable, il sera jugé comme tous les ministres par la Cour suprême (art. 182 à 191 R. I. Ch. et 148 à 157 Sénat).

En conclusion de ce chapitre, il faut mentionner que les députés et sénateurs ne peuvent se prévaloir de leur inviolabilité pour éviter des poursuites civiles. Mais, en cas de condamnation, les autorités judiciaires ne peuvent pas arrêter un représentant sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient. Un représentant qui, par exemple, ne paie pas son loyer sera, comme tout citoyen, poursuivi par son propriétaire devant les tribunaux, mais s'il ne se soumet pas au jugement, le tribunal ne pourra pas ordonner son arrestation sans décision de l'assemblée.

---

(1) Nous avons étudié la question du remplacement d'un siège vacant sous le titre « Démission, décès et déchéance », pp. 99 et suiv.

SECTION 2

Les indemnités parlementaires

L'indemnité parlementaire a pour but de garantir la vie matérielle des membres des Chambres. La démocratie exige, en effet, que l'exercice d'un mandat législatif ne soit pas une activité de luxe, ce qui en réserverait le monopole aux personnes fortunées.

C'est pourquoi, pour que ce mandat soit accessible à tous les citoyens, à quelque classe sociale qu'ils appartiennent, il doit être indemnisé convenablement.

Ce serait une double erreur que de faire indemniser les représentants par leurs électeurs. D'une part, les membres des assemblées législatives seraient subordonnés à leurs électeurs. D'autre part, étant les mandataires du pays tout entier, ils doivent comme tels être rétribués par le trésor public (1).

C'est ainsi qu'en Iran, dès l'établissement du régime représentatif, le principe de l'indemnisation des députés et sénateurs fut admis, afin que les personnes jouissant de la confiance du peuple mais se trouvant dans une situation matérielle peu brillante pussent faire partie du Parlement.

Le premier règlement électoral de la Chambre (1906) prévoit en son art. 20 que les frais de voyage ainsi que l'indemnité mensuelle des députés seront fixés par la Chambre elle-même. Mais, ainsi que nous l'apprend le procès-verbal, les députés de la première législature ne fixèrent leur indemnité que quelque temps après l'ouverture de la Chambre, estimant qu'ils ne devaient pas être indemnisés par le trésor public avant qu'ait effectivement commencé leur activité en faveur du peuple (2).

En conséquence, les libéraux de plusieurs provinces, craignant que des soucis financiers n'empêchassent certains élus de prendre le chemin de la capitale, organisèrent une collecte pour payer leurs frais de voyage. A Tabriz notamment, les Indjomans aidèrent matériellement certains députés (3).

---

(1) Voir : Barthélémy, op. cit., pp. 36 et suiv.

(2) Voir : débats parlementaires du samedi 29 Chaaval 1324 Gamari (1906), 1re législature.

(3) Voir : débats parlementaires du mardi 30 Zi-gadeh 1324 Gamari (1906), 1re législature.

Conformément aux règlements intérieurs de la Chambre et du Sénat, les députés et sénateurs sont indemnisés mensuellement pendant la durée de leur mandat. Le montant de l'indemnité est fixé chaque année. Cette indemnisation commence le jour où leurs pouvoirs ont été vérifiés par l'assemblée dont ils font partie (art. 217 R. I. Ch. et 183 Sénat).

Dans la crainte que la vérification du dossier électoral de certains députés ne soit retardée par l'assemblée, l'art. 218 du R. I. Ch. prévoit que les députés ayant participé régulièrement aux séances seront indemnisés également pour la durée antérieure à cette vérification.

L'alinéa 2 de l'art. 5 du règlement mixte précise que l'indemnité mensuelle d'un sénateur sera égale à celle d'un député.

Mentionnons encore que, vu leur haute situation, les présidents de nos deux assemblées touchent une indemnité mensuelle qui est le double de celle des simples membres.

La Chambre des députés a fixé, à l'occasion de chaque législature, une indemnité vraiment modique en comparaison de celle des parlementaires d'autres pays. Pendant la dernière guerre mondiale et malgré le renchérissement de la vie, particulièrement sensible en Iran, les indemnités parlementaires n'ont pas été augmentées suffisamment, ce qui a été rappelé plusieurs fois par certains députés de la 15me législature, notamment par le député Ardalan qui, dans la séance du mardi 17 Chahrivar 1326 chamsi (septembre 1947), déclara : « Si l'existence matérielle des représentants du peuple n'est pas assurée normalement, les sièges de la Chambre seront occupés seulement par des gens fortunés. » (1).

La Chambre tint compte de ces avertissements et vota une augmentation qui porta à 11.700 rials (environ 1650 francs suisses) l'indemnité mensuelle de chaque membre ; dans ce montant ne sont pas comprises les allocations de renchérissement ou autres.

Notons que les députés qui jouissent d'une situation confortable n'acceptent généralement pas leur indemnité, mais qu'ils l'offrent aux hôpitaux et autres institutions de charité.

---

(1) Voir : procès-verbal du mardi 17 Chahrivar 1326 chamsi (septembre 1947), 15me législature.

CHAPITRE V

Les attributions des deux Chambres

SECTION 1

Les fonctions spéciales de la Chambre des députés

La Chambre des députés a deux fonctions spéciales : 1. Le vote des lois financières, c'est-à-dire des lois qui concernent les recettes et les dépenses de l'Etat. Cette première fonction lui est attribuée expressément par l'art. 46 de la loi organique et par les art. 27 et 96 du complément aux lois constitutionnelles. 2. L'interprétation des lois qui, aux termes de l'art. 27 du complément aux lois constitutionnelles, est de sa seule compétence.

Nous allons étudier séparément ces deux prérogatives fondamentales de la Chambre.

1. *Les prérogatives en matière financière*

Toute décision engageant des dépenses ou autorisant la perception de taxes quelconques est du ressort unique de la Chambre des députés. Le Sénat, dans ce domaine, n'a que voix consultative. La Chambre haute étant, en effet, une assemblée semi-représentative, il est logique qu'elle n'ait pas la compétence d'engager des dépenses nouvelles à la charge du peuple.

Lors de l'élaboration de la Constitution, la première Chambre des députés a défendu énergiquement ses prérogatives en matière financière face au prince héritier Mohammed-Ali Mirza, qui entendait que le Sénat eût les mêmes droits que la Chambre dans ce domaine.

Finalement, la Chambre put faire triompher sa volonté de se réserver à titre exclusif le vote des lois financières, en particulier le vote du budget (1).

C'est là, en effet, la plus importante prérogative de la Chambre en matière de finances et le meilleur moyen dont elle dispose pour affirmer son autorité à l'égard du pouvoir exécutif. Toutes les mesures prises par le pouvoir législatif à cette fin seront inefficaces tant que le gouvernement peut se procurer les ressources nécessaires pour couvrir ses dépenses sans le consentement des Chambres. Le principe en vertu duquel le budget doit être voté sous forme de loi a pour but d'empêcher le gouvernement de satisfaire ses besoins d'argent par des décrets, ce qui lui permettrait de se rendre indépendant du Parlement dans le domaine financier (2).

