

LA VIE PARLEMENTAIRE
EN IRAK

(de 1921 à 1957)

THÈSE

présentée à la Faculté de droit
de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de Docteur en droit

par

ALI GHALIB AL-ANI

1960

Imprimerie E. Moser & Fils S. A.
Neuchâtel

LA VIE PARLEMENTAIRE EN IRAK

(de 1921 à 1957)

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

Neuchâtel, le 13 juillet 1960.

Le doyen :
H. Thévenaz

Abréviations

CF	Conseil fédéral
CN	Conseil national
CE	Conseil des Etats
C.	Contre
Cons.	Constitution
Cons. prov.	Constitution provisoire
RO	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral
S.D.N.	Société des Nations
TF	Tribunal fédéral
U.C.	Union constitutionnelle

Introduction

On a tendance aujourd'hui à définir la démocratie par l'élection : on considère comme démocratique un pays dans lequel les gouvernants sont choisis par des élections aussi sincères et aussi libres que possible.

L'idée qu'on puisse choisir les gouvernants est moderne. A l'origine, les gouvernants font partie du donné naturel. Ils s'imposent aux gouvernés qui ne peuvent les mettre en cause.

Il est vrai qu'il y avait des élections dans les cités grecques et romaines, pour la désignation de certains « magistrats » — hauts fonctionnaires — : mais elles tenaient une place tout à fait secondaire dans la théorie démocratique. Car, la démocratie antique reposait essentiellement sur la participation directe des gouvernés aux décisions gouvernementales.

Pour J.-J. Rousseau, seule la participation directe des gouvernés aux affaires de l'Etat réalise la démocratie : puisque la souveraineté du peuple ne peut se déléguer, la nation tout entière doit exercer — directement — sa souveraineté, et toute représentation déformera la volonté du peuple.

En pratique, l'idée du choix des gouvernants s'est développée en même temps que les théories de la souveraineté du peuple, sous forme de l'élection. Aujourd'hui, le choix par élection est considéré comme le seul naturel et légitime.

Comme la notion de la démocratie directe se heurtait à des difficultés (tout d'abord d'ordre pratique, réunir une Assemblée générale des citoyens étant inconcevable dans de grands Etats ; d'un autre côté d'ordre théorique, les philosophes du 18^{me} siècle se méfiant de la populace et de la multitude), la théorie de la représentation nationale

gagnait du terrain. Cette représentation, nécessaire matériellement, avait politiquement l'avantage de constituer des assemblées moins proches du peuple.

Le combat pour les idées démocratiques s'est confondu avec le combat pour le suffrage universel lorsque, au cours du 19^{me} siècle, toutes les luttes politiques se sont orientées autour de l'élection dans le but d'obtenir l'élargissement du droit de vote jusqu'au suffrage universel. Le suffrage universel, dans la plupart des pays, ne s'est pas établi directement : il a été précédé par une phase transitoire de suffrage restreint, souvent assez longue.

On peut constater l'importance des élections et de la représentation nationale réelle lorsqu'on remarque la coïncidence qu'il y a entre l'existence d'élections libres et sincères et l'existence de libertés publiques. L'élection apparaît ainsi comme le moyen fondamental de maintenir un régime démocratique au sens moderne du terme et, par conséquent, sauvegarder les libertés et les intérêts des citoyens.

Les tentatives pour déformer les élections et, par conséquent, fausser la représentation nationale, sont devenues rares dans les pays où l'esprit démocratique est entré dans les mœurs. Elles sont beaucoup plus fréquentes dans les pays où la démocratie n'est pas encore développée. Mais à mesure que le peuple s'organise dans des associations durables et que la presse obtient sa liberté, ces tentatives pour déformer la volonté des citoyens deviennent beaucoup moins fréquentes.

Expliquons, enfin, le statut juridique du représentant. Dans la théorie classique, les élus sont considérés comme des représentants des électeurs au sens juridique. On a considéré les électeurs comme des mandants et les élus comme mandataires. Cette théorie est, aujourd'hui, unanimement rejetée. La théorie qui est actuellement admise par chacun et qui est mentionnée dans les constitutions de la plupart des Etats, est celle du mandat représentatif.

Le mandat représentatif s'éloigne beaucoup de la théorie du mandat civil (impératif). Il ne s'agit point d'un mandat individuel, donné par chaque électeur à chaque élu ; il s'agit, au contraire, d'un mandat collectif, donné par la nation entière à l'ensemble des élus. Chaque élu est une fraction de la représentation nationale ; il ne représente pas ses électeurs en particulier, mais toute la nation en général.

Cette théorie, en outre, cadre avec la doctrine de la souveraineté nationale ; si la souveraineté appartient à la nation, c'est la nation entière qui peut seule la déléguer.



Vu l'importance de la représentation nationale pour la sauvegarde des libertés publiques et pour le maintien d'un régime démocratique, nous nous sommes chargé d'étudier les points essentiels — représentation nationale, élections libres et sincères, etc... — qui constituent la pierre angulaire du régime démocratique, et la place qu'ils occupent dans la « vie parlementaire en Irak ».

PREMIÈRE PARTIE

Aperçu historique ¹⁾

-
- 1) Abbas AL-AZZAWI : Histoire de l'Irak entre deux occupations. Bagdad, 1956.
Abdul Rezzak AL-HASSANI : Histoire de l'Irak contemporain : Zaïda, Liban, 1948.
Abdul Rezzak AL-HASSANI : Histoire des ministères irakiens : Zaïda, Liban, 2me édition, 1953.
Abdul Jabbar AL-JOUMERDE : La constitution irakienne de 1925 en théorie et en pratique : Thèse, Paris, 1941.
Atta BAKRI : La constitution et les droits de l'homme. Bagdad, 1954.
Zaki SALEH : Mesopotamia (Iraq), 1600-1914. A study in British Foreign Affairs-Bagdad, 1957.
Mohamed AZIZ : Le régime politique en Irak : Thèse, Montpellier, 1949.
E. NOLDE : L'Irak, origines historiques et situation internationale, Thèse, Paris, 1933.

CHAPITRE I

L'Irak, partie de l'Empire ottoman

Après l'effondrement de l'Empire des Abbassides, en 1258, l'Irak est devenu le champ de bataille des armées étrangères, spécialement de l'armée ottomane et de l'armée persane.

Entre les mains persanes et ottomanes, l'Irak a été échangé plusieurs fois à l'issue de durs combats dont le sol irakien était l'enclos, et le peuple irakien la victime.

En 1534, le pays tomba définitivement entre les mains des Ottomans et devint une province lointaine et sans éclat. Cette situation allait durer des centaines d'années.

En effet, pendant quatre siècles environ, de 1534 à 1918, l'Irak n'allait être qu'une partie de l'Empire ottoman soumis à son régime, à son organisation politique et administrative, à ses structures économiques et juridiques.

Dans le régime ottoman, le sultan est monarque absolu, unique dépositaire de la puissance publique ; tout puissant et souverain pour appliquer la loi, mais, cependant incapable de la faire. Car le Coran et la sunna, recueil de faits et dits de Mahomet, sont sources de lois imprescriptibles.

Aussi, à l'inverse des idées généralement admises, les sultans ne se sont enhardis à violer la loi qu'à partir de l'ère des réformes de style occidental.

Ce n'est qu'au XIX^{me} siècle, en effet, qu'ils empiétèrent sur le domaine jusque là réservé à la foi divine. La volonté des princes devint alors la seule et unique source de droit de l'Empire. A cette époque, le sultan nomme et révoque les fonctionnaires, voire les ministres ; il

conclut et ratifie les traités avec les puissances étrangères, règle les différends administratifs et exécute les prescriptions de la loi divine. Bref, il peut tout et fait tout.

A côté des organes de l'Etat au service du sultan, existait un organe délibérant, essentiellement consultatif, appelé le « divan impérial », susceptible d'être convoqué à tout moment ; il était composé de la Cour, du Grand Vizir, des vizirs de la coupole et éventuellement des autres officiers de l'Etat. Ce Conseil discutait les affaires politiques importantes. Comme Cour suprême, il jouissait du droit d'évocation. Ce conseil a été supprimé au XIX^{me} siècle et remplacé par un conseil privé sous le règne de Mahmoud II.

C'est le sultan Selim III (1789-1807) qui, le premier, essaya de donner au peuple le droit d'élire ses représentants.

Plusieurs autres sultans de bonne volonté tentèrent de réformer les institutions de l'Empire, mais ils se heurtèrent au particularisme et aux coutumes locales fortement enracinées dans l'esprit du peuple.

Abdul Aziz réussit, en 1861, à faire de l'Empire un état moderne fortement centralisé, du moins théoriquement.

L'Irak cependant semblait dans l'anarchie. C'était un pays de peuplades rurales vivant en communautés agricoles soumises à leurs Cheiks. Sa structure sociale ne changera qu'à l'époque de Midhat Pacha, Gouverneur de Bagdad de 1869 à 1872. Son action pendant ces trois années lui mérita le nom de grand réformateur de la Mésopotamie. Il fit, en effet, quasi disparaître le nomadisme en vendant les terres de l'Etat aux Cheiks. Et l'Irak connut, dès cette époque, des municipalités et des conseils administratifs.

A la fin du XIX^{me} siècle, Midhat Pacha, aidé de certains ottomans appelés Jeunes-Turcs, décida d'introduire un régime constitutionnel dans l'Empire ottoman. Cette réforme eut lieu en 1876 et le parlement fut ouvert le 2 octobre 1876 sous la conduite de Midhat Pacha, premier ministre. Mais le sultan Abdul Hamid II, grand ennemi des libertés publiques, ne tarda pas à faire invalider cette constitution, à dissoudre le Parlement et à mettre Midhat Pacha à mort.

Devant les réactions des populations ottomanes, Abdul Hamid II fut obligé en 1908 de réintroduire la constitution de 1876.

La restauration de cette constitution, basée sur les principes de la révolution française, fut pour le peuple irakien et toutes les populations de l'Empire ottoman un jour de joie. Aussitôt les partis politi-

ques commencèrent à se former, la presse à se sentir libre et le peuple à élire des représentants au Parlement central siégeant à Constantinople.

Le Parlement fut réouvert le 17 décembre 1908. L'Irak y envoyait 17 députés, chiffre fixé proportionnellement au nombre total de la population. Cependant le suffrage universel ne fonctionnait pas normalement. En fait c'était l'administration qui désignait les députés parmi les grandes familles et les hauts fonctionnaires. Le peuple ignorant l'importance des élections acceptait sans protester de telles ingérences administratives.

La Chambre des Députés élue dans les conditions que nous ayons décrites et le Sénat nommé directement par le gouvernement, formaient le Parlement. Ce dernier marcha d'échec en échec : trop étroitement soumis au Gouvernement, il ne lui fut jamais donné de faire entendre la voix de l'opposition, définitivement muselée par les guerres quasi-perpétuelles qui ensanglantaient l'Empire.

Le peuple sans doute était déçu, mais il faut admettre cependant que l'Irak a rapidement évolué sous ce régime et que son organisation politique fut modifiée avec celle de l'Empire. Et l'on pouvait constater avant même que débute la première guerre mondiale que le peuple irakien avait acquis une certaine éducation politique grâce, précisément, à cette courte vie constitutionnelle cependant encore embryonnaire.

Cette première expérience politique allait contribuer à permettre au peuple irakien de se libérer plus tard de la tutelle britannique.

CHAPITRE II

I. L'occupation britannique

Dès le début de la guerre de 1914-1918, la Grande-Bretagne avait songé à conquérir l'Irak pour protéger ses intérêts et pour abattre l'Empire ottoman. Aussi les troupes britanniques débarquèrent et occupèrent, le 12 novembre 1914, Bassoura, port principal de l'Irak sur le Golf Persique. Mais cette expédition britannique ne réussit pas à occuper l'Irak tout entier, car elle resta encerclée par l'armée turque pendant huit mois à Koute, au terme desquels elle se rendit le 16 avril 1916. C'est une seconde expédition, sous le commandement du Général Maude, qui réussit cette mission d'occupation avec succès et investit, le 11 mars 1917, Bagdad la capitale. Les occupants étrangers occupèrent et gouvernèrent le pays militairement. En juin 1920, les Irakiens se révoltèrent contre l'administration étrangère et réclamèrent l'indépendance. Quatre mois après, la révolution était étouffée par l'armée britannique.

Le résident général britannique décida de former un gouvernement apparemment national. Un gouvernement provisoire fut formé, le 23 octobre 1920 ; à sa tête se trouvait Abdul Rahman Al-Naquib, et, assistant chacun des membres irakiens du Gouvernement, un conseiller britannique ; par leur truchement ou même directement encore, le résident général continua en fait à gouverner le pays.

Le 11 juillet 1921, Abdul Rahman Al-Naquib, proposa au conseil des ministres l'élection du prince Fayçal au trône d'Irak. Cette proposition fut acceptée à l'unanimité tant par le gouvernement que par le peuple, que le résident général avait voulu consulter par un referendum écrit. Le jeune souverain obtint 95 % des voix.

Hormis le referendum, dont on peut d'ailleurs discuter la légitimité, nous ne trouvons, pendant cette période, aucune trace de vie politique normale. C'est cependant dans le discours d'accession au trône que pronouça le Roi Fayçal, le 23 août 1921, que s'établirent les bases d'une vie politique constitutionnelle : « Ma première tâche sera de procéder aux élections, dit en effet le Roi, et de convoquer une

assemblée constituante. La nation doit comprendre que c'est cette assemblée qui, d'accord avec moi, devra élaborer la constitution de l'Etat indépendant sur base d'un gouvernement démocratique... Elle aura à ratifier le traité que je déposerai devant elle au sujet des relations qui doivent exister entre notre gouvernement et le gouvernement britannique Elle aura encore à approuver la loi électorale ».

II. Le mandat britannique et le traité de 1922

C'est après la guerre de 1914-1918 que l'on eut recours à la théorie dite du mandat pour régler le sort des territoires ayant appartenu aux pays vaincus. Il y avait trois catégories de mandats. La première était réservée aux pays jugés aptes à l'indépendance, mais soumis à une tutelle en raison de leur manque d'expérience en matière administrative, fiscale et juridique... etc. C'est sous cette réserve que tous les pays de l'Empire ottoman ont été reconnus aptes à l'indépendance. Selon la prescription de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, il aurait fallu tenir compte des vœux du peuple irakien quant au choix du pays qui exercerait le mandat.

Cependant, à l'encontre des engagements alliés, des déclarations britanniques, et de la prescription du Pacte, le Conseil suprême des Alliés décida, sans prendre l'avis des Irakiens, le 25 avril 1920, de charger la Grande-Bretagne de gérer les affaires du pays.

La notion, comme le terme de « mandat », étaient inconnus du peuple irakien, qui refusa tous compromis et exigea l'indépendance complète et l'élimination de toute intervention étrangère.

Et deux mois après la décision, en juin 1920, le peuple irakien entra en révolution, comme nous l'avons décrit précédemment.

Situation embarrassante pour le résident général britannique, qui suscita un gouvernement apparemment national et proposa aux autorités de son pays de changer le mandat en un traité reprenant les dispositions du mandat. Cette thèse fut soutenue par le parti travailliste anglais opposé à toute occupation en raison des charges qu'elle im-

posait au budget anglais. C'était un traité difficile à rédiger, car il devait concilier les intérêts du peuple irakien, ceux des Britanniques en Mésopotamie et le prestige des Alliés, qui avaient chargé l'Angleterre de gérer l'Irak conformément au régime du mandat.

Fort heureusement, le Roi Fayçal Ier élu et couronné le 23 août 1921, fut un brillant intermédiaire entre les exigences du résident général anglais et l'intransigeance du peuple irakien. Aussi, après de longues négociations, le traité fut-il signé le 10 octobre 1922 à Bagdad. Mieux encore, sa durée d'application, modifiée par le protocole du 30 avril 1923, fut réduite de 20 à 4 ans. Encore fallait-il que ce traité fût adopté par l'assemblée constituante pour avoir force de loi ¹⁾.

La constitution irakienne de 1925 se fondait sur le traité de 1922, dont l'article 3 était ainsi libellé :

« Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage à élaborer un statut organique qui sera présenté à l'assemblée constituante de l'Irak et à mettre en vigueur ledit statut, qui ne contiendra rien de contraire aux dispositions du présent traité et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant le territoire. Ce statut organique garantira à toute personne la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il stipulera qu'aucune inégalité de traitement ne doit être établie entre les habitants de l'Irak, du fait des différences de race, de religion ou de langue et qu'il ne doit être porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter le gouvernement de l'Irak. Il prescrira la procédure constitutionnelle d'ordre soit législatif soit exécutif, conformément à laquelle seront prises les décisions relatives à toutes les questions importantes, y compris les questions affectant la politique fiscale, financière et militaire. »

Le Gouvernement britannique, après signature du traité, donna l'ordre au résident général à Bagdad de préparer un projet de constitution.

1) « Le présent traité entrera en vigueur dès qu'il aura été ratifié par les Hautes parties contractantes, après son acceptation par l'assemblée constituante » (art. 18 du traité).

Une commission, composée de deux membres de la résidence et du résident général lui-même, après s'être référé à quelques constitutions étrangères, celles de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, prépara un projet soumis au Ministère des colonies de Grande-Bretagne. Après quelques modifications de détails, le projet fut renvoyé au résident général à Bagdad pour qu'il le présente au gouvernement irakien.

Une commission composée du ministre de la justice, du ministre des finances et de leurs conseillers britanniques fut mandatée à cet effet. Après une étude attentive du projet, apparurent de profondes divergences de vues. Les deux ministres irakiens suggéraient des modifications importantes, les deux conseillers britanniques étaient prêts à approuver le projet tel quel. Ainsi différemment apprécié, le projet de constitution retourna à Londres pour y être soumis cette fois, avec les vues des deux parties, au ministre de la Justice.

Les experts londoniens, après avoir consulté les constitutions d'Iraou, de Turquie et d'Egypte, approuvèrent les vues irakiennes sur les points très importants ; la responsabilité des ministres devant la chambre des députés et non devant le Roi, par exemple.

Ce nouveau projet fut renvoyé à Bagdad. Une seconde commission gouvernementale fut préposée à son étude. Cette dernière proposa encore quelques légères modifications rapidement approuvées par le gouvernement britannique.

Le projet définitif de constitution contenait un préambule et dix chapitres :

- le PRÉAMBULE fixait le nom de la présente loi organique, traitait du régime de l'Etat, établissait le siège de la capitale et la forme du drapeau (4 articles) ;
- le CHAPITRE I traitait des droits du peuple (14 articles) ;
- le CHAPITRE II fixait les droits et attributions du roi (8 articles) ;
- le CHAPITRE III traitait du pouvoir législatif, de la nomination des sénateurs et de l'élection des députés (37 articles) ;
- le CHAPITRE IV fixait le pouvoir des ministres et les principes de la responsabilité ministérielle (4 articles) ;
- le CHAPITRE V établissait le pouvoir judiciaire et traitait des tribunaux (22 articles) ;

- le CHAPITRE VI traitait des affaires financières (19 articles) ;
- le CHAPITRE VII traitait de l'administration des provinces et des conseillers communaux (4 articles) ;
- le CHAPITRE VIII traitait de la validité des lois et règlements publics avant la proclamation de la constitution (5 articles) ;
- le CHAPITRE IX traitait de la procédure à suivre pour modifier la constitution (2 articles) ;
- le CHAPITRE X traitait de la loi martiale, des commentaires des lois, de l'administration des Wakfs ¹⁾ et de la date d'entrée en vigueur de la constitution (4 articles).

Nous avons vu que le traité anglo-irakien de 1922 devait, avant d'être applicable, être adopté par une assemblée représentative ; le projet de constitution devait l'être tout autant. Il était donc indispensable d'élire au plus tôt des représentants du peuple, afin de connaître leur avis sur ces projets, ainsi que sur celui de la loi électorale.

III. L'assemblée constituante

Un décret royal, promulgué le 21 octobre 1922, fixa la date des élections des membres de l'assemblée constituante.

Les conseillers administratifs britanniques essayèrent par tous les moyens de faire élire des partisans du traité d'octobre 1922.

Une violente opposition à ces élections se manifesta dans l'Irak entier. Excitée par les chefs religieux, les politiciens de l'opposition, les journaux et les partis, la majorité écrasante de la population était contre cette élection.

Le Ministre de l'Intérieur proposa alors de renforcer encore les moyens de pression sur le peuple, mais il ne fut pas suivi par le reste du gouvernement, qui se vit bientôt dans l'obligation de démissionner. Cependant, c'est le Ministre de l'Intérieur du Cabinet démissionnaire

1) Les fondations pieuses islamiques.

que le Roi chargea de constituer le nouveau Ministère. Le nouveau gouvernement entreprit alors une politique de répression draconienne : arrestation de personnalités, déportation, suppression provisoire des journaux, etc... En appliquant de telles méthodes il parvint à assurer aux élections la tournure qu'il souhaitait. Sa tâche achevée, ce gouvernement démissionna, le 15 novembre 1923, sans même convoquer l'assemblée.

Un troisième cabinet fut formé, et l'assemblée constituante, après quatre mois et demi d'attente, fut réunie par le Roi Fayçal le 27 mars 1924. Elle était composée de cent membres élus à deux degrés.

Nous avons dit que le traité de 1922 avait été établi sur base de la théorie du mandat ; il n'est donc point étonnant que l'assemblée se soit heurtée à une opposition violente à l'heure de la ratification de ce traité.

Le 20 avril 1924, l'assemblée forma, parmi ses membres, une commission de 15 députés, à raison d'un représentant par département et de deux représentants pour Moussoul, dont l'affaire était devant la S.D.N. 1).

Cette commission était chargée d'examiner le traité et de rédiger un rapport au sujet de sa ratification. La commission proposa plusieurs amendements indispensables pour faire admettre le traité au peuple irakien, qui ne rêvait que d'indépendance absolue.

Après une discussion qui dura presque un mois et demi, le 10 juin 1924, le traité fut enfin accepté par 37 voix contre 24 et 8 abstentions.

Cette question liquidée, l'assemblée avait à procéder à la discussion du projet de constitution. Elle forma à cet effet en son sein une nouvelle commission d'étude de 15 membres. Cette commission ne proposa que des amendements de détails car l'assemblée n'était pas libre d'apporter ceux qu'elle jugeait nécessaire, en raison de la façon dont le projet avait été préparé.

Pendant, le 10 juillet 1924, après 16 séances de discussion, le projet de constitution fut adopté à l'unanimité et approuvé le 21 mars 1925 par le Roi. Le même jour la constitution fut proclamée dans tout le pays.

La troisième et dernière tâche de l'assemblée constituante était l'adoption du projet de loi électorale.

1) L'Irak est divisé administrativement en 14 départements.

Après présentation du rapport de la commission spéciale de 15 membres constituée à cet effet, le projet de loi électorale fut également approuvé à l'unanimité le 2 août 1924.

La constituante fut dissoute le 3 août 1924 par décret royal et la séance inaugurale de la session extraordinaire du premier Parlement irakien ouverte par le Roi Fayçal I le 16 juillet 1925. C'est à cette date que commence réellement la vie parlementaire irakienne.

CHAPITRE III

I. Loi électorale de 1924

En son article 37, la constitution irakienne laisse au pouvoir législatif le soin de légiférer par voie ordinaire en matière électorale. Cet article prescrit, en effet, que « le système électoral applicable aux députés sera fixé par une loi particulière qui assurera l'application du principe du scrutin secret et qui tiendra compte de la représentation nécessaire des minorités chrétienne et juive ».

Aussi un projet de loi électorale a-t-il été déposé par le gouvernement devant l'assemblée constituante le 21 juillet 1924.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que l'assemblée constituante avait composé, en son sein, une commission spéciale de 15 membres pour l'étude de ce projet et présentation d'un rapport et que cette commission avait légèrement modifié le projet qui était basé, dans son ensemble, sur le système de l'élection à la chambre des députés ottomane. Nous avons vu également que l'assemblée constituante avait, après discussion du rapport de la commission spéciale, adopté le projet à l'unanimité, le 2 août 1924. Celui-ci fut approuvé par le Roi le 22 octobre 1924.

Cette loi était la première à régler cette matière en Irak, et, plusieurs chambres ayant été élues conformément à ses dispositions, il importe donc que nous l'exposions dans ses détails.

De l'électorat

Un certain nombre de conditions devaient être remplies pour être admis au vote. L'article 3 prescrivait que « chaque irakien inscrit sur les listes électorales peut être électeur du 1er degré, sauf celui :

1. qui n'a pas 20 ans accomplis,
2. qui se réclame d'une nationalité étrangère ou de la protection d'une puissance étrangère,
3. qui a été déclaré en faillite et n'a pas été légalement réhabilité,
4. qui a perdu ses droits civiques,
5. qui a été interdit et dont l'interdiction n'a pas été levée,
6. qui a été condamné pour un crime quelconque ou pour un délit de vol, corruption, faux, fraude ou tout autre délit contre l'honneur,
7. qui ne paie pas, au gouvernement ou à la municipalité, un impôt quelconque. Cependant, celui qui habite une maison pour laquelle on paie un impôt au gouvernement ou à la municipalité est assimilé à celui qui paie un impôt direct,
8. qui est fou ou simple d'esprit. »

La deuxième rubrique de cet article peut sembler curieuse car, en principe, l'étranger ne jouit pas du droit de vote en vertu même de la phrase initiale de l'article 3, mais les rapporteurs du projet ont jugé que la situation dans laquelle l'Irak se trouvait alors justifiait cette condition, surtout si l'on se rappelle que l'obtention de la nationalité irakienne et sa perte n'ont été réglées que par la loi du 9 octobre 1924. Ce même article 3 tirait la substance de ses alinéas 2, 3, 4, 5, 6 et 8 de l'article 30 de la constitution.

L'article 36 de la constitution prescrit que « la chambre des députés est élue sur la base d'un député par 20.000 citoyens mâles de l'Irak ». Cet article semble établir le suffrage universel, mais l'article 3 de la loi électorale en restreint la portée en précisant que chaque irakien peut être électeur du 1er degré sauf celui « ... qui ne paie pas, au gouvernement ou à la municipalité, un impôt quelconque ... », cette clause supplémentaire n'est donc pas en accord avec les conditions libérales prévues dans la constitution.

Cette loi établit, en outre, certaines interdictions ; ainsi l'article 45 déclare que « les soldats et les policiers ne peuvent participer aux

élections tant qu'ils sont en service, mais qu'ils peuvent voter s'ils sont en permission chez eux ».

Cette procédure est raisonnable, nous semble-t-il, car un officier ou un policier, au moment où il est en permission et n'a aucune autorité, ne peut influencer l'élection d'aucune façon. Il ne reste dès lors aucune raison de l'empêcher de voter.

Les circonscriptions électorales

La loi électorale divise le pays en trois zones électorales :

1. les départements de Moussoul, Kerkouk, Sulaimania et Arbil ;
2. les départements de Bagdad, Diala, Dilaime, Hilla, Kerbela, Koute et Diwania ;
3. les départements de Muntifik, Imara et Bassoura.

Si l'on ne peut dans chaque zone élire d'habitant d'une autre zone (art. 8), la constitution précise pourtant que « le député ne représente pas uniquement sa circonscription, mais l'ensemble de l'Irak » (art. 48).

Chaque département représente une circonscription électorale (art. 5). Chaque commune et chaque quartier, ou groupe de quartiers, représente une section électorale.

L'élection se déroule dans chaque département ou circonscription sur la base d'un député par 20 000 habitants du sexe masculin.

Si, dans une circonscription, le nombre des mâles est inférieur à 20 000 et supérieur à 10 000, on élit un député, si le nombre atteint 30 000, on élit deux députés, s'il atteint 50 000, on élit trois et s'il atteint 70 000, on en élit quatre, et ainsi de suite (art. 6).

Le suffrage indirect

La loi électorale de 1924 a fait choix de la procédure du suffrage indirect, incontestablement moins démocratique que le suffrage direct, mais justifié par le bas niveau culturel du peuple.

Les électeurs au second degré doivent avoir 25 ans révolus (art. 4) et être élus par 250 électeurs du premier degré ; si le nombre des électeurs du premier degré dans une section électorale est supérieur à 250, le nombre des élus se calcule comme suit :

De 401 à 650 :	2 électeurs du second degré
De 651 à 900 :	3 électeurs du second degré
De 901 à 1150 :	4 électeurs du second degré
Moins de 250 et plus de 150 ¹⁾ :	1 électeur du second degré
Moins de 150 :	la section sera jointe à une section voisine (art. 7).

La procédure électorale

Les candidats sont élus à la majorité simple, à un seul tour, « les candidats qui gagnent le plus grand nombre de voix deviennent député ; si deux candidats gagnent chacun le même nombre que l'autre, ils tirent au sort » (art. 40).

Le scrutin majoritaire à un seul tour est le plus simple des systèmes électoraux, il était donc le plus adéquat, pour un pays politiquement jeune comme l'Irak.

La loi admettait le scrutin plurinominal ou scrutin de liste, ainsi on élisait dans chaque département plusieurs députés.

La représentation des minorités

La constitution irakienne donne aux minorités, chrétienne et juive, le droit d'avoir des représentants de leur religion au sein du Parlement, « le système électoral applicable aux députés sera fixé par une loi particulière qui assurera l'application du principe du scrutin secret et tiendra compte de la représentation nécessaire des minorités chrétienne et juive » (art. 37).