Etant donné que le vote du budget garantit l'autorité du pouvoir législatif, il est logique que cette arme soit mise dans la main de celle des Chambres qui émane le plus directement du peuple, la Chambre basse.

En Iran, comme partout, si le vote du budget est du ressort de la Chambre, sa préparation incombe au gouvernement, qui est mieux renseigné que toute autre autorité sur les ressources et les dépenses de l'Etat.

Au cours du second semestre de chaque année, le ministère des finances se renseigne par l'intermédiaire de ses agents sur les possibilités de recettes pour l'année suivante et communique ces renseignements au conseil des ministres. Se fondant sur les chiffres qui lui ont été indiqués, le gouvernement fixe pour chaque département ministériel le montant des dépenses qu'il peut prévoir. Ensuite, les ministres, chefs des différents départements, préparent leur budget et le soumettent au ministère des finances, qui est chargé de préparer le budget général. Le budget, une fois préparé et signé par le ministre des finances et le président du conseil, sera transmis à la Chambre au commencement du mois de Dey (10me mois de notre année).

Le budget est alors étudié par la commission du budget, qui y apportera, s'il y a lieu et après avoir entendu les représentants du gouvernement, les modifications qu'elle jugera utiles.

---

(1) Voir : procès-verbal du 13 Zi-gaadeh 1324 (1906), 1re législature.

(2) Voir : Battelli « L'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif », pp. 14 et suiv.

Le budget est encore soumis à l'examen du Sénat, qui devra donner son avis dans le délai d'un mois. Si la Chambre haute ne s'est pas prononcée dans ce délai, la Chambre des députés sera en droit de considérer ce silence comme une approbation (art. 2 règlement mixte). Notons cependant que la Chambre a toute latitude de se ranger ou non à l'avis consultatif du Sénat, puisque le vote du budget est de sa seule compétence.

Dès le moment où la Chambre est saisie du budget et jusqu'à ce qu'elle se soit prononcée à son sujet, aucun projet, proposition ou interpellation ne peut être mis en délibération ou en votation.

La décision de la Chambre est prise sous forme de loi. Elle doit l'être au plus tard 15 jours avant le mois de Farvadin, (premier mois de notre année et début de l'année budgétaire) (art. 12 à 17 de la loi des comptes publics).

Le budget de chacun des départements ministériels sera voté article par article par la Chambre et les crédits prévus pour un article ne peuvent être attribués à un autre par les différents ministères (art. 7 et 19 de la loi des comptes publics).

Les ministères ne sont pas autorisés à faire des dépenses supplémentaires sur les différents postes de leur budget respectif. Sont réservés toutefois les cas où les crédits supplémentaires sont nécessaires, mais ceux-ci devront être votés par la Chambre. En tout cas, le ministre des finances ne peut de son chef autoriser une dépense supplémentaire au profit d'un département ou du gouvernement lui-même (art. 25 et 26 de la loi des comptes publics) (1).

2. *L'interprétation des lois*

Il arrive qu'une loi votée par une Chambre délibérante contienne des termes vagues qui, dans un cas imprévu, exigent d'être précisés. Cette interprétation sera donnée généralement par l'assemblée même qui a élaboré et voté ladite loi.

La constitution iranienne a conféré ce droit d'interprétation à la Chambre des députés, ainsi que le prévoit l'art. 27 du complément à la loi organique. Or, cet art. 27 manque lui-même de précision,

(1) Voir, au sujet de l'élaboration du budget, le texte « La loi des comptes publics » voté le 10 Esfand 1312 chamsi (mars 1933).

Voir aussi : Gassem-Zadeh, op. cit. 2me éd., pp. 406 et suiv.

car il ne fait aucune distinction entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles. Mais la jurisprudence accorde à la Chambre basse un pouvoir d'interprétation absolu, c'est-à-dire qu'elle peut déterminer le sens de toutes les dispositions constitutionnelles ou légales. Par exemple, l'art. 7 de la loi organique concernant la majorité exigée pour la convocation des séances de la Chambre a nécessité une interprétation (2me lég.) et l'art. 5 fixant la durée des mandats a dû être interprété par la 17me Chambre.

L'interprétation d'une loi est soumise aux mêmes règles de procédure que l'élaboration d'une loi nouvelle. Une demande d'interprétation peut être présentée soit par les députés sous forme d'une proposition, soit par le gouvernement sous forme d'un projet. Une fois le texte précisé, il doit être promulgué par le Roi pour avoir force exécutoire (art. 219 R. I. Ch.).

SECTION 2

Les fonctions communes des deux Chambres

1. *L'élaboration des lois*

Aux termes de l'art. 27 du complément aux lois constitutionnelles, l'initiative en matière législative et le vote des lois appartiennent au Schah, à la Chambre et au Sénat. En pratique cependant, ce sont les Chambres seules qui votent les lois et le monarque ne fait que les promulguer. Ce dernier exerce son droit d'initiative par le moyen de ses ministres.

Le droit d'initiative octroyé au pouvoir exécutif est un des meilleurs principes de notre constitution, car le gouvernement est mieux placé que quiconque pour connaître les besoins légitimes du pays.

Précisons qu'un texte présenté à l'assemblée par le gouvernement a pour nom « projet de loi », tandis qu'une initiative émanant des membres de la Chambre s'appelle « proposition de loi ».

Les projets de loi sont préparés dans les différents départements ministériels et sont présentés aux Chambres par le ministre responsable ou par le premier ministre (art. 33 de la loi org.). En fait, durant

ces dernières années, les projets présentés par le gouvernement ont été soumis tout d'abord à l'étude du conseil des ministres et signés en conséquence par le président dudit conseil, le ministre intéressé et, s'il s'agissait d'un projet financier, par le ministre des finances.

Le projet une fois préparé, le gouvernement peut le présenter à son choix à l'une ou l'autre Chambre, exception faite des projets financiers qui doivent être soumis tout d'abord à la Chambre des députés en vertu de ses prérogatives dans ce domaine.

Aux termes des art. 113 du règlement intérieur de la Chambre et 82 du règlement du Sénat, les propositions de lois doivent être signées par 15 députés ou sénateurs. Le but de cette exigence est d'écarter les initiatives ne réunissant qu'un nombre restreint de signatures. Néanmoins, le règlement intérieur du Sénat offre une chance de succès aux propositions qui n'auraient pas réuni les 15 signatures obligatoires. De telles propositions peuvent, en effet, être soumises à l'étude de la commission compétente si celle-ci leur reconnaît un intérêt réel.

Le texte des projets ou propositions sera porté immédiatement à la connaissance des membres des assemblées et soumis à l'étude de la commission compétente, puis mis à deux reprises en délibération devant la Chambre. Sont cependant réservés les projets reconnus urgents, comme les projets de budget, les demandes de crédit pour des dépenses spécifiées et les projets d'intérêt régional.