La loi électorale de 1924 a tenu compte de la représentation des minorités et a fixé le nombre de leurs députés de la façon suivante :

<i>Département</i>	<i>Chrétiens</i>	<i>Juifs</i>
Bagdad	1	2
Moussoul	2	1
Bassoura	1	1

Les députés chrétiens et juifs seront élus parmi les citoyens de leur religion, proportionnellement au nombre de voix obtenues dans

1) La loi ne faisait pas mention du nombre d'électeurs de plus de 250 et moins de 400.

leur liste sans tenir compte des listes présentées par les autres candidats de la majorité (art. 40) ¹⁾.

L'établissement des listes électorales

Dès que le décret royal fixant le déclenchement des opérations préliminaires de l'élection était rendu public, plusieurs commissions se composaient dans chaque section électorale pour préparer les listes des électeurs du premier degré. Chaque commission se composait de 3 membres, choisis par les personnalités du lieu et parmi elles, avec le Muktar du quartier.

Ces commissions établissaient les listes électorales et procédaient aux enquêtes nécessaires. Ce travail de mise à jour devait être terminé à dix jours francs de la date du décret royal ordonnant le commencement de l'élection générale.

La loi électorale de 1924 punissait d'amende les personnes qui refusaient de donner les renseignements utiles et nécessaires à la préparation de ces listes (art. 49).

Les réclamations contre les décisions de la commission étaient jugées, au premier degré, par un Comité d'inspection, comité composé de 7 à 15 membres selon l'importance de la section électorale. La loi avait reconnu à ce comité de larges pouvoirs, mais toujours soumis au contrôle des administrateurs. Le Président du Conseil municipal — administrateur nommé par le gouvernement — présidait ce comité.

Si, dans une section électorale, il n'y avait pas de municipalité, les membres du comité élisaient un président en leur sein au vote secret (art. 19).

La loi de 1924 reconnaissait, en outre, à l'administration un large droit d'intervenir dans le cours de toutes les opérations électorales.

L'administrateur jugeait de la validité de la déclaration de candidature par exemple.

C'est là que se trouve l'explication de la dissolution régulière de la chambre presque à chaque changement de gouvernement, celui-ci souhaitant une chambre entièrement à sa solde plutôt que de parlementaires élus pour le gouvernement précédent, même si celui-ci lui avait voté la confiance.

¹⁾ Ces minorités détiennent 8 sièges au sein de la Chambre des Députés sur un total de 135 membres.

II. Loi électorale de 1946

Mais, en 1946, les lois qui avaient été votées au début de la constitution de l'Etat irakien ne cadraient plus avec les progrès qu'avait fait l'Irak pendant la période précédant la seconde guerre mondiale et pendant celle-ci. L'esprit du peuple avait sensiblement évolué et le gouvernement voulait prouver son désir de « se mettre au goût du jour » et de donner suite aux désirs populaires. Or, les partis politiques commençaient à se reformer, après avoir été interdits pendant toute la guerre ; la presse recommençait à goûter à la liberté et à discuter des affaires de l'Etat.

L'élaboration d'une nouvelle loi électorale se révélait indispensable. Ainsi le gouvernement composa une commission d'administrateurs et de juristes et invita les partis politiques à y participer pour élaborer un nouveau projet de loi électorale.

Comme les membres de cette commission ne parvenaient pas à un accord, le gouvernement, profitant de cette divergence, élaborait un projet, le fit accepter par le Parlement et le régent l'approuva le 27 mai 1946.

Si cette nouvelle loi maintenait le suffrage indirect, moins démocratique dans son ensemble que le suffrage direct, et qui avait pour effet d'atténuer les conséquences du suffrage universel, on abandonnait le suffrage censitaire. Ainsi l'art. 2 reproduisait l'art 3 de la loi électorale de 1924 et laissait tomber l'alinéa 7 qui exigeait, pour avoir le droit de vote, le paiement de certains impôts au gouvernement ou à la municipalité.

Dans son ensemble, la loi de 1946 restait basée sur celle de 1924. Voici, toutefois, les traits qui l'en distinguent :

1. La nouvelle loi abandonnait le système du scrutin plurinominal ou scrutin de liste. Elle n'appliquait pas pour autant le scrutin uninominal dans sa totalité.

Au lieu du département, qui ne représentait qu'une circonscription dans la loi de 1924, on base la circonscription sur l'arrondissement. Dans chaque circonscription on élit, en principe, un député ; c'est le scrutin uninominal. Mais cette loi divise encore les grands arrondissements en plusieurs circonscriptions ; même après cette divi-

sion, les électeurs avaient à désigner 1, 2 ou 3 députés dans certaines circonscriptions.

La loi de 1956, que nous allons analyser dans les chapitres suivants, a maintenu cette division ¹⁾.

2. La loi de 1946 augmenta le nombre des représentants des minorités chrétienne et juive (art. 9) dans la proportion suivante ²⁾ :

<i>Arrondissement</i>	<i>Chrétiens</i>	<i>Juifs</i>
Bagdad	2	3
Moussoul	3	1
Bassoura	1	2

3. Elle a investi le pouvoir judiciaire de nombreuses charges anciennement aux mains des administrateurs et du comité d'inspection.
4. Le président du conseil municipal, qui est administrateur, ne détenait plus d'office la présidence du comité d'inspection. Les membres de ce comité auraient à élire, parmi eux, un président (art. 13).
5. Elle interdisait formellement le vote par correspondance et par procuration (art. 19 al. 2).
6. L'administrateur n'avait plus le droit de juger seul de la validité de la déclaration de candidature, mais devait la présenter au comité d'inspection. En cas de refus de celle-ci, la candidature lui était renvoyée pour être soumise au juge de la circonscription qui devait prendre sa décision 12 jours francs au moins avant le jour du vote. Cette décision était sans appel (art. 38, al. 1 et 2).
7. La candidature était valable dans trois circonscriptions seulement (art. 36). S'il arrivait qu'un candidat fût élu dans plus d'une circonscription, il aurait à choisir, dans les 8 jours qui suivent la proclamation des résultats, la circonscription qu'il désirait représenter (art. 51, al. 1).

Le décret-loi électoral de 1952, qui ultérieurement allait être adopté par le Parlement et devenir la loi de 1956, sera basé dans son ensemble sur la loi de 1946. Sauf pour le suffrage direct qui allait y être adopté. Comme nous étudions ce décret-loi dans les chapitres suivants, nous nous sommes bornés à montrer ici les points essentiels de la loi de 1946.

1) Voir P. 39.

2) Ces minorités détiennent désormais 12 sièges sur un total de 135 députés.

DEUXIÈME PARTIE

Le système bicaméral

La constitution irakienne de 1925 dispose, dans son article 28, que « le pouvoir législatif appartient au Parlement et au Roi. Le Parlement se compose du Sénat et de la Chambre des Députés ; et il a, conformément au terme de la présente loi, le pouvoir de faire, de modifier et de rapporter les lois ».

Par cet article la constitution a établi le système bicaméral en Irak.

Nous avons vu dans la première partie de cette étude que la constitution irakienne de 1925 fut élaborée par une commission britannique composée par ordre du Résident général anglais à Bagdad ; que le projet définitif de la Constitution fut un compromis entre le gouvernement britannique et le gouvernement irakien (sous mandat britannique) ; et que l'Assemblée constituante irakienne n'avait réussi à modifier aucune disposition et n'avait eu qu'à approuver le projet ou à le rejeter, laissant ainsi l'Irak, pour quelques années encore, sans constitution.

Vu la position du peuple hostile au mandat britannique, le gouvernement britannique était convaincu que, lors d'une élection générale, les Irakiens n'enverraient au Parlement que les hommes intransigeants qui représenteraient le mieux leur tendance. Il préconisa donc le bicaméralisme. D'une part, prenant en considération l'hostilité du peuple, il voulait garantir à ses amis des sièges sûrs dans l'assemblée en faisant accorder au Roi le droit de désigner les membres du Sénat. D'autre part, il souhaitait réduire l'importance du Parlement et le rendre inefficace vis-à-vis de l'Exécutif.

L'étendue des attributions accordées au Sénat nous montre, en effet, la crainte d'un Parlement librement élu, surtout si l'on se rap-

pelle que la Constitution donne au Parlement le droit d'approuver les traités entre l'Irak et les pays étrangers et d'accorder les concessions (entre-autres, les concessions pétrolières).

Ce régime découle, historiquement, de la volonté de l'aristocratie, qui voulait avoir une représentation séparée de celle de l'ensemble du peuple. Puis, « au XIX^{me} siècle, quand les monarchies européennes se sont transformées en monarchies limitées par un Parlement, on a donné à la noblesse une représentation séparée pour freiner l'évolution vers la démocratie et pour affaiblir l'Assemblée populaire » ¹⁾.

En Angleterre, ce régime a pour but de distinguer la représentation des classes sociales, la Chambre des Lords fut instituée afin de grouper les membres de l'aristocratie, la Chambre des Communes, pour représenter les citoyens ayant le droit de vote.

En revanche, le même système dans un état fédéral est une conséquence logique de la structure particulière de l'Etat fédéral, « d'un côté, l'Etat fédéral se présente comme un bloc uni, comme une seule nation ; de l'autre, il apparaît comme formé d'Etats membres, qui conservent une large autonomie. Le gouvernement fédéral doit refléter ce double caractère. Dans le Parlement fédéral, on trouvera donc, normalement, deux Chambres. L'une sera l'image de l'unité de l'Etat fédéral ; elle représentera l'ensemble du peuple, la totalité de la nation ; elle sera élue proportionnellement à la population de chaque Etat-membre. L'autre, au contraire, sera la représentation de chaque Etat particulier dans son individualité ; elle sera donc composée d'un nombre de délégués égal pour chaque Etat, quelle que soit l'importance de la population. Une telle organisation existe dans la plupart des Etats fédéraux : Chambre des Représentants et Sénat, aux Etats-Unis ; Conseil national et Conseil des Etats, en Suisse ; Soviet suprême de l'Union et Soviet des Nationalités, en U.R.S.S., etc. ... » ²⁾.

Dans l'Etat unitaire, le bicaméralisme a provoqué et provoque encore une longue discussion entre partisans et adversaires.

1. M. Esmein écrit, par exemple, « La division du corps législatif en deux Chambres a cet avantage évident de remédier aux entraînements et erreurs auxquels est si facilement exposée chaque Assemblée délibérante.

1) DUVERGER : *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, 1955. P. 142.

2) DUVERGER : *Op. cit.* P. 141.

Avec une Assemblée unique, ses décisions irréfléchies et fautives produisent des conséquences immédiates et définitives ; elles passent nécessairement dans la loi. Elles deviennent irréparables, pour un certain temps au moins, et ne peuvent être réparées par une nouvelle loi qui les abroge qu'au dépens de la dignité et de la considération de l'Assemblée. Lorsqu'il existe deux Chambres, il y a des chances sérieuses que les erreurs de l'une ne gagnent point l'autre, qui aura le temps de réfléchir ; les méprises de l'une pourront être réparées par l'autre avant que le projet ne devienne loi » ¹⁾).

2. M. Vedel ajoute que « une seconde chambre permet la solution de certains problèmes de technique constitutionnelle. Par exemple, en cas de dissolution d'une des deux chambres, la présence d'une seconde Assemblée permet de conserver une représentation nationale en face du gouvernement, dont les entreprises anti-constitutionnelles sont alors moins à craindre.

De même la justice politique peut être mise en œuvre par la constitution de la Chambre haute en Haute-Cour, sur mise en accusation venue de la Chambre basse » ²⁾).

Ces arguments ne résistent pas à l'examen :

1. « Dans tous les pays, c'est la lenteur et non la précipitation qui constitue le défaut essentiel. Ajouter un frein supplémentaire aggrave le mal qu'il faudrait précisément corriger » ³⁾).

Ajoutons que la division du travail parlementaire et sa technique moderne atténue la gravité des erreurs et décisions fautives.

2. Nous savons que, dans la plupart des pays appliquant le régime parlementaire, la dissolution n'atteint qu'une seule chambre.

En cas de dissolution de l'une des deux chambres, la seconde n'exerce pas ses fonctions, car la session parlementaire des deux chambres s'ouvre et se termine en même temps.

En Irak « la session du Sénat s'ouvre en même temps que celle de la Chambre des Députés et se termine en même temps qu'elle »

1) A. ESMEIN : *Éléments de droit constitutionnel*. Paris, 1927. Tome I. P.P. 143-144.

2) VEOEL : *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, 1949. P. 176.

3) DUVERGER : *Op. cit.* P. 143.

(Art. 34 de la constitution irakienne). Ainsi en France « le Conseil de la République siège en même temps que l'Assemblée nationale » (Art. 9 de la constitution française de 1946).

Donc, pratiquement, la présence d'une seconde assemblée ne permet pas de conserver une représentation nationale en face du gouvernement.

CHAPITRE 1

Composition du parlement

1. De la Chambre des Députés.

La deuxième guerre mondiale a éveillé l'attention des peuples du monde entier et les a poussés à suivre les événements militaires, politiques et sociaux. Le peuple irakien a suivi les changements survenus après guerre dans maints pays. Plusieurs pays ont obtenu leur indépendance. Dans beaucoup d'autres les droits de l'homme ont été reconnus. Les nouveaux Etats ont adopté des constitutions parfaitement démocratiques.

Le citoyen irakien commençait à comprendre ses droits politiques et ses devoirs. Un simple regard sur notre constitution et nos lois nous montre que les devoirs des citoyens sont complets ; quant aux droits, ils sont limités par les diverses lois. La constitution irakienne de 1925 reconnaît les droits naturels de l'homme aux articles 5 à 18, mais elle termine chacun de ces articles par la phrase rituelle « dans les limites de la loi » sans indiquer ces limites. Ces dispositions constitutionnelles ont laissé les gouvernements (toujours majoritaires au Parlement) libres de faire les lois les plus arbitraires.

Le peuple irakien, représenté par les partis politiques et le petit nombre des députés libéraux, a commencé à revendiquer ses droits

politiques. La première revendication était de changer la loi électorale de 1946 et d'appliquer le suffrage direct au lieu du suffrage indirect, car on s'est aperçu que « le suffrage indirect n'est pas uniquement une technique pour établir une inégalité de représentation, il dépasse de beaucoup ce cadre. Mais il a presque toujours pour effet d'atténuer sous des formes diverses les conséquences du suffrage universel ; dans l'ensemble, le suffrage indirect est moins démocratique que le suffrage direct ; l'action des gouvernés sur le choix des gouvernants est, en effet, plus lointaine dans le premier que dans le second » ¹⁾.

Le gouvernement différait sans cesse toute forme et le peuple insista, jusqu'au jour du soulèvement populaire, en décembre 1952. Le Ministère démissionna, et un autre cabinet militaire fut constitué ; celui-ci sollicita du Roi, selon la constitution, de promulguer le décret-loi de 1952 appliquant le suffrage direct et modifiant quelques détails de la loi électorale de 1946 ; le Roi approuva cette demande. Ainsi, le suffrage direct fut proclamé en Irak par un décret-loi qui est devenu, après l'approbation du Parlement, la loi électorale de 1956.

A. Les sujets de l'élection

I. Sujets actifs : la composition du corps électoral.

Le corps électoral se compose, selon l'art. 2 de la loi électorale, de tous les Irakiens du sexe masculin qui ont accompli l'âge de 20 ans et qui sont inscrits sur les listes électorales, sauf :

1. Celui qui a été déclaré en faillite et qui n'a pas été légalement réhabilité.
2. Celui qui a été interdit et dont l'interdiction n'a pas été levée.
3. Celui qui a subi un emprisonnement de plus d'un an pour un délit autre qu'un délit politique, ou celui qui a été condamné à un

1) DUVERGER : Droit constitutionnel et institutions politiques, Op. cit. P. 93.

emprisonnement quelle qu'en soit la durée pour vol, corruption et tout autre délit contre l'honneur, et qui n'a pas été réhabilité.

4. Les fous ou simples d'esprit.

Il faut noter que le suffrage en Irak n'est pas complètement universel comme il semble apparemment, car les femmes sont privées de droit de vote, et, malgré l'avis de certains auteurs estimant que l'exclusion des femmes du droit de vote ne porte aucune atteinte à l'universalité du suffrage, il faut avouer que c'est une lacune dans notre structure démocratique, étant donné que la situation des femmes a sensiblement évolué.

II. Sujets passifs : les inéligibilités et les incompatibilités.

L'art. 42 de la constitution irakienne prescrit que « tout citoyen irakien mâle ayant 30 ans accomplis et ne se trouvant sous le coup d'aucune des disqualifications énumérées à l'article 30, peut être élu membre de la Chambre des Députés... », l'art. 30 prescrit qu'aucun individu ne peut être membre du Parlement :

1. S'il n'est pas irakien par naissance, par le Traité de Lausanne ou par naturalisation, sous réserve, s'il est naturalisé, d'appartenir à une famille ottomane résidant ordinairement en Irak avant l'année 1914 et d'avoir été citoyen irakien pendant 10 ans ;
2. Si, pour les députés, il n'a pas 30 ans accomplis, et pour les sénateurs, 40 ans accomplis ;
3. S'il a été déclaré en faillite et n'a pas été légalement réhabilité ;
4. S'il a été interdit et si l'interdiction n'a pas été levée ;
5. S'il a subi un emprisonnement de plus d'un an pour un délit autre qu'un délit politique ou s'il a été condamné à un emprisonnement quelle qu'en soit la durée, pour vol, fraude, abus de confiance, faux, corruption ou tout autre délit contre l'honneur¹⁾ ;

1) Nous remarquons que le ch. 3 de l'art. 2 de la loi de 1956 précise que le citoyen condamné pour un délit contre l'honneur ne jouit du droit de vote qu'après sa réhabilitation, tandis que le ch. 5 de l'art. 30 de la constitution déclare que cette personne est inéligible sans préciser si elle sera éligible après la réhabilitation ou si elle sera frappée d'inéligibilité à vie. Nous pensons que le citoyen qui subit un tel emprisonnement ou qui est condamné pour un tel délit doit être frappé d'inéligibilité absolue.

6. S'il a des intérêts matériels, personnellement ou indirectement, dans un contrat avec une administration publique de l'Irak, à moins que ces intérêts ne proviennent de sa participation à une association composée de plus de 25 membres ; les concessionnaires des terres du Gouvernement et les personnes se livrant aux opérations décrites au paragraphe 2 de l'article 31 de la présente loi ne sont pas visés par cette disqualification ¹⁾ ;
7. S'il est fou ou simple d'esprit ;
8. S'il est apparenté au Roi, dans les limites de la consanguinité fixées par la loi ;
9. Une même personne ne pourra faire partie des deux assemblées.

Dans son article 3, la loi électorale de 1956 a précisé le huitième alinéa dont question ci-dessus, en fixant jusqu'au quatrième degré la consanguinité entraînant inéligibilité. Cette loi a ajouté dans son article 23 une nouvelle cause d'incompatibilité en étendant celle-ci aux administrateurs (préfet, sous-préfet), juges, directeurs de police et commandants militaires, dans la ou les circonscriptions électorales où ils exercent leurs fonctions.

Il est ainsi interdit aux membres du comité d'inspection d'être élu député dans la circonscription électorale où ils ont été élus pour y contrôler les opérations électorales.

Il est clair que la constitution de 1925 ne distingue pas entre l'inéligibilité et l'incompatibilité ; elle en parle dans le même article. La loi de 1956, en précisant l'art. 30 de la constitution, a commis la même erreur ; elle a, d'ailleurs, ajouté dans son art. 23 quelques cas d'incompatibilité.

L'incompatibilité ne vicie pas l'élection ; celle-ci reste valable, mais l'élu doit choisir entre le mandat parlementaire et la fonction qu'il détenait en premier lieu dans le délai prévu par la loi (8 jours à partir de la proclamation des résultats de l'élection).

1) Paragraphe 2 de l'art. 31 de la constitution : « Un sénateur ou un député peut, avec accord de l'Assemblée à laquelle il appartient, être chargé de mission importante au service de l'Etat pour une période n'excédant pas deux ans ».

B. Le mode de l'élection

Type de suffrage :

L'art. 26, alinéa 3, de la constitution irakienne dispose que « si, en dehors des sessions parlementaires, il s'avère indispensable de prendre des mesures urgentes pour assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, pour combattre un danger public, pour ordonner des dépenses non prévues au budget ou dans une loi spéciale, ou pour assurer l'exécution d'obligations imposées par un traité, le Roi pourrait, avec le concours du cabinet, prendre des décrets ordonnant l'exécution des mesures nécessaires. De tels décrets ont force de loi s'ils ne sont pas contraires aux stipulations de la loi organique ».

S'appuyant sur cette disposition constitutionnelle, le gouvernement a mis en vigueur le décret-loi de 1952 sur les élections.

La première chambre qui a été élue selon ce décret fut dissoute 20 jours après l'ouverture de la session à cause du changement ministériel. Une deuxième chambre fut élue, qui adopta le décret ; puis le Sénat le vota également. Le Roi l'approuva le 3 juin 1956, et il fut publié au journal officiel le 19 juin 1956.

Cette loi, ainsi faite, a reconnu le suffrage direct dans son article premier, mais ses autres clauses sont encore loin d'être démocratiques, comme nous le verrons plus loin.

Le système de l'élection est uninominal, majoritaire à 2 tours.

Ce scrutin est, en effet, préférable dans un pays comme l'Irak, car ce système :

1. Réduit le nombre des partis et favorise le système de deux partis.
2. Il permet à un seul parti de détenir la majorité à la Chambre des Députés et de constituer un cabinet stable et homogène dont nous avons tant besoin.
3. Il permet des changements substantiels de majorité aux élections générales.

Le scrutin est majoritaire à deux tours comme l'explique l'art. 52 de la loi de 1956, « le candidat qui obtient le plus de voix est dé-

claré élu, à condition qu'il obtienne au moins 40 % des voix. Si personne n'obtient ce nombre, une nouvelle élection se déroulera, dans 7 jours, entre les candidats qui ont obtenu plus de 10 % des voix.

Dans ce deuxième tour, le candidat qui obtient le plus de voix sera déclaré élu sans devoir observer la majorité de 40 % ».

C. Le déroulement de l'élection

1. *La campagne électorale.*

La campagne électorale s'ouvre par la convocation du corps électoral par le Ministre de l'intérieur. Cette convocation doit être faite, au minimum 20 jours avant celui du vote (art. 33 de la loi de 1956).

2. *Les circonscriptions électorales.*

En principe, les circonscriptions électorales coïncident avec les divisions administratives. L'Irak est divisé, administrativement, en 14 départements, et ceux-ci sont divisés en 60 arrondissements ; chaque arrondissement correspond à une circonscription électorale ; cependant, les plus grands d'entre-eux sont divisés en 2, 3 ou plusieurs circonscriptions, plus ou moins petites, de sorte que chacun élit 1, 2 ou 3 députés. L'ensemble des circonscriptions élit 136 députés, plus 8 députés représentant la minorité chrétienne. La minorité juive n'a plus de représentants au Parlement, car le nombre de juifs actuellement en Irak ne dépasse pas 5000.

En principe, comme l'a prescrit l'art. 36 de la constitution irakienne, la Chambre des députés se compose par l'élection à raison d'un député par 20.000 habitants du sexe masculin.

3. *La présentation des candidats.*

La présentation des candidats et la déclaration de candidature ont aujourd'hui une importance indéniable, « Les modalités techni-

ques de l'élection et le régime de la propagande accroissent considérablement l'importance de la déclaration »¹⁾).

La déclaration de candidature doit être faite au plus tard 15 jours avant l'ouverture du scrutin, elle doit être déposée au juge de la circonscription électorale et rédigée sur un formulaire dont le Ministre de la Justice impose la forme. A ce formulaire, il faut joindre le reçu du cautionnement qui s'élève à 100 Dinars irakiens ; cette somme doit être déposée entre les mains du trésorier du tribunal de la circonscription.

Les personnes se trouvant à l'étranger peuvent déposer le cautionnement et la déclaration entre les mains des consuls irakiens.

Le juge examine la validité de la déclaration, il doit prendre sa décision, de l'accepter ou de la refuser, dans les 48 heures qui suivent le dépôt. Le candidat intéressé a le droit de recours devant la Cour d'Assises contre la décision du juge compétent, cette cour doit prendre sa décision dans les 48 heures, sa décision est définitive en la matière (art. 27 de la loi électorale).

La question se pose de savoir, au cas où le juge ne prend aucune décision dans les 48 heures, quel sera le sort de la déclaration. La loi est muette sur ce point. Nous estimons que la déclaration doit être considérée comme étant acceptée.

La candidature multiple est possible seulement dans deux circonscriptions (art. 24), mais personne ne peut être élu qu'en une seule.

S'il arrive qu'un candidat soit élu dans plus d'une circonscription, il doit choisir celle qu'il désire représenter dans les 8 jours qui suivent la proclamation des résultats.

4. La propagande électorale.

Au moment où les électeurs sont convoqués pour élire leurs représentants, s'ouvre la campagne électorale. La loi électorale de 1956 a bien réglementé la question de la propagande pendant la période qui précède le jour du vote :

1) Marcel PRELOT : Précis de droit constitutionnel. Paris, 1955. P. 326.

Dans cette loi la propagande est :

1. Limitée :

« La propagande électorale est libre dans les limites de la loi », déclare l'art. 29 de la loi de 1956.

Les articles 30 et 32 de ladite loi fixent les limites de cette liberté de propagande :

- a) Les municipalités fixent les lieux des affichages.
- b) Il est strictement interdit d'écrire ou de dessiner sur les murs.
- c) La propagande électorale prend fin le deuxième jour qui précède l'ouverture du scrutin.

2. Dispensée de toute taxe :

L'article 31 dit : « Les moyens de la propagande sont, pendant la période de l'élection, dispensés de toute taxe et prime ».

La propagande joue, surtout aujourd'hui, un rôle considérable dans l'élection, les candidats riches ont plus de chance de réussir que ceux qui sont faibles économiquement. Par la gratuité de la propagande, nous pouvons réaliser l'égalité entre les candidats et le peuple pourra envoyer ses véritables représentants au Parlement.

5. Les différents Comités électoraux.

Les différentes opérations électorales se déroulent sous les auspices de plusieurs comités et bureaux.

La loi de 1956, et avant elle, le décret-loi de 1952 ont reconnu trois comités :

- a) Comité d'inspection ;
- b) Comité de préparation des listes (commission) ;
- c) Comité électoral (bureau).

A. Le Comité d'inspection.

Le comité d'inspection joue un rôle prépondérant ; il domine toutes les opérations électorales et se met en contact avec toutes les autorités compétentes au nom des électeurs.

1. Composition :

Le comité d'inspection se compose de 11 membres, élus, dans la circonscription qui élit un député, de 21 membres dans celle qui élit 2 députés, et enfin de 27 membres dans celle qui élit 3 députés. Le comité doit, immédiatement après sa composition, élire son président parmi ses membres.

2. Compétence :

La compétence du comité d'inspection est très large et, comme nous venons de le dire plus haut, il joue un rôle prépondérant dans toutes les opérations électorales.

- Il choisit le lieu de l'élection de chaque quartier (section).
- Il élit les membres du comité électoral (bureau) et un de ses membres pour le présider.
- Il reçoit une liste unique de tous les électeurs dans la circonscription, il examine cette liste minutieusement pour éviter toute fraude et toute faute. Il peut convoquer qui il désire, et déléguer un de ses membres pour rechercher la vérité. Après toutes les vérifications nécessaires, il prépare la liste définitive.
- Le Président du comité communique les noms des candidats ayant fait une déclaration valide, d'après la décision du juge.
- Le comité prépare les bulletins de vote et les scelle de son cachet.
- Il détermine la forme et la grandeur des urnes.
- A la fin du vote, le comité rédige le procès-verbal final, après l'arrivée des procès-verbaux de toutes les sections composant la circonscription.
- En cas de partage des voix entre deux ou plusieurs candidats, c'est le comité qui élit le député par le tirage au sort.
- Le contentieux électoral — pendant la journée du scrutin — est de la compétence du président du comité électoral qui est en même temps membre du comité d'inspection.

B. — *La commission de répartition des listes.*

Cette commission n'a qu'un rôle secondaire dans le déroulement de l'élection. Elle prépare les listes préliminaires des électeurs et elle les remet à l'administrateur qui les soumet à son tour au comité d'inspection.

Cette commission se compose, dans chaque section, de 4 membres : le Muktar¹⁾ et trois autres, élus, par le comité d'initiative, parmi 6 personnes de la section, présentée par le Muktar (art. 12).

Elle prépare les listes à la demande de l'administrateur, et elle les lui soumet.

Son rôle se termine au moment de la remise de la liste à l'administrateur.

C. — *Le comité électoral.*

Ce comité est d'une importance analogue à celle du comité d'inspection, mais plus restreinte, au point de vue territorial. Le comité d'inspection contrôle toutes les opérations électorales dans toute la circonscription et pendant toute la période de la campagne électorale jusqu'à la clôture du scrutin, et le comité électoral les contrôle dans une seule section, (chaque circonscription se compose de plusieurs sections et celles-ci varient en nombre d'une circonscription à l'autre).

1. Composition :

Le comité d'inspection désigne quatre personnes ayant le droit de vote dans chaque section pour en composer le comité électoral de la section, et il désigne un de ses membres pour présider ce comité.

2. Compétence :

Comme son constituant, le comité d'inspection, le comité électoral a une compétence assez large dans la section électorale.

1) Le Muktar est le représentant du quartier, élu par le peuple et révocable par le Ministre de l'Intérieur. Le Dr Fadhil HASSAN dit que « le Muktar est un élu municipal dans chaque circonscription ». (L'instruction préparatoire et la liberté individuelle en Irak). Thèse, Paris, 1955. P. 108.