La première lecture a lieu après que la commission compétente a communiqué le résultat de son examen à l'assemblée. Dans ce premier tour de consultation, les projets ou propositions seront discutés dans leur ensemble, puis le président mettra au vote la question de savoir si les articles vont être examinés les uns après les autres. En cas de décision négative, le projet ou la proposition est rejeté. Dans le cas contraire, la discussion par article peut avoir lieu en seconde lecture, avec votation sur chaque article séparément.

Les représentants ont toute liberté de faire valoir leurs observations et critiques tant lors de la première lecture qu'entre celles-ci et la seconde. Toutes ces observations et critiques seront imprimées et communiquées aux membres des assemblées et leurs auteurs auront le droit d'assister aux séances de la commission compétente afin d'y défendre leurs opinions. Mais, dès la seconde lecture, aucune observation n'est plus acceptée. Si certaines observations présentées

en première lecture ou entre les deux lectures ont été écartées par la commission, leurs auteurs auront le droit de les défendre devant l'assemblée. Toute remarque acceptée par l'assemblée sera annexée au projet ou à la proposition. Lors de la délibération devant une des deux Chambres, le ministre intéressé ou les sous-secrétaires d'Etat peuvent assister aux séances afin de justifier leurs projets. Ils peuvent de même en tout temps être convoqués par les commissions pour fournir tout renseignement nécessaire.

Sitôt votée par une des Chambres, la loi est soumise à l'autre. Lorsqu'elle est acceptée par toutes deux, elle sera présentée au Roi pour être promulguée (art. 108 à 127 R. I. Ch. et 75 à 110 Sénat).

Avant de mettre le point final à ce chapitre, il nous faut examiner le cas où une loi votée par l'une des deux Chambres est rejetée par l'autre. La constitution, en son art. 48, dispose qu'en cas de désaccord, une commission mixte dans laquelle les deux Chambres seront représentées en nombre égal examinera le conflit et proposera une solution. Si celle-ci est acceptée par les deux Chambres, la loi en question sera remise au Roi pour être promulguée. Au cas contraire, le différend sera porté devant le souverain. Si le Roi approuve la décision de la Chambre des députés, il signera le texte qu'elle aura voté et celui-ci aura force de loi. Sinon, la loi sera suspendue pendant six mois et, à l'expiration de ce délai, une nouvelle proposition ou un nouveau projet devront être soumis aux Chambres.

Note.

L'art. 27 du complément aux lois organiques de notre constitution dispose formellement qu'une loi votée par les deux Chambres n'acquiert force exécutoire qu'après avoir été signée par le Schah. Ce droit est reconnu au souverain également par les art. 15, 17, 33 et 47 de la loi constitutionnelle. A propos de la promulgation des lois, la question peut se poser de savoir si le monarque possède le droit de veto. Dans les articles mentionnés ci-dessus, qui exigent la signature du roi, aucune disposition ne lui accorde ce droit. D'autre part, d'après la constitution, la promulgation dans un délai déterminé est juridiquement obligatoire pour le souverain. Celui-ci ne peut donc pas empêcher la mise à exécution d'une loi en refusant sa signature. De fait, depuis l'établissement du régime parlementaire, on ne connaît pas de cas où le souverain ait refusé de promulguer une loi votée par la Chambre.

La publication d'une loi nouvelle doit avoir lieu dans le « Journal officiel » trois jours après sa promulgation. Sa mise à exécution a lieu à Téhéran dix jours après sa publication. Dans les provinces, par contre, la mise à exécution a lieu après ce même délai, augmenté d'autant de jours qu'il y a de fois six Farsakh (soit 36 kilomètres) entre Téhéran et la localité envisagée.

Restent réservés les cas où la loi elle-même fixe une date (art. 1, 2 et 3 du Code civil).

Aux termes de l'art. 4 du Code civil, toute loi nouvelle sort ses effets dès sa mise en exécution, mais le pouvoir législatif peut prévoir que le texte légal déploiera des conséquences avant sa mise en exécution normale.

Généralement une loi votée par la Chambre législative ne comprend que des dispositions d'ordre général. C'est pourquoi le chef de l'Etat, qui en assure l'exécution, a le droit d'édicter par voie de règlement des prescriptions spéciales destinées à en faciliter l'application. Mais le souverain ne peut, par un décret, ni interpréter, ni modifier, ni abroger une loi. Il n'est pas davantage autorisé à proroger sa mise à exécution. On constate que la constitution, tout en accordant le droit de décret au chef du pouvoir exécutif, a estimé nécessaire de lui interdire strictement toute manœuvre qu'il pourrait être tenté d'exercer par ce moyen contre une loi votée par le Parlement.

Voir au sujet de la promulgation et de l'exécution de la loi : Schayégan « Le droit civil de l'Iran » 3me éd., pp. 54 et suiv.

Voir aussi : Sadjady, op. cit., thèse Paris 1933, p. 92.

2. *Le contrôle de la gestion des ministres*

Le droit de contrôle des Chambres sur l'activité des ministres est un trait caractéristique du régime parlementaire actuel.

Sans doute le chef de l'Etat est-il encore titulaire des principaux droits du pouvoir exécutif, mais il ne les exerce plus personnellement. Ce sont les ministres qui détiennent en réalité ce pouvoir et en prennent la responsabilité devant le Parlement (1).

En son art. 44 du complément aux lois constitutionnelles, la constitution persane a consacré le principe de l'irresponsabilité du souverain et son art. 45 dispose que les décrets royaux sont exécutables dès qu'ils ont été contresignés par un ministre responsable.

Notre constitution ne prévoit pas seulement que le chef de l'Etat est irresponsable, mais elle institue la responsabilité des ministres devant la Chambre ainsi que devant le Sénat (art. 60 du compl. aux lois org.). L'article 61 précise qu'à côté de leur responsabilité individuelle pour l'activité de leur propre ministère, les ministres sont responsables solidairement et collectivement devant le Parlement.

Cette responsabilité politique a pour conséquence, selon l'art. 67 du complément aux lois organiques, que le ministre ou le cabinet doit abandonner le pouvoir lorsque la majorité de la Chambre ou du Sénat lui retire sa confiance. La responsabilité politique des minis-

(1) Voir : Burdeau « Le régime parlementaire dans les constitutions d'après-guerre », pp. 93 et suiv.

tres, telle qu'elle est prévue dans tous les régimes parlementaires, a ainsi trouvé place dans notre constitution. En Iran, tous les ministres qui se sont trouvés en désaccord avec le Parlement ont dû remettre leur démission au monarque.

L'art. 65 du complément aux lois constitutionnelles prévoit également la responsabilité pénale des ministres, qui sont mis en accusation par une des deux Chambres et jugés devant la cour suprême (art. 69).