- Le président publie la liste définitive des électeurs.
- L'urne ayant deux clefs, l'une reste entre les mains du président du comité pendant le vote et l'autre entre celles du membre du comité le plus âgé.
- Le président est responsable du maintien de l'ordre dans le lieu du vote.
- Une fois que tous les électeurs, inscrits et présents dans le lieu du vote, ont voté, le président du comité prononce la clôture du vote et ouvre l'urne. Le comité examine les bulletins remis dans l'urne et compte les voix.

6. *Le vote.*

L'universalité du suffrage exige l'égalité du vote ; chaque électeur ne dispose que d'un seul bulletin (art. 50).

Chaque électeur ne peut voter qu'en un seul lieu, même s'il est inscrit sur deux ou plusieurs listes, et s'il vote plus d'une fois, il sera puni conformément à l'art. 62 de la loi de 1956.

Le vote est facultatif. Dans certains pays, il est obligatoire, en Belgique par exemple (art. 48 de la Cons. belge de 1831). En Irak, personne ne peut contraindre un électeur à voter. L'abstention au vote n'entraîne aucune sanction.

Le vote est personnel, l'électeur doit se rendre personnellement aux urnes.

Le vote est secret (art. 37 de la cons.). La loi de 1956 a déterminé les moyens qui devraient assurer le secret du vote ¹⁾.

En fait, il est impossible d'assurer le secret du scrutin dans un pays où la grande partie des électeurs sont illettrés.

Ce que Maurice Duverger dit est exactement le cas en Irak :

« L'analphabétisme d'une grande partie de la population et son apathie politique rendent difficile l'application d'un secret authentique... Mais dans ce domaine une évolution profonde se produit. L'apparition d'une classe ouvrière et d'une classe moyenne ainsi que le développement des villes aboutissent à rendre plus réelles les élections en

1) La violation du secret du vote est punie, en Suisse, par l'art. 283 du CPS.

accroissant la conscience politique et en rendant plus difficiles les fraudes » 1).

Enfin, le vote par procuration et par correspondance est interdit 2).

7. *Le dépouillement du scrutin.*

Le président du comité électoral prononce la clôture du vote une heure avant le coucher du soleil, ou même après cette heure-là, si tous les électeurs inscrits et présents dans le lieu du scrutin n'ont pas encore voté. Il ouvre l'urne dont la clé est restée entre ses mains pendant tout le temps du vote.

Le dépouillement est effectué par le comité électoral, il compte les électeurs votant dont les noms sont indiqués sur la liste, puis il compte les bulletins remis dans l'urne.

Si le nombre des bulletins est plus élevé que celui des électeurs, on regarde la différence entre les deux nombres. A partir de 5 %, la différence est considérable, il faut l'indiquer dans le procès-verbal et informer, tout de suite, le juge de la circonscription qui doit annuler le vote et fixer un autre jour pour l'élection. Si la différence est inférieure à 5 %, le comité invite un électeur présent dans le lieu du vote pour qu'il enlève un nombre déterminé de bulletins, au hasard, de sorte que la différence soit effacée.

Après cette opération, ou si les deux nombres sont égaux dès l'ouverture de l'urne et sans modification, on procède au calcul des résultats.

Sont considérés comme nuls, selon l'article 49 de la loi de 1956 :

1. Les bulletins blancs, ne portant aucun nom.
2. Les bulletins portant un nom illisible.
3. Les bulletins signés ou cachetés par l'électeur ou portant un signe indiquant l'identité de l'électeur.
4. Les bulletins portant des injures à un candidat.
5. Les bulletins non cachetés par le comité d'inspection.

1) Maurice DUVERGER : Droit constitutionnel et institution politique. Paris, 1955. P. 320.

2) En Suisse, l'art. 8 al. 2 de la loi du 19 juillet 1872 sur les élections et votations fédérales interdit le vote par procuration.

Les voix obtenues par chaque candidat sont indiquées dans le procès-verbal de la section électorale ; celui-ci est renvoyé au président du comité d'inspection qui attend l'arrivée des procès-verbaux de toutes les sections, puis il rédige, sous le contrôle du juge, le procès-verbal unifié en indiquant les noms des candidats et les voix qu'ils ont obtenues, le nombre de bulletins nuls et les totaux¹⁾. Le candidat obtenant le quorum nécessaire est déclaré élu et reçoit une copie du procès-verbal.

8. *La majorité relative.*

Le candidat obtenant le plus de voix est déclaré élu à condition qu'il obtienne 40 % des voix exprimées. Sinon, on procède à une nouvelle élection entre les candidats qui ont obtenu plus de 10 % des voix. Cette élection doit se dérouler dans les 7 jours à compter de la date de la première élection.

Dans le deuxième tour, le candidat obtenant le plus de voix est déclaré élu sans qu'il doive obtenir la majorité de 40 %.

9. *L'élection tacite.*

Si le nombre des candidats ne dépasse pas celui des députés à élire, le comité d'inspection les proclame tous élus sans aucune opération électorale (art. 53 de la loi de 1956).

Dans chaque élection, un grand nombre de députés sont tacitement élus. Dans l'élection de 1953, 81 députés sur un nombre total de 135, soit 60 % ont été tacitement élus ; 44 sur le même nombre, soit 32,5 % ont été tacitement élus dans l'élection de 1954 ; et dans celle de 1955, 124 députés sur un nombre total de 143, soit 86 % ont été élus de cette manière.

10. *La liste électorale.*

La liste électorale est « le catalogue alphabétique officiel des personnes satisfaisant, avant sa clôture, aux conditions de l'électorat

1) Art. 51 de la loi électorale de 1956.

et exerçant le droit de vote dans la commune » ¹⁾ ou encore « le document public qui désigne individuellement dans chaque commune les personnes ayant la qualité d'électeur » ²⁾.

Pour pouvoir voter, il faut être inscrit sur une liste électorale et « la première condition à remplir pour être inscrit sur une liste électorale, c'est d'avoir la qualité d'électeur, la jouissance du droit de vote » ³⁾.

Donc toute personne, ayant le droit de vote et inscrite sur une liste électorale, a le droit de voter.

Les militaires ne votent pas malgré l'inscription sur une liste ; cette incapacité d'exercice qui atteint les militaires en activité « est fondée sur le double désir de faire échapper l'armée à la politique et la politique à l'armée ».

La loi électorale de 1956 a rendu en Irak l'inscription sur la liste électorale obligatoire dans son article 64.

En Irak, il n'y a pas de choix entre plusieurs listes, l'électeur doit être inscrit sur la liste de la commune de son domicile réel, il a le droit de voter uniquement dans cette commune.

Chaque année, et avant la fin du mois de décembre, il faut réviser les listes. La Direction générale de la population en est chargée par l'article 20 de la loi de 1956.

Tout électeur, même tout intéressé, peut attaquer ce que la commission de préparation des listes a fait ou ce qu'elle n'a pas fait. On peut attaquer les inscriptions irrégulières et les non-inscriptions injustifiées.

Les réclamations sont jugées par le juge de la circonscription. Il est compétent pour prononcer l'inscription ou annuler une inscription injustifiée. Les réclamations doivent avoir lieu dans les 5 jours de la publication de la liste, et le juge doit prendre sa décision dans ce délai, il doit envoyer sa décision, qui est définitive au bureau pour corriger la liste conformément à cette décision.

1) PRELOT : Précis de droit constitutionnel : 3^{me} édition, Paris, 1955. P. 304.

2) VEDEL : Manuel de droit constitutionnel. Paris, 1949. P. 345.

3) VEDEL : Manuel de droit constitutionnel. Paris, 1949. P. 345.

D. Le contrôle de l'élection

1. *Pouvoirs de l'administration.*

L'élection, dans tous les pays démocratiques, se déroule, en principe, dans une atmosphère calme, loin de toute intervention de la part de l'administration ; l'électeur peut exercer son droit de vote en toute liberté et accomplir, en même temps, son devoir envers son pays. Les électeurs n'ont souvent obtenu cette liberté de vote qu'après une lutte dure et longue contre des gouvernements arbitraires ou des dictatures avouées ou camouflées. Jusqu'à la fin du dernier siècle, dans ces pays mêmes, les gouvernements déformaient les élections pour faire échouer les candidats de l'opposition. On restreignait le suffrage, on privait telle ou telle catégorie d'électeurs du droit de vote, et à fortiori, d'éligibilité. L'opposition se heurtait aux pires obstacles ; selon Duverger, « on s'efforce de créer les pires difficultés ; leurs réunions sont interdites et leurs journaux sont suspendus ; les membres de leurs comités électoraux sont inquiétés, sinon poursuivis ; les imprimeurs hésitent à imprimer leurs bulletins et les colporteurs à les distribuer, car les uns et les autres n'exercent leur métier qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale, etc. » ¹⁾.

On employait d'autres procédés le jour même de l'élection « truquage des urnes, suffrage émanant de faux électeurs, falsification des résultats, etc. ... Tous ces procédés ont été employés et le sont encore dans certains pays » ²⁾.

En Irak, la loi électorale de 1956 donne à l'administration divers moyens d'intervention qui faussent parfois le sens démocratique des élections.

L'administration participe aux opérations électorales dès le moment de la convocation du corps électoral jusqu'à la proclamation des résultats de l'élection.

La loi de 1956 nomme un « administrateur » pour chaque circonscription électorale ; celui-ci commence son activité électorale en

1) DUVERGER : Op. cit. P. 432.

2) DUVERGER : Op. cit. P. 98.

demandant à la commission de préparation des listes électorales de préparer les listes préliminaires dans les dix jours à partir de la date de la demande. Il reçoit ces listes et les soumet au comité d'inspection qui les vérifie et les unifie en une seule liste pour chaque circonscription. Mais, si l'administrateur ne demande pas de faire ces listes ou s'il l'a demandé trop tard ? La loi de 1956 est muette sur ce point, nous estimons que la commission de préparation des listes elle-même, pour ne pas retarder les opérations électorales, doit procéder de plein droit à la préparation des listes.

L'administration fournit aux comités électoraux les urnes, papiers, bulletins, timbres postaux, les moyens de transport, et tout ce qui est nécessaire pour les opérations électorales, à la demande du président du comité d'inspection (art. 59).

L'article 60 donne au président du comité d'inspection le droit de demander l'assistance de l'administrateur et celui-ci est obligé de se mettre au service du comité pour tout ce qui facilite le déroulement de l'élection.

Nous pensons que certaines modifications doivent être apportées à la loi électorale sur ce point. Il faut éloigner l'administration de toutes les opérations électorales, sauf en ce qui concerne la préparation des listes électorales qui constitue, en effet, un acte purement administratif.

Il faut, en plus, donner aux comités électoraux, élus par les électeurs eux-mêmes, une compétence plus large que celle dont ils disposent actuellement.

2. Pouvoirs du Juge.

Grâce à son indépendance et à ses traditions, le pouvoir judiciaire a, bien souvent, un prestige que les deux autres pouvoirs ne possèdent pas. Les peuples ont toujours confiance dans ce pouvoir plus que dans les deux autres. La loi électorale de 1956 a pris en considération cette confiance.

A côté des attributions qu'elle donne à l'administration, elle permet au juge de contrôler presque toutes les opérations électorales.

Le juge du tribunal civil dans l'arrondissement est le juge de la circonscription électorale. S'il y en a plusieurs, le président de la Cour d'Appel de la région en désigne un.

S'il n'y a pas de tribunal civil dans une circonscription électorale, c'est aussi le président de la Cour d'Appel qui désigne un juge pour contrôler l'élection (art. 56, al. 3 de la loi de 1956).

Le juge de la circonscription a une compétence assez large :

1. Il est compétent pour juger toutes les réclamations concernant la liste électorale. La liste doit être modifiée selon la décision du juge, ajoutant le nom d'un électeur non inscrit ou supprimant une inscription irrégulière (art. 19).
2. Il garde, pendant toute la période de l'élection, une copie de la liste électorale.
3. La déclaration de candidature doit être présentée au juge de la circonscription. Le juge doit l'examiner et prendre une décision motivée dans les 48 heures à partir de l'heure du dépôt de la déclaration ; cependant, en cas de nécessité d'une longue enquête, le juge dispose d'un délai de 5 jours pour prendre sa décision. Si une déclaration a été refusée par le juge, le candidat peut introduire son recours devant le Président de la Cour d'Appel ; celui-ci doit prendre une décision dans les 48 heures à partir de l'heure du dépôt du recours. Cette décision est définitive (art. 27).
4. L'art. 47 de la loi de 1956 donne au juge le pouvoir d'annuler l'élection dans le cas où il y a une différence dépassant 5 % entre le nombre des électeurs inscrits sur la liste électorale et le nombre des bulletins déposés dans l'urne. S'il l'annule, il doit fixer un autre jour pour la nouvelle élection.
5. Le procès-verbal ne portant pas la signature du juge de la circonscription n'est pas valable, sa rédaction doit être effectuée sous le contrôle du juge.
6. Tous les bulletins, même ceux qui sont annulés ou contestés, la liste électorale, une copie du procès-verbal et tous les documents de l'élection sont gardés au Tribunal de la circonscription jusqu'à ce que la Chambre des députés approuve l'élection du député (art. 51).
7. Toutes les réclamations, pendant toute la période de l'élection, sauf le jour même du scrutin, sont de la compétence du juge de la circonscription électorale en premier ressort et de la Cour d'Appel en dernier ressort.

8. La Cour d'Appel est compétente pour juger toutes les plaintes contre les administrateurs influençant l'élection ou la déformant. Si le comité d'inspection lui-même est accusé, la Cour d'Assises sera saisie (art. 63).
9. Avant de procéder à l'exercice de leur fonction, les membres du comité d'inspection doivent prêter serment devant le juge de la circonscription.
10. Le juge de la circonscription est compétent, en premier ressort, pour juger l'élection contestée des membres du comité d'inspection et la Cour d'Appel en dernier ressort.
11. Le cautionnement de candidature doit être déposé à la caisse du tribunal civil de la circonscription.

Nous constatons que le législateur a bien fait en donnant ces attributions au juge. C'est, en effet, nécessaire pour faire contrepoids à l'intervention de l'administration et à son influence dans l'élection.

II. Composition du Sénat

« Le Sénat se compose d'un nombre de personnes, n'excédant pas le quart du nombre total de députés, désignés par le Roi parmi les personnes qui, par leurs actes, auront acquis la confiance du peuple et parmi celles qui justifieront d'un passé honorable au service de l'Etat » (art. 31 de la Cons. de 1925).

Cet article dit «... désignés par le Roi parmi les personnes qui, par leurs actes, auront acquis la confiance du peuple...» mais si le Roi désigne au Sénat une personne qui n'a pas la confiance du peuple, cette désignation est valable et le peuple ne peut pas la contester, car il n'y a aucun empêchement constitutionnel devant le Roi. Cet article ajoute «... et parmi celles qui justifieront d'un passé honorable au service de l'Etat », mais il n'explique pas quel genre de service, dans quel domaine et à quel point de vue. Donc, c'est le Roi seul, conseillé parfois par le Gouvernement, qui juge si une telle personne a la confiance du peuple et si elle justifie « d'un passé honorable au service du gouvernement et du pays »¹⁾.

1) Le sénat comptait, au maximum, 35 membres.

Cet article a provoqué une vive discussion à l'Assemblée constituante lors de la délibération sur le projet de la constitution. Plusieurs députés ont fortement critiqué la façon du recrutement du Sénat et ont demandé la composition du Sénat par l'élection conformément aux principes démocratiques.

La constitution irakienne de 1925 a pratiquement été faite par un accord entre le Gouvernement irakien et l'autorité mandataire, et l'adoption par l'Assemblée constituante n'était qu'une formalité ¹⁾.

CHAPITRE II

Les attributions du parlement

La constitution irakienne de 1925 établit l'égalité de la Chambre des Députés et du Sénat. L'article 62, al. 1 dispose que « tous les projets de loi doivent être soumis à l'une des deux chambres et qu'une fois adoptés par cette première chambre, ils doivent être soumis à la seconde chambre ... ». Par cet article, la constitution reconnaît aux deux chambres une égalité parfaite pour tout ce qui touche à la confection des lois.

La constitution prévoit cependant des dérogations à ce principe d'égalité :

1. L'art. 45, en effet, accorde un droit restreint d'initiative aux membres de la Chambre des Députés, tandis que les sénateurs ne l'ont pas.

Les membres du Sénat se sont efforcés de se faire reconnaître le même droit et une proposition a été présentée dans ce sens au Parlement en 1926. Elle prévoyait que « chaque sénateur aurait le droit de déposer des propositions de loi, à condition d'être soutenu par 4 de ses collègues » ; mais cette proposition a été rejetée.

1) Voir P. 18 et ss.

2. L'article 100 de la constitution établit une deuxième dérogation au principe d'égalité entre les deux Chambres. Il prescrit en effet que « tous les projets de loi portant ouverture de crédits, augmentant, réduisant ou annulant les crédits ouverts, la loi de finances et les projets de loi concernant les emprunts à contracter par le Gouvernement, devront être présentés, par le Ministre des Finances, en premier lieu à la Chambre des Députés ».

La constitution reconnaît ici un droit de priorité à la Chambre des Députés qui prive le gouvernement de son libre choix.

3. La troisième dérogation est beaucoup plus importante ; car elle décrète que le gouvernement ne sera politiquement responsable que devant la Chambre des Députés. Par là, elle méconnaît en théorie et en fait l'égalité des deux chambres (art. 66 de la cons.).

4. La constitution établit encore une quatrième dérogation. La Chambre des Députés et elle seule, peut mettre les ministres et les membres du Parlement en accusation (art. 82 de la cons.).

I. Attributions communes aux deux chambres

A. — LES DEUX CHAMBRES SÉPARÉES

1. — *Les attributions législatives*

Le droit d'amendement :

Au cours de la discussion du vote par article de chaque projet de loi ou de chaque proposition de loi, tout parlementaire a le droit de proposer des amendements à l'article discuté par la Chambre.

Si un ministre ou un membre de la commission compétente propose un amendement, la proposition doit en principe être renvoyée à la commission compétente pour étude. Le vote sur cet article est alors ajourné jusqu'au jour où la commission compétente a terminé

ses études sur l'amendement proposé et a présenté son rapport ; dans le cas où la Chambre refuse le renvoi de la proposition d'amendement à la commission compétente, la discussion continue sur l'article et son amendement (art. 48 du règlement de la Chambre des Députés).

La procédure d'urgence :

En cas d'urgence les projets de loi peuvent être soumis à une procédure sommaire. L'urgence peut être requise par le Gouvernement. Le Président de la Chambre renvoie alors ces projets à la commission compétente sans demander l'avis de la Chambre, mais il doit en avvertir les députés à la première séance qui suit l'envoi du projet de loi à la commission (art. 44 règlement de la Chambre des Députés). Les propositions et projets de loi urgents sont immédiatement imprimés et distribués. La Chambre a le droit d'en décider la discussion immédiate.

L'adoption définitive de la loi :

Toute proposition ou projet de loi adopté par une chambre doit être renvoyé à la seconde chambre pour examen et adoption (art. 62 de la constitution).

Il faut donc l'accord des deux Chambres sur le projet de loi, et, évidemment, la sanction royale, pour donner à un projet force de loi.

Lois financières :

Le Budget.

Pour déceler la vraie politique d'un ministère, il faut étudier le budget que celui-ci présente au Parlement pour en obtenir approbation et, par conséquent, autorisation de suivre une politique déterminée.

Le projet du budget présenté par le Ministre des Finances est soumis au même type de procédure que les projets de loi, avec quelques différences cependant :

1. Le budget doit être présenté à la Chambre des Députés en premier lieu.
2. L'article 101 de la constitution soustrait le budget à la procédure d'urgence.
3. L'article 95 du règlement de la Chambre des Députés empêche les députés de discuter toute proposition augmentant ou réduisant les recettes ou dépenses avant qu'elle ne soit renvoyée à la commission compétente. Ceci constitue une exception au principe mentionné dans l'article 48 du règlement de la Chambre des Députés, qui donne le droit aux députés de discuter immédiatement de toute proposition ou projet de loi.
4. Enfin l'art. 94 du règlement de la Chambre des Députés exige la présence des membres du Gouvernement pour discuter les annexes du budget.

Pour que la loi de finance ait un caractère définitif, elle doit encore être approuvée par les deux chambres parfaitement sur pied d'égalité en ce qui concerne les amendements et l'approbation (art. 99).

Le Parlement a le droit de réduire les dépenses, car l'article 105 de la constitution n'interdit que les propositions engageant les fonds publics.

Le Parlement surveille, enfin, l'exécution du budget (art. 104 de la constitution).

Ainsi le Parlement a la surveillance de tout ce qui touche aux deniers publics. Aucun impôt ne peut être établi sans le consentement du Parlement (art. 91 de la cons.). Aucun emprunt ne peut être contracté qu'en vertu d'une loi (art. 95 de la cons.).

Les lois d'amnistie :

Si le Roi se réserve le droit de grâce, il ne peut prononcer d'amnistie sans le consentement du Parlement (art. 26 al. 11 de la cons.).

2. — *Les attributions de contrôle*

La constitution irakienne de 1925 donne au Parlement plusieurs moyens de contrôler efficacement la politique gouvernementale.

La réception des pétitions :

La constitution irakienne donne aux citoyens le droit d'adresser au Roi, au Parlement et aux pouvoirs publics, des pétitions et des plaintes (art. 14). Une commission permanente existe à cet effet dans chaque chambre. Chaque député a le droit de demander de soumettre toute pétition à la Chambre pour la discuter ; il peut, en outre, questionner et interpeller le ministre intéressé à cette pétition.

La question :

La question est une demande de renseignements adressée à un ministre par un député ou un sénateur.

L'article 54 de la constitution donne aux membres du Parlement le droit d'adresser des questions et des interpellations aux ministres. La question peut être soit orale, soit écrite.

Orale, la question est soumise au ministre par l'intermédiaire du président de la Chambre ; elle est insérée dans le programme d'une séance qui doit avoir lieu au plus tard dans les 8 jours, à compter de la date du dépôt. En fait, cette question est écrite mais la réponse du ministre intéressé est toujours orale et c'est par cela qu'elle se distingue de la question écrite à laquelle on peut répondre par écrit.

Écrite, la question est remise par l'auteur au président ; il doit y être mentionné le nom du ministre intéressé et le texte de la question ; il doit en outre y être précisé, si l'auteur désire une réponse orale et publique au cours de la séance, ou une réponse également écrite figurant à la suite du procès-verbal de séance. La réponse à la question écrite est remise par le ministre intéressé au président de la Chambre qui l'insère dans le procès-verbal ; cette réponse peut être lue au cours de la séance si l'Assemblée le demande, comme elle en a le droit.

Le ministre et l'auteur de la question ont, seuls, droit à la parole. Pour raison d'intérêt général, le ministre a le droit de ne pas répondre. Lorsque l'auteur de la question est absent, celle-ci est abandonnée, à moins qu'il ne demande par écrit au président de la Chambre d'ajourner la réponse, ou que le ministre ne prenne le droit de répondre à la question pour cause d'intérêt général même en l'absence de l'auteur de celle-ci.

L'interpellation :

L'interpellation est l'acte par lequel un membre du Parlement demande au premier ministre ou à un ministre de s'expliquer soit sur l'ensemble de sa politique, soit sur un point déterminé.

L'interpellation une fois acceptée à la Chambre des Députés et au Sénat, conduit parfois à des discussions et, seulement à la Chambre des Députés, à un vote de confiance pour le Gouvernement.

Le vote de confiance, si l'on en décide ainsi, a lieu au scrutin secret immédiatement ou à huitaine sur demande du ministre intéressé ou du premier ministre selon l'article 66 de la constitution.

Au cas où la Chambre trouve que les explications ne sont pas suffisantes, elle peut, au lieu de voter la confiance, voter un ordre du jour demandant la création d'une commission parlementaire d'enquête.

Nous notons que l'interpellation est beaucoup plus importante que la question. L'interpellation doit être motivée par son auteur puis acceptée par la Chambre. Elle donne lieu à une discussion à laquelle peuvent participer tous les membres présents de la Chambre. Elle donne lieu, enfin, à un vote de confiance.

La question est une simple demande de renseignement. Elle peut être orale ou écrite et c'est uniquement son auteur qui a le droit de discuter la réponse du ministre intéressé ; elle ne donne lieu ni à une discussion générale ni à un vote de confiance.

L'enquête :

Ce sont les articles 123-125 du règlement de la Chambre des Députés qui organisent l'enquête. Ils disent que « la Chambre peut

ordonner une enquête parlementaire et la confier à une commission de 5 membres au moins et 15 au plus, dans le cas où elle constate des événements politiques graves ou des affaires administratives constituant un danger pour la situation politique ou économique du pays, ou gênant le bon ordre des élections ou la liberté des individus » ¹⁾.

« Dès que la commission a terminé l'enquête confiée à ses soins, elle dépose son rapport devant la Chambre, où elle aura à exprimer ses vues et les résultats de ses investigations. Le Président de la Chambre soumet ledit rapport à la Chambre lors de la prochaine séance. Au jour fixé pour le débat, la discussion se déroulera et l'Assemblée prendra toutes les mesures utiles. »

« La demande d'accusation doit être motivée par un rapport complet déposé devant le Président de la Chambre. Le Président fixe le jour du débat. Si ce rapport, soumis à l'Assemblée, est accepté à la majorité absolue, une commission de 5 à 15 membres est constituée pour procéder à l'enquête nécessaire et rechercher les preuves. Cette commission formulera ses conclusions dans un rapport qui sera déposé devant l'Assemblée. Si l'Assemblée vote l'inculpation, il sera procédé selon l'article 82 de la constitution. »

Comme nous le voyons, l'enquête parlementaire, qui s'étend à tous les domaines, est un moyen particulièrement efficace d'assurer le contrôle de la politique gouvernementale.

3. — *Les attributions en matière internationale*

L'approbation des traités :

Si la constitution irakienne donne au Roi le droit de conclure les traités, il ne peut les ratifier qu'après l'approbation du Parlement (art. 26, al. 4).

L'article 26 alinéa 4 établit donc clairement que le pouvoir de ratification appartient au Roi, et que l'approbation du Parlement n'est qu'une autorisation préalable à cette ratification. Il faut cependant

1) L'enquête menée par cette commission peut être considérée comme enquête préalable, car l'art. 128 du règlement prévoit une autre commission d'enquête pour « procéder à l'enquête nécessaire et rechercher les preuves ». Mais le règlement de la Chambre des Députés ne mentionne pas cette distinction.

ajouter que le Parlement a le droit de refuser cette autorisation ou d'en décider l'ajournement (art. 55 du règlement de la Chambre).

En fait, tous les traités ne sont pas soumis à l'examen du Parlement, bien que la constitution ne distingue pas entre les traités, mais le Cabinet Al-Askari a adopté un édit, le 7 septembre 1927, par lequel le gouvernement distingue entre les traités de première importance qui doivent être soumis à l'examen du Parlement et ceux conclus par l'autorité compétente sans qu'elle soit obligée de mettre le Parlement au courant.

Quant à savoir sur quel critère l'on se base pour décider qu'un traité est important ou non, l'édit susmentionné ne cite qu'un exemple : à savoir les traités conclus par le Roi sont importants et, par conséquent, doivent être soumis au Parlement ; les traités et conventions conclus par les hauts fonctionnaires sont de moindre importance et ne doivent donc pas être soumis au contrôle du Parlement ¹⁾.

En pratique le Gouvernement se réserve le droit de soumettre au Parlement n'importe quel traité, s'il le juge nécessaire.

La constitution est muette sur le point de savoir si l'approbation préalable du parlement est nécessaire pour dénoncer les traités.

Le gouvernement profite de ce mutisme et exerce ce droit aujourd'hui sans demander l'avis du Parlement. Mais nous croyons pouvoir dire que les traités dont l'approbation préalable du Parlement était nécessaire ne peuvent non plus être dénoncés sans l'autorisation du législateur.

La déclaration de guerre :

Certaines constitutions prescrivent que la guerre ne peut être déclarée sans un vote préalable du Parlement. La constitution irakienne, elle, donne ce droit au Roi dans l'art 26, al. 9.

1) La question de la ratification des traités est réglée en Suisse de la manière suivante : L'art. 89 al. 4 de la Constitution fédérale prescrit que « Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons ».

Les traités conclus pour un temps indéterminé, mais dénonçables en tout temps ou tout au moins avant 15 ans sont soumis à la seule approbation du Parlement (art. 85 al. 5). Enfin, l'approbation des traités appartient au CF lorsque la conclusion ou la révision d'un traité engendre pour la Suisse de nouveaux droits sans lui imposer de nouvelles obligations.
cf. A. FAVRE. Cours de droit public suisse. Cahier II. P.P. 70-71.

Cet article ne distingue pas la guerre défensive et offensive. Nous pensons quant à nous qu'il serait nécessaire de distinguer entre ces deux types de guerre et d'exiger dans le cas d'une guerre offensive l'approbation préalable du Parlement.

4. — *Les attributions en matière judiciaire*

Vérification des pouvoirs :

La plupart des constitutions reconnaissent aux chambres le droit d'apprécier souverainement l'éligibilité de leurs membres et la régularité de leur élection¹⁾. La constitution irakienne, dans son art. 43, a suivi ce principe et reconnu ce droit à la Chambre des Députés.