Ayant indiqué comment la responsabilité politique des ministres est réglementée dans la constitution iranienne, voyons maintenant par quels moyens le Parlement peut contrôler leur gestion.

a) *L'observation*

Les représentants ont le droit de faire des observations aux membres du gouvernement sur les affaires de l'Etat, le fonctionnement et les actes des administrations, ainsi que sur les institutions dont l'Etat assure la direction. Ces observations sont adressées aux ministres avant ou après l'ordre du jour. Les députés et sénateurs peuvent également, par les soins du président de la Chambre, communiquer par écrit leurs observations au gouvernement (art. 167 R. I. Ch. et 133 Sénat).

b) *La question*

La question n'est pas autre chose qu'une demande adressée à un ministre par un parlementaire qui veut se renseigner sur une affaire intérieure ou extérieure de l'Etat.

Les membres du Parlement qui désirent poser une question à tel ou tel ministre adresseront leur demande par écrit. Le ministre intéressé doit répondre verbalement dans le délai d'une semaine. Après la réponse du ministre, le parlementaire qui a soulevé la question peut encore s'exprimer, mais très brièvement.

Si le gouvernement considère que la question touche à un secret d'Etat, le ministre interrogé peut se dispenser de répondre. Toutefois, le gouvernement est tenu d'informer l'assemblée, dans le délai d'une semaine, du caractère secret de la question (art. 168 à 170 R. I. Ch. et 134 à 137 Sénat).

Il faut dire que les parlementaires peuvent également poser la question oralement à un ministre, mais cela se fait rarement.

c) *L'interpellation*

Généralités

L'interpellation est le moyen le plus efficace pour mettre en question la responsabilité politique du gouvernement.

S'il s'agit d'un fait nettement déterminé, l'interpellation sera adressée au ministre responsable, mais s'il s'agit de la politique générale du gouvernement, c'est le président du conseil des ministres qui sera interpellé.

Contrairement à la « question », l'interpellation donne lieu à un débat général auquel tous les membres de l'assemblée peuvent prendre part. Ce débat se termine généralement par le vote d'un « ordre du jour », ce qui signifie que la Chambre déclare close l'interpellation et passe à l'objet inscrit à la suite du programme de ses travaux.

Il y a « ordre du jour pur et simple » lorsque la Chambre ne donne pas son opinion, et « ordre du jour motivé » lorsque l'assemblée accorde ou refuse sa confiance au gouvernement.

Le ministère qui a été l'objet d'un ordre du jour de méfiance doit se retirer (1).

En Iran

Selon les art. 27 et 42 de la loi organique, députés et sénateurs peuvent adresser une interpellation sur un fait déterminé.

Le texte de l'interpellation sera remis au président de l'assemblée et porté à la connaissance de tous ses membres dans la même séance. Il sera transmis immédiatement au ministre intéressé. L'assemblée fixe le jour où le gouvernement devra répondre, après avoir consulté ledit ministre. Le délai de réponse est au maximum d'un mois à la Chambre et de trois semaines au Sénat.

Après la clôture du débat relatif à une interpellation, chaque parlementaire peut demander que l'assemblée formule son opinion à l'égard du ministre visé. Les parlementaires peuvent aussi proposer le vote d'un « ordre du jour pur et simple ». Le président consultera l'assemblée premièrement sur ce sujet. En cas de décision négative, la Chambre votera un ordre du jour motivé (art. 171 à 178 R. I. Ch. et 138 à 145 Sénat).

(1) Voir : Barthélémy, op. cit., pp. 116 et suiv.

D'après la tradition, le ministre interpellé ou le président du conseil insiste pour que la Chambre exprime son opinion. Le gouvernement posera même la question de confiance pour chercher à consolider sa situation. S'il a été l'objet d'un ordre du jour de méfiance, il devra démissionner.

d) *La commission d'enquête*

En vertu de l'art. 33 du complément aux lois constitutionnelles, les membres du Parlement ont le droit de demander l'ouverture d'une enquête sur la politique du gouvernement ou les actes d'un ministre.

La Chambre décidant l'ouverture d'une enquête, nommera une « Commission d'enquête » dont le rôle consistera à contrôler soit l'application d'une loi, soit le fonctionnement d'un service public. Cette commission n'a pas le pouvoir d'annuler les décisions des agents de l'Etat ou de s'immiscer dans les questions qui sont de leur compétence.

Une fois sa mission remplie, la commission d'enquête fera rapport à la Chambre qui l'a nommée et l'assemblée se prononcera.

e) *La cour des comptes*

Conformément aux art. 101 et 102 du complément aux lois organiques, c'est par l'intermédiaire de la « Cour des comptes » que le Parlement sera renseigné sur la gestion financière du gouvernement. La mission de cette cour est d'exercer un contrôle efficace sur les dépenses prévues par le budget. Elle vérifiera si chacun des crédits votés par le Parlement a été utilisé pour le but auquel il était destiné et elle examinera si les crédits accordés ont été dépassés.

L'organisation de cette cour n'est pas réglementée par la Constitution. En effet, l'art. 103 du complément aux lois organiques confie ce soin au législateur ordinaire.

La dernière loi votée par la Chambre sur l'organisation de cette institution fut celle du 24 Déy 1312 (1933). Plusieurs de ses articles ont été amendés par les lois subséquentes du 19 Khordad 1316 et du 5 Esfand 1318 (1937 et 1939). Selon l'art. 3 de la loi actuelle, la Cour des comptes est composée de 18 membres que nomme le Parlement parmi 27 fonctionnaires d'Etat présentés aux Chambres par le ministre des finances. Une fois ces 18 membres nommés, le

ministre des finances désigne parmi eux 9 membres principaux et 9 suppléants. La Cour se compose de trois bureaux, qui ont chacun un président et deux membres. En cas de démission ou de décès, les postes devenus vacants sont occupés par les suppléants. Ajoutons que le ministre des finances a le droit de révoquer un membre principal et de le remplacer par un suppléant.

La durée des fonctions de membre de la cour est de 3 ans.

La composition de la cour des comptes, telle qu'elle a été fixée par la loi de 1312, a été l'objet de vives critiques, car ses membres, chargés d'une mission importante et fort délicate, dépendent du ministre des finances. C'est lui en effet qui les propose et qui peut les révoquer. Les membres de la cour ne jouissent ainsi d'aucune liberté à son égard (1).

Ce mode de nomination est totalement contraire à la volonté des constituants, qui désiraient créer un organe indépendant du pouvoir exécutif et en mesure de contrôler librement l'exécution du budget général. Il faut espérer que le Parlement, abrogeant la loi de 1312, votera une nouvelle loi assurant l'indépendance entière de la cour des comptes.

f) *La mise en accusation des ministres*

La responsabilité politique des ministres se double d'une responsabilité pénale (art. 65 et 69 du compl. aux lois org.).

Pour les actes délictueux qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres sont mis en accusation par le Parlement et jugés par la Cour suprême.