Une copie du procès-verbal des opérations électorales relatives à chaque député est envoyée à la Chambre. Au début de chaque législature, les membres de cette chambre se partagent en quatre groupes. Le Président de la Chambre distribue par tirage au sort les dossiers des députés aux groupes. Chaque groupe constitue une commission de 5 membres au moins, chargée de vérifier les dossiers. « Si un député voit contester son élection, celle-ci sera examinée par une des commissions spéciales constituées pour vérifier les élections des députés. Cette commission présente un rapport devant la Chambre qui statuera de façon définitive à son sujet. Si la Chambre, après présentation du rapport, décide que l'élection est régulière, la contestation sera considérée comme nulle ; si la Chambre juge que l'élection n'était pas régulière, l'élection de ce député sera annulée. Le Président de la Chambre en fera part au Premier Ministre pour qu'il fasse procéder à une nouvelle élection », déclare l'article 11 du règlement de la Chambre des Députés.

Le député non encore régulièrement admis peut cependant prendre part aux débats de l'Assemblée. C'est lui qui défendra son dossier devant la Commission et devant l'Assemblée, mais il ne vote pas (articles 12 et 13 du règlement).

1) En France, depuis 1958, c'est le Conseil constitutionnel qui est compétent en la matière (art. 59 cons.).

Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête :

Comme nous l'avons déjà dit, la constitution est muette sur ce point. Le règlement de la Chambre des Députés n'indique pas les pouvoirs des commissions d'enquête, il dit simplement dans son article 125 que « ... Si ce rapport soumis à l'Assemblée est accepté par la majorité absolue, une commission de 5 à 15 membres est constituée pour procéder à l'enquête nécessaire et rechercher les preuves ... ».

Il est nécessaire d'ailleurs qu'une commission d'enquête soit dotée de certains pouvoirs judiciaires pour pouvoir « procéder à l'enquête nécessaire et rechercher les preuves » ; elle doit jouir, par exemple, du droit de faire comparaître les personnes dont la présence est utile et d'exiger le serment.

B. — LES DEUX CHAMBRES RÉUNIES

Au cas où il y a désaccord entre les deux Chambres, et c'est là une conséquence des délibérations séparées, la constitution prévoit la procédure selon laquelle seront liquidées ces divergences ¹⁾.

L'art. 63 dispose que « si l'une des Chambres repousse deux fois un projet de loi et si l'autre Chambre en réclame l'adoption, une assemblée plénière, composée de tous les membres de la Chambre des Députés et du Sénat, doit être convoquée. L'Assemblée ainsi constituée siégera sous la présidence du Président du Sénat et ne prendra de décisions qu'au sujet des articles contestés du projet de loi. Si le projet de

1) En Suisse, la loi fédérale du 1. 10.1902 sur les rapports entre le CN, le CE et le CF prévoit, dans ses articles 5, 6 et 7, la procédure à suivre pour liquider une telle divergence. Selon ces articles, « la décision d'un conseil qui ne concorde pas avec celle prise auparavant par l'autre conseil est renvoyée à ce dernier pour qu'il délibère sur la divergence. La nouvelle délibération est circonscrite aux points de divergence. Elle peut conduire au maintien de la décision, à l'adhésion au texte de l'autre conseil ou à l'adoption d'un texte nouveau. Le projet passe, après la délibération, à l'autre conseil. Et cette procédure est suivie jusqu'à ce que l'accord s'établisse entre les deux conseils ou jusqu'à ce qu'ils décident de persister dans leurs résolutions. En ce dernier cas, la divergence est soumise à une conférence, dans laquelle les commissions réunies des deux conseils doivent chercher à amener une entente ; les deux commissions doivent avoir alors le même nombre de membres. Si cette conférence réussit à adopter un texte, ce texte est soumis en premier lieu au conseil qui a eu la priorité pour l'objet en question. Si la conférence ne parvient pas à formuler de proposition ou si, dans les deux conseils, l'accord ne peut s'établir sur sa proposition, le projet est réputé n'avoir pas abouti. »
cf. A. FAVRE : Op. cit. Cahier II. P. 76.

loi est adopté, avec ou sans amendements, par les deux tiers des membres de l'assemblée plénière, il sera considéré comme adopté par les deux Chambres. Il ne prendra force de loi qu'après avoir été approuvé par le Roi. Si le projet de loi est repoussé, il ne pourra plus être déposé dans aucune des Chambres au cours de la session » ¹⁾).

Il y a d'autres cas où les deux Chambres doivent être convoquées en séance commune :

1. L'art. 62 al. 2 de la constitution déclare que « si un projet de loi est soumis à l'une des Chambres et que le Premier Ministre ou l'un des Ministres dont il est question dans le projet, demande une séance commune et que le Sénat approuve la demande, les deux Chambres se réuniront sous la présidence du président du Sénat... ».
2. Pour ne pas recourir à la procédure compliquée prévue pour modifier la constitution, l'art. 124 a été ajouté en 1943, qui dispose que « les méthodes constitutionnelles qui ne sont ni mentionnées, ni interdites par la présente loi, mais sont pratiquées par les Etats constitutionnels, peuvent être adoptées par une décision du Parlement en séance commune, comme règles constitutionnelles ».
3. La Chambre des Députés et le Sénat siègent en assemblée plénière pour écouter le discours du trône (art. 29).
4. Le nouveau Roi, le régent ou, en cas d'absence du Roi, le vice-roi, doit prêter serment d'observer la constitution, de protéger l'indépendance du pays et d'être fidèle à la nation et à la patrie devant la Chambre des Députés et le Sénat réunis en assemblée plénière (art. 21 et 22).
5. Le Roi, s'il n'a pas d'héritier majeur, doit, avant sa mort, désigner le régent. Le Parlement doit approuver cette désignation pour que le régent puisse exercer ses fonctions. Si le Parlement n'approuve pas cette désignation ou si le roi défunt n'a pas désigné un régent, les membres des deux chambres se réunissent en assemblée plénière pour désigner le régent (art. 22 de la cons. de 1925).

1) Du fait que le Sénat compte, au maximum, 35 membres et que la Chambre des Députés en compte 144, celle-ci est nettement surclassée dans une séance commune.

II. Attributions propres à chaque chambre

A. — DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

1. — *La responsabilité politique des Ministres.*

Nous avons exposé la façon d'élire les membres de la Chambre des Députés et précisé que le gouvernement est politiquement responsable devant cette Chambre seulement.

Le principe de la responsabilité politique des ministres devant les Chambres a pour but de permettre la révocation du Ministère. Cette responsabilité ministérielle peut être collective ou personnelle. Normalement, en vertu de la solidarité ministérielle, elle présente un caractère collectif. Il arrive cependant qu'un ministre seul soit frappé d'un vote hostile de l'Assemblée à propos d'un acte personnel ou relevant de la direction de son ministère.

Dans ce cas, le Premier Ministre lui demande, si ses collègues refusent de le couvrir, de donner sa démission avant tout débat de l'Assemblée. En cas de refus de ce ministre, le Premier Ministre se voit acculé à la démission.

La responsabilité politique du gouvernement devant la Chambre des Députés offre un moyen de contrôle de l'action gouvernementale. Le régime parlementaire suppose des pouvoirs bien équilibrés ; la constitution donne à l'Exécutif le droit de dissoudre la Chambre, il est donc normal qu'elle établisse la responsabilité du gouvernement devant celle-ci. Ce moyen de contrôle est « le moyen le plus puissant dont les Assemblées peuvent disposer vis-à-vis de l'Exécutif. Il est pour les Chambres ce que la dissolution est pour le gouvernement ; la combinaison de ces deux institutions réalise un équilibre des pouvoirs, dans la mesure du moins où elle correspond à une certaine répartition des tâches entre les organes de l'Etat » ¹⁾.

Nous devons souligner que l'on n'a jamais fait usage de cette possibilité, cependant reconnue par l'article 66 de la constitution.

1) Maurice OUVERGER : Op. cit. P. 168.

Un seul ministère s'est retiré après échec à la Chambre des Députés. C'est le Ministère Al-Saadoun, qui avait présenté, en 1927, un candidat à la présidence de la Chambre ; l'opposition avançait la candidature de M. Rachid Ali, un des leaders de l'opposition. Comme c'est le candidat de l'opposition qui fut élu, le Ministère considéra cette désignation comme un vote hostile à son endroit et donna sa démission le jour même¹⁾.

Nous ne connaissons, en effet, aucun autre ministère qui se soit vu obligé de se retirer à cause d'un vote de la Chambre.

2. — *Le Droit d'initiative.*

L'initiative des lois appartient au gouvernement et à la Chambre des Députés. Le Roi, chef de l'Exécutif, a également le droit d'initiative, qu'il exerce par l'intermédiaire des différents ministres.

Si le gouvernement a un droit absolu d'initiative, par contre le droit des membres de la Chambre des Députés est restreint puisqu'ils ne peuvent pas présenter des propositions de loi touchant aux Finances publiques (art. 45 cons.).

Même à l'occasion du vote sur le budget, les Députés n'ont pas à proposer des amendements. Ils peuvent rejeter le budget et, en ce cas, c'est le Ministre des Finances qui propose une modification.

Les projets de loi préparés par le Gouvernement doivent être renvoyés par le premier ministre au Président de la Chambre, chacun étant accompagné d'un rapport reprenant les motifs de la préparation de ce projet. Le Président de la Chambre le renvoie, après l'approbation de la Chambre, en première lecture, à la commission compétente qui l'examine plus en détail. Cette commission étudie le projet et, enfin, prépare un rapport détaillé.

Le Président de la Chambre, après la réception du projet de loi, présente le projet à la Chambre pour qu'elle en délibère (art. 40 du règlement de la Chambre des Députés).

Quant aux propositions de loi présentées par un député, elles doivent être soutenues par dix autres députés conformément à l'article 45 de la constitution et à l'article 39 du règlement de la Chambre des Députés.

1) A.R. AL-HASSANI : Histoire des Ministères irakiens, Zaida, Liban, Tome II. P. 75.

3. — *La mise en accusation par la Chambre des Députés.*

La constitution donne à la Chambre des Députés le droit de mettre un ministre ou un membre du Parlement en accusation et de l'envoyer devant la Haute-Cour (art. 82).

L'art. 125 du règlement de la Chambre des Députés détermine la forme de la demande d'accusation : « La demande d'accusation doit être motivée par un rapport complet déposé devant le Président de l'Assemblée. Le Président fixe le jour du débat. Si ce rapport soumis à l'Assemblée est accepté par la majorité absolue, une commission de 5 à 15 membres est constituée cette commission formulera ses conclusions dans un rapport qui sera déposé devant l'Assemblée. Si l'Assemblée vote l'inculpation, il sera procédé selon l'article 82 de la constitution ».

B. — DU SÉNAT

Création de la Haute-Cour :

La Haute-Cour n'est pas permanente. Il faut donc en désigner ses membres à chaque affaire nouvelle. La constitution donne, au Sénat, le droit de désigner les membres de cette Cour pour moitié parmi les sénateurs et pour moitié parmi les juges de la Cour de Cassation ou les magistrats supérieurs (art. 82, al. 3).

La Cour siègera sous la présidence du Président du Sénat, ou en cas d'empêchement de celui-ci, sous la présidence de son délégué.

Les décisions de la Haute-Cour sont définitives et passent en force de chose jugée si elles sont prises à la majorité des deux tiers des membres composant la Cour. La procédure criminelle est applicable dans cette Cour (art. 85 cons.).

La Haute-Cour, qui est constituée par décret royal se dissout immédiatement après le prononcé du jugement sur l'affaire qui a nécessité sa convocation.

Les attributions de la Haute-Cour :

Les attributions de la Haute-Cour sont énumérées dans l'article 81 de la Constitution.

La mission de la Haute-Cour consiste à :

1. juger les ministres et les membres du Parlement mis en accusation par la Chambre des Députés à la majorité des deux tiers des membres présents pour des crimes politiques ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions.
2. juger les juges de la Cour de Cassation pour des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.
3. interpréter la Constitution :

La Constitution irakienne ayant été élaborée et promulguée dans des circonstances anormales, il n'est pas étonnant qu'elle soit imparfaite et imprécise dans beaucoup de ses articles.

Aussi, la Haute-Cour fut convoquée à plusieurs reprises pour interpréter certains articles mal rédigés ou manquant de clarté.

Elle s'est réunie pour la première fois le 15 mars 1931, pour interpréter l'article 35 concernant l'indemnité des membres du Sénat à l'occasion de la mort d'un sénateur ¹⁾.

Plus tard, la Haute-Cour, formée par le décret royal du 16 décembre 1941, fut réunie le 24 décembre 1941 pour prendre la décision la plus grave et la plus importante dans la vie constitutionnelle de l'Irak. Le gouvernement demandait, en effet, à la Haute-Cour d'interpréter les articles 20 et 22 de la Constitution concernant les pouvoirs du Roi et de lui en accorder, s'il était possible, de nouveaux pendant la période de la régence.

La Haute-Cour a décidé, à la majorité de six voix contre trois, que les articles précités n'empêchaient pas d'accorder de nouveaux pouvoirs, mais bien de les restreindre pendant cette période ²⁾.

1) La Constitution irakienne et ses modifications. Bagdad, 1944. P. 91.

2) La Constitution irakienne et ses modifications. Op. cit. P. 118.

La gravité de cette décision s'est marquée lors de la modification de la Constitution en 1943 due à l'initiative du gouvernement qui, se basant sur cette interprétation, a accordé au Roi parmi d'autres pouvoirs, celui de révoquer le Cabinet.

En principe, mais en principe seulement, le Gouvernement se doit d'observer les décisions de la Haute-Cour quand il trouve qu'il est nécessaire de modifier les articles soumis à l'avis de celle-ci.

Ainsi la Haute-Cour, dans sa réunion du 25 décembre 1941, avait décidé, par exemple, que la création des fonctions de ministre adjoint était en contradiction avec les textes de la Constitution, car la création de telles fonctions aboutissait à l'affaiblissement du pouvoir législatif. Cependant, et malgré cet avis, la loi de 1943 modifiant l'article 64 de la Constitution créa ces fonctions.

4. juger la constitutionnalité des lois :

Nous venons de voir que l'avis de la Haute-Cour en matière d'interprétation de la constitution revêt en fait un caractère consultatif.

En ce qui concerne la constitutionnalité des lois, il est obligatoire. La loi jugée inconstitutionnelle est considérée comme nulle, à condition que la décision soit prise à la majorité des deux tiers des membres de la Cour (art. 86).

Les articles 4 et 5, par exemple, de la loi du 7 mars 1938, qui traitaient de la propagande subversive, ont été annulés immédiatement après la décision de la Haute-Cour réunie le 7 septembre 1939¹⁾, jugeant inconstitutionnels ces deux articles. En ce cas, également, le gouvernement est la seule autorité compétente pour convoquer la Haute-Cour.

En raison même du mode de convocation de la Haute-Cour irakienne, celle-ci ne possède pas le prestige des Cours perpétuelles ou des Chambres hautes des régimes parlementaires classiques. Car personne d'autre que le gouvernement ne peut décider de convoquer la Cour et il jouit de ce fait d'un pouvoir discrétionnaire en la matière.