La procédure de mise en accusation d'un ministre, prévue à l'art. 66 du complément aux lois constitutionnelles, a fait l'objet d'une loi spéciale dite « Loi du jugement des ministres », qui fut votée le 16 Tir 1307 (1928).

L'article premier de la loi précise qu'un ministre inculpé ne pourra se libérer de l'accusation dirigée contre lui par démission ou révocation.

La procédure d'accusation est déclenchée :

1. Par la dénonciation écrite d'un député ou d'un sénateur, adressée à la Chambre où il siège.

(1) Voir : Gassem-Zadeh, op. cit. 2me éd., p. 411.

2. Par la plainte d'un particulier et les dépositions des témoins de l'acte délictueux.
3. Par un rapport adressé à la Chambre ou au Sénat par les agents du gouvernement (art. 2 de la loi).

Tous ces documents, adressés au président de l'une ou l'autre assemblée, seront tenus à la disposition de la commission des pétitions, dont la tâche est de recueillir les informations nécessaires et qui, dans un délai maximum de 15 jours, devra présenter le résultat de son enquête à l'assemblée. Ce rapport sera ensuite transmis à la Commission de la justice.

La commission de la justice enquêtera tant auprès de l'accusé que des témoins et devra, dans le délai maximum d'un mois, communiquer à l'assemblée le résultat de ses investigations.

Si la commission se prononce pour la culpabilité, le dossier sera envoyé au ministère de la justice et l'accusé jugé par la Cour suprême. En revanche, si la commission déclare l'accusé innocent, l'assemblée décidera si elle approuve ou non ces conclusions libératoires (art. 3 à 6 de la loi).

Une fois le dossier en mains de la Cour suprême, le procureur général près cette juridiction soutiendra l'accusation et l'accusé sera jugé par la Cour in pleno dont le jugement est sans appel. Notons encore que, s'il s'agit d'une trahison contre le royaume, la cour se prononcera avec l'assistance d'un jury.

Depuis l'établissement du régime constitutionnel, 4 ministres ont été jugés par la Cour suprême, à savoir : Nosrat-ed-Dovleh Firouz, ministre des finances, accusé de corruption lors d'un achat de céréales pour le compte de l'Etat. Ce ministre fut condamné à 4 mois d'emprisonnement et au paiement d'une indemnité. Après lui, Mansour-el-Molk, ministre des voies de communications et des routes, fut également accusé de corruption dans une affaire d'achat de navires à un Etat étranger. La cour prononça son innocence. Le troisième accusé fut Tadayon prévenu encore de corruption, cette fois lors d'achats de ravitaillement pour l'Azarbayédjan. La cour l'acquitta aussi, de même que Sohéyli, ancien premier ministre accusé de tentative d'immixtion dans les élections de la 14me Chambre des députés (dans les deux villes de Chiraz et Abadeh).

3. *Les Chambres reçoivent le serment du souverain et désignent le régent*

D'après la Constitution iranienne, la royauté est héréditaire (art. 36 du compl. aux lois org.).

Lorsque le souverain a plusieurs fils, l'aîné est le prince héritier, à condition que sa mère soit d'origine iranienne. Mais il peut arriver que le monarque n'ait pas de descendant mâle ou aucun fils né d'une mère iranienne. Dans ce cas, la désignation de son successeur est du ressort du Parlement, sur proposition du Roi. Mais si, par la suite, le monarque devait avoir un fils, c'est ce dernier qui serait nommé prince héritier (art. 37 du compl. aux lois org.).

Le nouveau souverain ne peut exercer toutes les prérogatives de la royauté avant l'âge de 20 ans et ne peut monter sur le trône avant d'avoir prêté serment (art. 38 et 39 du compl. aux lois org.). La prestation du serment a lieu devant le Parlement et en présence du Conseil des ministres. Cette cérémonie précède le couronnement. Voici le texte du serment : « Je prends le Tout-Puissant à témoin et jure sur le Coran et toutes choses divines d'employer tous mes efforts à sauvegarder l'indépendance de la Perse, les frontières du pays et les droits du peuple, à protéger et respecter les lois fondamentales de la Constitution, à me conformer aux prescriptions des lois, à favoriser la religion Djafari Esna Achari, à croire à la présence du Tout-Puissant dans tous mes actes, à avoir comme idéal le progrès, ainsi que le bonheur et la grandeur du peuple et de l'Etat persans et je prie Dieu de m'aider à servir la prospérité de la Perse. »

La prestation de serment est également obligatoire pour le régent élu par le Parlement au cas où le Roi serait mineur (art. 38 et 40 du compl. aux lois org.).

Pour que le gouvernement ne soit pas seul et unique maître du royaume après le décès d'un monarque, l'art. 41 du complément aux lois organiques exige que les Chambres se réunissent d'office dans les dix jours, dès cet événement.

Enfin, l'art. 42 prescrit que, si le décès a lieu à la fin d'une législature et avant que les nouveaux représentants aient été élus, les anciens parlementaires doivent se réunir aussitôt en session extraordinaire.

4. *Les Chambres ratifient les traités et les conventions internationales*

« Un traité diplomatique, dit Vedel, est une convention entre deux ou plusieurs Etats en vue de produire des effets de droit dans leurs rapports réciproques (1). L'élaboration d'un traité comporte trois phases : tout d'abord, les négociations, qui sont de la compétence exclusive du pouvoir exécutif ; puis la signature, qui est le fait des ministres plénipotentiaires ; enfin, la ratification par le Parlement (2).

Remarquons que les accords internationaux ne sont pas tous conclus en la forme de traité « stricto sensu ». Ils peuvent être de simples accords entre ministres, des déclarations communes, etc. (3).

Aux termes de l'art. 24 de la loi constitutionnelle, la conclusion de tout traité avec une ou plusieurs puissances étrangères est le privilège du pouvoir exécutif. La ratification du Parlement est cependant nécessaire, sauf pour les actes qui doivent rester secrets dans l'intérêt supérieur de la nation. Pour prévenir tout abus, l'art. 52 du complément aux lois organiques dispose que : « Les traités qui, selon l'art. 24 de la loi constitutionnelle, doivent rester secrets, seront communiqués par le Roi à la Chambre et au Sénat aussitôt que les motifs de ce secret auront disparu et lorsque les intérêts et la sécurité du pays l'exigeront. »

Le gouvernement demandera la ratification du traité à l'assemblée sous la forme d'un projet. Le texte du traité sera distribué à tous les membres de l'assemblée et ne pourra être approuvé qu'après deux lectures.

En première lecture, le traité sera discuté dans son ensemble et, en seconde lecture, article par article. Mais si, en première lecture, certaines clauses ont fait l'objet d'observations, le texte du traité sera renvoyé pour étude à la commission compétente. Celle-ci exprimera son avis à l'assemblée sous forme d'un message, après quoi seulement, la seconde lecture pourra avoir lieu. Au cas où les critiques formulées seraient approuvées par la commission puis par l'assemblée, le gouvernement devra reprendre les négociations.

Si des observations sont faites au cours de la seconde lecture et que l'assemblée les approuve, le pouvoir exécutif devra rouvrir les négociations (art. 128 à 133 R. I. Ch. et 95 à 98 Sénat).

(1) Vedel, op. cit., p. 525.
(2) Voir : Barthélémy et Duez, op. cit., p. 641.
(3) Voir : Vedel, op. cit., pp. 525 et suiv.

5. *Les Chambres reçoivent pour approbation toute initiative tendant à modifier la Constitution*

La revision des lois organiques n'était pas prévue dans le texte de la Constitution persane. La raison de cette lacune doit être cherchée dans les circonstances politiques où ont œuvré les constituants de 1906. En présence des dangers qui menaçaient chaque jour le jeune régime, on craignit qu'en donnant au pouvoir législatif et plus encore à la Couronne le droit de modifier la Constitution à leur gré, des changements ne fussent adoptés qui porteraient atteinte aux principes fondamentaux du nouveau système.

La loi du 9 Aban 1304 (novembre 1925) qui mit fin au règne de la famille Gadjar et nomma le général Réza Khan Pahlavi chef du gouvernement provisoire, précisa que toute décision définitive sur la royauté en Iran serait du ressort d'une constituante élue spécialement par le peuple.

La première constituante élue en vertu de cette loi amenda le 21 Azar (décembre 1925) les art. 36 à 38 du complément aux lois constitutionnelles et établit la royauté héréditaire du Réza Schah. Une fois sa mission accomplie, elle prononça sa dissolution, sans avoir désigné l'autorité compétente pour reviser les lois organiques.

La deuxième assemblée constituante fut élue en 1328 (1949). Dans sa séance du 18 Ordibéhéchet (mai 1949), elle vota une loi qui déterminait les organes habiles à prendre l'initiative en matière de revision constitutionnelle et à se prononcer sur la revision elle-même. Aux termes de cette loi, lorsque l'amendement de tel ou tel article de la Constitution sera jugé indispensable soit par les membres des deux Chambres, soit par le gouvernement, une demande sera présentée au Parlement à cette fin sous la forme d'une proposition ou d'un projet, selon qu'elle émane des parlementaires ou du gouvernement.

Si le Parlement accepte cette demande, le Roi ordonnera la convocation d'une constituante chargée d'examiner et, le cas échéant, d'approuver le projet de revision (1).

La constituante n'a pour seul pouvoir que d'étudier et de se prononcer sur les amendements proposés. Ses décisions seront prises

(1) La loi électorale de l'assemblée constituante sera votée par les Chambres et le nombre des membres de cette assemblée devra être égal au total des membres des deux Chambres.

à la majorité des ⅔ de la totalité des membres et, comme les lois ordinaires, elles n'auront force exécutoire qu'après leur promulgation par le souverain.

La loi sur les modifications aux lois organiques précise qu'aucun article de la constitution relatif à l'Islam, la religion officielle du pays « Djafari-esna-Achari », ou à la royauté ne pourra jamais être l'objet d'un amendement, ces dispositions étant considérées comme intangibles (1).

6. *Les autres attributions des Chambres*

Les Constituants de 1906, rendus défiants par l'octroi de concessions aux étrangers et les emprunts des souverains Gadjar, ont prévu que de tels actes seraient soumis à l'approbation du Parlement (2).

C'est ainsi que, d'après les articles 23 et 24 de la loi organique, l'octroi de concessions de tous genres soit aux Iraniens, soit aux étrangers, doit être ratifié par les Chambres. Il en est de même pour les autorisations officielles de constituer des sociétés, de quelque espèce qu'elles soient (art. 24 de la loi organique).

Certaines attributions des deux assemblées, sans avoir fait l'objet d'un article constitutionnel, sont prévues par des lois ordinaires dont le but est de permettre au pouvoir législatif d'exercer son droit de surveillance sur les actes de l'exécutif.

La loi du 23 Agrab 1301 (1922) dispose que des conseillers étrangers ne peuvent être engagés dans les différents départements ministériels sans l'autorisation des Chambres ; celles-ci fixeront la durée des contrats et les traitements.

Conformément à la loi du 3 Bahman 1329 (1951), l'état de siège ne peut être proclamé sans une décision préalable des Chambres, qui se prononcent sur la durée de cette mesure. Cependant, pour éviter tout retard, l'article premier de cette loi donne au gouvernement la faculté de proclamer de son chef l'état de siège dans les cas urgents, mais cette décision doit de toute façon être portée à la connaissance des Chambres dans le délai d'une semaine.

Enfin, le Parlement contrôle les stocks monétaires et désigne les membres du haut Conseil de l'organisation du plan septenal.

---

(1) Voir : Gassem-Zadeh, op. cit. 2me éd., pp. 438 et suiv.

(2) Voir : supra, pp. 9 et suiv., et pp. 16 et suiv.

CHAPITRE VI

La dissolution des Chambres

SECTION 1

Généralités

La dissolution des Chambres est la mesure par laquelle le chef de l'Etat met fin à leur existence avant le terme légal de la législature. On procédera à de nouvelles élections populaires s'il s'agit d'une Chambre élue par le peuple.

Le pouvoir de dissolution a son origine en Angleterre, où il a toujours été considéré comme une prérogative royale. Le droit du souverain anglais s'explique parce qu'autrefois, le souverain ne convoquait la Chambre des Communes que pour la consulter sur les affaires de l'Etat. Il fixait la durée de la législature et, une fois le terme atteint, prononçait sa dissolution.

Mais cette institution a une autre justification encore. C'est pour que le Roi accepte le principe de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres que le droit de dissolution lui a été attribué (1).

« Entre le gouvernement parlementaire et le droit de dissolution, écrit Laferrière, la relation n'est pas seulement historique, mais logique. Le droit de dissolution apparaît en effet comme une règle normale et même nécessaire du gouvernement parlementaire dans le fonctionnement duquel elle joue un rôle de première importance, y ayant pris une signification bien différente de celle à laquelle elle prétendait à l'origine. » (2).

La plupart des constitutions parlementaires confèrent ce droit de dissolution au chef de l'Etat, monarque ou président de la répu-

(1) Voir : Laferrière, op. cit., pp. 799 et suiv. 2me éd.
(2) Voir : Laferrière, op. cit., p. 802. 2me éd.

blique. La constitution turque de 1924 est une de celles qui font exception.

Généralement, la dissolution est proposée par le président du gouvernement au chef de l'Etat lorsque les Chambres ont retiré leur confiance au conseil des ministres et que ce dernier est certain de jouir de l'appui populaire. Si cette assurance est fondée, la composition du Parlement sera profondément modifiée à la suite des futures élections.

SECTION 2

En Iran

Lors de l'élaboration de la Constitution, le droit de dissolution ne fut reconnu au souverain qu'après une vive discussion entre les délégués de la Cour et les députés de la 1re législature. Privé du droit de « veto » sur les lois, qu'il réclamait avec insistance, le Roi dut se contenter du droit de dissolution de la Chambre basse, à cette condition encore qu'il ne pourrait l'exercer plus d'une fois par législature (art. 50 de la loi org.).

L'ancien art. 48 de la loi constitutionnelle relatif à la dissolution définissait comme suit ce droit du souverain :

« Si un projet de loi déposé au Sénat par un ministre a été voté par cette Chambre après remaniements mais n'a pu obtenir l'approbation de la Chambre des députés et si l'importance de la question l'exige, une commission composée d'un nombre égal de représentants des deux Chambres en sera saisie.

» Lecture sera donnée du texte voté par cette commission à la Chambre des députés, qui pourra l'approuver ou le rejeter. En cas de rejet, l'affaire sera portée à la connaissance du souverain. Si ce dernier approuve l'avis de la Chambre, celui-ci deviendra exécutoire. Si sa majesté refuse, elle ordonnera de nouveaux pourparlers. Et si une entente ne pouvait intervenir entre les deux Chambres, sa majesté signerait alors un décret de dissolution, sous réserve de l'approbation des $^2/_3$ des sénateurs et du Conseil des ministres.

» De nouvelles élections seront ordonnées dans ce même décret de dissolution, les électeurs ayant toute liberté de réélire les députés de la Chambre dissoute. »

D'après cette disposition, le droit de dissolution n'était pas un instrument dont le souverain pouvait user à sa guise. D'autre part, la dissolution de la Chambre avait pour cause un conflit non seulement entre elle et le Sénat, mais entre elle et le gouvernement.

Selon l'art. 49 de la loi organique, pour prévenir les inconvénients d'un interrègne, les nouvelles élections de la Chambre doivent être terminées, à Téhéran, un mois après la dissolution et trois mois après dans les provinces. Le même article prévoit que, si la nouvelle Chambre approuve l'avis de l'ancienne à la majorité absolue des voix, le monarque sera tenu de promulguer le projet approuvé.

L'ancien art. 48 fut modifié sur plusieurs points par l'assemblée constituante de 1328 (1949) et le nouveau texte attribue au souverain le droit de dissolution presque sans conditions. Le chef de l'Etat possède maintenant le droit de dissoudre la Chambre et le Sénat séparément ou simultanément de sa propre initiative. On remarquera que, d'après la nouvelle loi et contrairement à l'ancienne, le Sénat peut être dissous.

Après avoir décrété la dissolution de l'une ou l'autre Chambre, le Roi motive cette décision et ordonne de nouvelles élections. Au cours de la nouvelle législature, le souverain ne pourra plus exercer son droit de dissolution pour le même motif (art. 48 de la loi org.).

Tel qu'il a été adopté par l'assemblée constituante de 1949, le système de la « dissolution royale » présente un double caractère : il confère le droit de dissolution au souverain, qui peut l'exercer de sa propre initiative et, d'autre part, il établit que le motif de dissolution réside dans un conflit non pas entre le Parlement et le gouvernement, mais bien entre l'assemblée et le monarque.

Quoique reconnu par la Constitution, le droit de dissolution du monarque est tout à fait contraire à l'esprit du régime parlementaire. En exerçant ce droit, en effet, le souverain accomplit un acte qui devrait être de la seule compétence d'un organe responsable de l'Etat.

Nous sommes persuadés que le Schah actuel, Mohammed Réza Pahlavi, pénétré des principes démocratiques qu'il a acquis lors de son long séjour en Suisse, ne se servira jamais du droit de dissolution contre le Parlement. Toutefois, dans une jeune démocratie, nous considérons que l'octroi presque sans limite d'un tel droit au souverain implique de graves risques.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages en français

AFCHAR. « La politique européenne en Perse », Berlin 1921.

ALBIN, PIERRE. « *Les grands traités politiques* », 2me éd., Paris 1912.

ARZEL, ILHAN. « La responsabilité politique ministérielle et la Chambre des lords, (thèse Genève) 1949.

BARTHÉLÉMY, JOSEPH. « Le gouvernement de la France », Paris 1933.

BARTHÉLÉMY et DUEZ (P.). « Traité élémentaire de droit constitutionnel », Paris 1926.

BATTELLI, MAURICE. « L'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif », Genève 1943.

BÉRARD, VICTOR. « Révolution de la Perse », Paris 1910.

BONAKDARPOUR, ALI-MOHAMMED. « Le pétrole iranien », (thèse Neuchâtel) 1953.

BOURGEOIS, ÉMILE. « Manuel historique de politique étrangère », Tome 4, (1818 à 1919), Paris 1927.

BRIDEL, MAURICE. « Essai théorique sur le régime représentatif dans les démocraties modernes », 1950.

BRYCE, JAMES. « La république américaine », T. F. par Müller, Daniel, 4 tomes, Paris 1900.

BURDEAU, GEORGES. « Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre », Paris 1932.

BURDEAU, GEORGES. « Traité de science politique », 4 tomes, Paris 1949-1952.

BURHAT, JEAN. « Histoire de l'U.R.S.S. », Paris 1945.

DUGUIT, LÉON. « Traité de droit constitutionnel », 5 vol., 2me éd., Paris 1921-1925.

ESMEIN, A. « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », 2me éd., Paris 1899.

ESMEIN, A. et NÉZARD, H. « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », 2 vol. 8me éd., Paris 1927-1928.

EUBIN, EUGÈNE. « La Perse d'aujourd'hui », Paris 1908.

FEUVRIER. « Trois ans à la Cour de Perse », Paris 1906.

GAFNER, RAYMOND. « L'exercice du pouvoir fédéral par les autorités de la Confédération suisse », (thèse Lausanne) 1945.

HAURIOU, MAURICE. « Précis de droit constitutionnel », 2me éd., Paris 1929.

« Histoire du parti communiste (Bolchévik) de l'U.R.S.S. », éd. sociale, Paris 1946.

« Histoire diplomatique de l'Europe » (1871-1914), publié par un comité sous la direction de M. Henri Hauser, prof. à l'Université de Paris, Paris 1929.

LAFERRIÈRE, JULIEN. « Manuel de droit constitutionnel », 2me éd., Paris 1947.

LASKI, HAROLD-J. « Le gouvernement parlementaire en Angleterre », T. F. par Cadart, Jacques et Prélot, Jacqueline. Paris 1950.

MIRKIM-GUETZÉVITCH. « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel ». Paris 1931.

REDSBOB, ROBERT. « Le régime parlementaire », Paris 1924.

SADJADY, MOHAMMED. « Les principes du régime parlementaire et leur application en Iran », (thèse Paris), 1933.

VEDEL, GEORGES. « Manuel élémentaire de droit constitutionnel », Paris 1949.

Ouvrages en iranien

BROWNE, EDWARD. G. « Enguélabeh Iran » (Persian Revolution) T. P. par Péjouhe, A. Téhéran 1329 (1950).

CHAYÉGAN, SEYED ALI. « Hégougueh Madani Iran » (Droit civil de l'Iran), 3me éd. Téhéran 1324 (1945).

GASSEM ZADEH. « Hégougueh Assaci » (Droit constitutionnel), 2me éd. Téhéran 1330 (1951).

KASRAVI, AHMED. « Tarikheh Machroutjet Iran » (Histoire constitutionnelle de l'Iran), 3 tomes, 2me éd. Téhéran 1319 (1940).

MAKKI, HOSSEIN. « Kétabeh Séyah » (Le livre noir), Téhéran 1329 (1950).

MALAK-ZADEH, MÉHDI. « Tarikheh Inguélabeh Machoutyet Iran » (Histoire de la révolution constitutionnelle de l'Iran), 4 tomes, Téhéran 1328-1331 (1949-1952).

SAFI-NIA, RÉZA. « Estéglaleh Gomrékyeh Iran » (Indépendance douanière de l'Iran). Téhéran 1317 (1928).

SCHUSTER. « Ekhténagueh Iran » (La suffocation de la Perse) T. P. par un comité sous la direction de Cheik. M. T. Maréfat. Bombay 1340 Gamari (1922).

Publications diverses

Les lois constitutionnelles du 14 Zi-gaadeh 1324 gamari (1906).

Les lois complémentaires aux lois constitutionnelles du 29 Chaaban 1325 gamari (1907).

La loi électorale de la Chambre des députés, 28 Chawal 1329 gamari (1911).

La loi électorale du Sénat, 14 Ordibéhécht 1328 (1949).

La loi des comptes publics du 10 Esfand 1312 (mars 1933).

La loi de la Cour des comptes du 24 Dey 1312 (janvier 1933).

La loi martiale du 3 Bahman 1329 (février 1951).

La loi de la poursuite et du jugement des ministres du 16 Tir 1307 (juin 1928).

Le règlement électoral de la Chambre des députés du 24 Radjab 1324 gamari (septembre 1906).

Le règlement électoral de la Chambre des députés du 12 Djamadi-el-Sani, 1327 gamari (juin 1909).

Le règlement intérieur de la Chambre des députés Bahman, 1329 (janvier 1950).

Le règlement intérieur du Sénat, 29 Khordad 1330 (1951).

Procès-verbaux de la Chambre au cours des différentes législatures.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 9

CHAPITRE I. — *Origina du régima parlementaire* 15

Section 1. La concession du tabac (1890) 19

Section 2. Le règne de Mozaffa-ed-Din Schah (juin 1896-janvier 1907) . 23
1. Les emprunts de 1900 et 1902 23
2. L'Iran en 1905 et 1906 26

Section 3. Le règne de Mohammed-Ali Schah (19 janvier 1907-16 juillet 1909) 37
1. Le conflit du monarque avec le Parlement 37
2. L'accord anglo-russe du 31 août 1907 42
3. Le coup d'Etat du 23 juin 1908 50
4. Le soulèvement de Tabriz et le rétablissement du régime constitutionnel en Iran (juillet 1909) 55

Section 4. Evolution ultérieure 62

CHAPITRE II. — *L'élection du Parlement* 67

Section 1. La Chambre des députés 68
1. Le règlement électoral du 24 Radjab 1324 Gamari (sept. 1906) 69
2. Le règlement électoral du 12 Djamadi-el-sani 1327 Gamari (1909) 70
3. La loi électorale du 28 Chaaval 1329 Gamari (1911) a) La qualité d'électeur. b) Les conditions d'éligibilité. c) Convocation des collèges électoraux. d) Comment votent les électeurs. e) Proclamation du résultat du scrutin. f) La vérification des élections 72
4. Observations sur les élections 77

Section 2. Le Sénat 80
1. La loi électorale du Sénat du 14 Ordibéhéchte 1328 (1949) 81
2. La qualité d'électeur 81
3. Les conditions d'éligibilité 82
4. La convocation des collèges électoraux 83
5. Comment votent les électeurs 83

6. Proclamation des résultats 84
7. Deuxième tour de scrutin 84
8. La vérification des élections 85
9. La législature et le mandat sénatorial 85

CHAPITRE III. — *L'organisation des Chambres* 86

Section 1. La vérification des pouvoirs - Le bureau principal des Chambres - Le règlement intérieur des Chambres - La discipline parlementaire - Démission, décès, déchéance 86
1. La vérification des pouvoirs 86
a) Généralités. b) En Iran.
2. Le Bureau principal des Chambres 88
a) Election du bureau. b) Les fonctions du président. c) Les secrétaires. d) Les questeurs.
3. Le règlement intérieur des Chambres 92
a) Le règlement intérieur de la Chambre des députés. b) Le règlement intérieur du Sénat. c) Le règlement mixte.
4. La discipline parlementaire 96
1. Le rappel à l'ordre. 2. L'avertissement. 3. La censure : a) Censure simple. b) La censure avec exclusion temporaire. 4. Les amendes.
5. Démissions, décès, déchéance 99

Section 2. Les séances - l'ordre du jour - les débats - les votes . . . 100
1. Les séances publiques. a) Généralités. b) En Iran. c) Le quorum nécessaire pour les séances publiques. d) Le comité secret 100
2. L'ordre du jour 104
3. Les débats 104
4. Le vote. a) Le vote par assis ou levé. b) Le scrutin public à la tribune. c) Le scrutin secret. d) Le quorum nécessaire pour le vote 106

Section 3. Les commissions - les bureaux - les groupes 109
1. Les commissions permanentes et les commissions spéciales. a) Le mode d'élection des commissions permanentes. b) Les commissions spéciales. c) Le travail des commissions. d) Le quorum 109
2. Les bureaux 112
3. Les groupes 113

CHAPITRE IV. — *Les droits garantis aux membres du Parlement* . . 115

Section 1. Les immunités parlementaires 115
1. Irresponsabilité parlementaire 116
2. Inviolabilité parlementaire 117

Section 2. Les indemnités parlementaires 119

CHAPITRE V. — *Les attributions des deux Chambres* 121

Section 1. Les fonctions spéciales de la Chambre des députés 121
1. Les prérogatives en matière financière 121
2. L'interprétation des lois 123

Section 2. Les fonctions communes des deux Chambres 124
1. L'élaboration des lois 124
2. Le contrôle de la gestion des ministres. a) L'observation. b) La question. c) L'interpellation. Généralités. En Iran. d) La commission d'enquête. e) La cour des comptes. f) La mise en accusation des ministres 127
3. Les Chambres reçoivent le serment du souverain et désignent le régent 133
4. Les Chambres ratifient les traités et les conventions internationales 134
5. Les Chambres reçoivent pour approbation toute initiative tendant à modifier la Constitution 135
6. Les autres attributions des Chambres 136

CHAPITRE VI. *La dissolution des Chambres* 137

Section 1. Généralités 137

Section 2. En Iran 138

Bibliographie 140