1) La Constitution et ses modifications : Op. cit. P. 106 et 107.

CHAPITRE III

Fonctionnement

A. — DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Les commissions parlementaires.

La Constitution irakienne de 1925 n'a pas prévu l'existence des commissions parlementaires et n'y a fait aucune allusion, mais son article 59 laisse à la Chambre des Députés et au Sénat le soin de régler leurs affaires intérieures.

Les commissions parlementaires étaient, en effet, connues en Irak avant la promulgation de la constitution de 1925 et avant l'élaboration des règlements des Chambres. L'Assemblée constituante, lors de la discussion sur le traité anglo-irakien de 1922, sur le projet de constitution et sur le projet de loi électorale du 2 août 1924, a renvoyé ces projets, l'un après l'autre, à une commission spéciale, désignée par elle-même en son sein.

Les règlements des deux chambres distinguent deux sortes de commissions parlementaires :

- a) permanentes ;
- b) temporaires et spéciales.

En réalité, on peut en ajouter une troisième :

- c) commissions mixtes.

A. — Les commissions permanentes ¹⁾

Les commissions permanentes sont constituées à l'avance pour l'étude éventuelle de tous les problèmes qui relèvent de leur compétence.

1) Le Sénat a les mêmes commissions. Leur composition et leurs compétences sont semblables à celles des commissions de la Chambre des Députés.

Les différences essentielles sont :

1. la présence de la moitié des membres des commissions du Sénat est nécessaire pour ouvrir les débats ;
2. chaque commission du Sénat élit un président et un rapporteur. En cas d'absence du président de la commission, le rapporteur le remplace.

Au début de chaque législature, les membres de la Chambre des Députés se divisent en quatre groupes par tirage au sort (art. 10 règlement de la Chambre des Députés) sans se soucier de la représentation des partis politiques ou des arrondissements électoraux. Chaque groupe désigne, parmi ses membres, 3 membres pour chaque commission permanente, sauf pour la commission du contrôle des comptes finaux du Gouvernement, où chaque groupe désigne deux membres (art. 16 du règlement de la Chambre des Députés).

La Chambre a le droit d'ajouter quelques membres dans une commission et de réunir deux commissions pour en former une seule.

Chaque commission doit élire un président pour diriger les débats, un vice-président pour remplacer le président en cas d'absence, et un rapporteur pour donner les explications à la Chambre au nom de la commission et pour rédiger les propositions de la commission.

L'article 21 du règlement fixe le quorum ; la présence d'un tiers des membres de la commission est nécessaire pour ouvrir les débats.

Trois absences consécutives d'un membre d'une commission entraîne sa démission d'office si celui-ci ne présente pas d'excuses valables.

L'article 23 du règlement interdit au député d'être membre de plus de deux commissions permanentes. Nous pouvons conclure de là que le député pourrait être membres de plusieurs commissions temporaires et spéciales.

Un ministre ne peut pas être membre d'une commission. Il y assiste pour donner les explications nécessaires ou pour défendre un projet de loi concernant son ministère mais il ne prend pas part au vote de la commission.

Par conséquent, un membre d'une commission doit donner sa démission dès qu'il entre au Cabinet.

Les Commissions permanentes à la Chambre des Députés sont au nombre de neuf :

1. Commission des pétitions ;
2. Commission des affaires intérieures ;
3. Commission des affaires extérieures ;
4. Commission des affaires juridiques ;

5. Commission des affaires militaires ;
6. Commission des affaires économiques ;
7. Commission des affaires financières ;
8. Commission des affaires d'éducation nationale ;
9. Commission du contrôle des comptes finaux du gouvernement.

Ces commissions restent en fonction pendant toute la période parlementaire.

Sont de la compétence des commissions, l'examen des projets de loi déposés à la Chambre par le Gouvernement et l'examen des propositions de loi déposées par les députés.

Les Commissions reçoivent aussi les amendements sur les projets de loi à elles renvoyées par la Chambre ; elles ont le droit d'ajouter les amendements proposés par leurs membres et elles ont également le droit de convoquer un ministre ou un fonctionnaire pour le questionner sur son activité (art. 27 du règlement).

Une commission a le droit de demander communication de tout projet de loi renvoyé à une autre commission, si elle juge que ce projet de loi est de sa compétence et elle a le droit de demander au contraire, de renvoyer tel projet de loi à une autre commission si elle s'estime incompétente. Une telle demande doit toujours être motivée ; le président de la Chambre, s'il agréé cette demande, ordonne le transfert du projet de loi d'une commission à l'autre.

Bref, les attributions des commissions sont très étendues. Elles participent à tous les ordres d'activité de la Chambre. Elles sont organes de préparations législatives, organe de contrôle gouvernemental, organes de juridiction (enquête).

Le règlement de la Chambre des Députés, dans ses articles 30-38, détermine le champ d'action de chaque commission :

1. Commission des pétitions :

La Constitution irakienne dispose, dans son article 14, que « tous les Irakiens ont le droit d'adresser des plaintes, des pétitions et des mémoires sur des questions d'intérêt personnel ou public, au Roi, au Parlement et aux pouvoirs publics, sous les conditions et en la forme prescrites par la loi ».

Le droit de pétition « c'est le droit reconnu aux citoyens, de s'adresser directement, par requête, aux autorités compétentes, sans avoir à redouter de subir de ce fait des inconvénients ou un préjudice » ¹⁾).

Le règlement de la Chambre des Députés, précise les modalités d'exercice de ce droit dans son article 31 : « les plaintes et les pétitions ne peuvent être reçues par la Chambre que si l'autorité compétente refuse la plainte ou la pétition et ne répond pas à la demande. Les pétitions doivent être signées par le demandeur ou par son procureur légal, portant son adresse et son nom complet ... ».

Le règlement de la Chambre des Députés distingue entre deux sortes de pétitions :

1. les pétitions non importantes, qui sont envoyées au ministère compétent pour information ; celui-ci peut répondre dans un délai illimité ;
2. les pétitions importantes, auxquelles le ministère compétent doit répondre dans un délai de 15 jours.

Les pétitions importantes doivent être soumises à la Chambre, accompagnées par la réponse du Ministère et les vues de la commission des pétitions.

2. Commission des affaires intérieures :

Elle délibère sur les affaires concernant la sûreté intérieure du pays, la police, la gendarmerie, la santé publique, l'administration civile, l'administration des prisons, les affaires des tribus et les projets de loi concernant ces objets.

3. Commission des affaires extérieures :

Elle étudie les traités, les conventions internationales et la politique extérieure.

4. Commission des affaires juridiques :

Elle examine les questions juridiques, l'état civil, (Al-Wakf), (Al-Tapou) ²⁾ et tout ce qui les concerne.

1) Antoine FAVRE : Cours de droit public suisse : cahier III. P. 70.

2) Le cadastre.

5. *Commission des affaires militaires :*

Elle s'occupe de la défense nationale, le service militaire et tout ce qui aboutit à fortifier l'armée.

6. *Commission des affaires économiques :*

Elle étudie toutes les propositions et les projets de loi concernant le commerce, l'agriculture, les affaires vétérinaires, la poste, le télégraphe, les téléphones, les mines, les forêts, les irrigations et tout ce qui aboutit au développement du pays.

7. *Commission des affaires de l'éducation nationale :*

Elle s'occupe des affaires de l'éducation publique et privée et de tous les établissements éducatifs.

8. *Commission des affaires financières :*

Elle rapporte sur toutes les questions financières, les terres domaniales et le budget de l'Etat.

9. *Commission du contrôle des comptes finaux du gouvernement :*

Elle examine les rapports présentés par « le Contrôleur Général des comptes » et étudie les projets de loi concernant l'approbation des comptes finaux du gouvernement, conformément à l'article 12 de la loi de 1927.

B. — *Les commissions temporaires et spéciales*

Lorsque la Chambre se trouve devant un problème ne relevant de la compétence d'aucune commission, elle juge parfois nécessaire de composer une commission spéciale pour l'étude de ce problème.

Ces commissions disparaissent avec l'accomplissement de la tâche qui leur a été confiée.

Le règlement de la Chambre des Députés indique les commissions temporaires dans ses articles 17, 17a, 18 et 123¹⁾.

1) Au fond, les deux premières commissions mentionnées ci-dessus sont permanentes mais spéciales.

1. Commission du budget de la Chambre :

Elle est composée, au début de chaque législature, de 4 membres. Chaque groupe des députés désigne un membre. Cette commission contrôle l'exécution du budget de la Chambre.

2. Commission de la bibliothèque :

Sur l'initiative du président, la Chambre compose au début de chaque législature, une commission de 5 membres, pour la gestion de la bibliothèque de la Chambre ; un des membres doit appartenir au bureau de la Chambre.

3. Commission de l'adresse :

Au début de chaque session, une commission de 8 membres est composée pour rédiger l'adresse, c'est-à-dire la réponse au discours du trône. Ces membres peuvent être choisis parmi les députés ou parmi les simples citoyens si la Chambre le décide. Pratiquement les membres de cette commission sont désignés parmi les députés (art. 18 du règlement).

4. Commission d'enquête :

En cas d'accusation émanant de la Chambre des Députés contre un ministre ou un membre du Parlement, ou en cas d'événements politiques ou d'affaires administratives constituant un danger pour la situation du pays, une commission de 5 à 15 membres sera constituée pour procéder à l'enquête nécessaire (art. 123 et 125 du règlement de la Chambre des Députés).

C. — Les commissions mixtes

Entre les commissions permanentes, des commissions mixtes ou commissions de coordination peuvent être constituées par la Chambre pour l'étude des questions relevant de leurs communes compétences.

Le Bureau

Après le discours du trône, les membres de chaque chambre se réunissent pour élire le bureau. Le doyen d'âge préside la séance, le moins âgé des membres détient le secrétariat (art. 2 du règlement de la Chambre des Députés). Avant de procéder à l'élection du bureau, les membres doivent prêter serment de fidélité au Roi, de respecter la constitution, de servir la nation et la patrie et d'accomplir les devoirs qui leur incombent.

Le bureau est composé dans chaque chambre, du président, de deux vice-présidents et de deux secrétaires. Le vote secret est employé, dans les deux chambres, pour l'élection du bureau.

Les résultats de l'élection du bureau, dans les deux chambres, sont soumis au Roi pour qu'il les approuve selon les articles 33 et 44 de la constitution.

La durée de la fonction du bureau, dans les deux chambres, est d'une année. Les membres du bureau peuvent être réélus (art 8 du règlement de la Chambre des Députés).

Le président dirige les débats en toute neutralité, représente la chambre dans les solennités publiques ; il nomme et révoque les fonctionnaires de la chambre après consultation du bureau et du secrétaire de la chambre ; il fait observer le règlement, et enfin, il maintient l'ordre dans la Chambre et il pourrait appeler la force armée si la nécessité s'en imposait (art. 100 du règlement).

L'un des vice-présidents remplace le président, le cas échéant, (art. 44, al. 2 de la cons.) et exerce toutes ses attributions.

La durée du mandat et des sessions

La durée du mandat parlementaire, pour les députés, est de 4 ans, et, pour les sénateurs, de 8 ans.

L'article 38 de la constitution dispose que :

1. « la durée de la Chambre des Députés sera de quatre sessions ordinaires, à raison d'une par an à partir du 1er décembre et si ce jour

correspond à un jour férié officiel, à partir du jour suivant » sous réserve de l'alinéa 2 de l'article 26 qui concerne la convocation du Parlement par le Roi ;

2. le Parlement se réunit pendant 6 mois de chaque année et cesse ses travaux pendant 6 mois sous réserve du paragraphe 1 ci-dessus.

En dehors des sessions ordinaires prévues par la constitution, le Parlement peut être convoqué en session extraordinaire par le Roi (art. 40, al. 3 de la cons.).

La constitution ne donne pas au Parlement le droit de se réunir en session extraordinaire s'il le juge nécessaire ; elle ne lui donne pas non plus le droit de juger de la nécessité qui a amené le Roi à convoquer le Parlement en session extraordinaire.

Le droit de dissolution

Le droit de dissolution est un moyen d'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans un régime parlementaire. Ce droit est exercé par l'Exécutif contre l'une ou les deux chambres législatives.

La dissolution, en Irak, atteint seulement la Chambre des Députés.

Dans un régime parlementaire, chacun des deux pouvoirs, exécutif et législatif, doit avoir, l'un sur l'autre, des moyens équivalents. La constitution irakienne a suivi ce principe en accordant, d'une part, à l'exécutif le droit de dissoudre la Chambre des Députés, et, d'autre part, en donnant le pouvoir à celle-ci de renvoyer le Cabinet après une motion de défiance.

En cas de conflit entre le Cabinet et le Parlement, ou si le Gouvernement juge qu'il est nécessaire de consulter le peuple sur certain problème national, le Roi dissout la Chambre des Députés. La loi organique du 27 novembre 1943, modifiant la constitution de 1925, accorde au Roi le droit de renvoyer le cabinet en cas de nécessité (art. 26, al. 6) ; donc en cas de conflit entre le Parlement et le Cabinet, le Roi juge souverainement de la nécessité de dissoudre la Chambre des Députés ou de renvoyer le Cabinet.

Entre 1925 et 1939, 9 élections générales ont eu lieu en Irak. Toutes les Chambres ont été dissoutes avant l'expiration du mandat, sauf la neuvième, qui a été élue le 12 juin 1939, et qui est restée en fonction pendant quatre ans¹⁾.

Entre 1943 et 1954, une seule chambre est restée en fonction pendant 4 sessions. Après celle-ci et jusqu'à 1954, c'est-à-dire pendant 2 ans, trois élections générales ont eu lieu en Irak.

Il résulte du droit de dissolution que l'Exécutif a la prééminence sur le législatif ; la Chambre des Députés est toujours sous la menace d'être dissoute.

Nous croyons que le droit de dissolution tel qu'il a été exercé par le Roi était une dérogation aux clauses de la constitution irakienne, qui dispose, dans son article 40, alinéa 2, que « si la Chambre des Députés est dissoute pour une raison quelconque, la Chambre suivante ne pourra être dissoute pour le même motif ». En fait, l'exécutif a toujours invoqué le même motif, à savoir le besoin de consulter le peuple.

B. — DU SÉNAT

Le bureau du Sénat se compose, d'après l'article 4 du règlement du Sénat, d'un président, de deux vice-présidents et de deux membres. Ces deux membres correspondent aux secrétaires du bureau de la Chambre des Députés, mais ils n'exercent pas les mêmes fonctions ; le règlement du Sénat n'explique pas le rôle des deux membres quand il indique les attributions du bureau. Il nous semble que les deux membres participent seulement aux discussions du bureau et votent quand il y a une décision à prendre par le bureau. C'est le secrétaire du Sénat — un fonctionnaire au service du Gouvernement — qui exerce les fonctions que les deux secrétaires exercent à la Chambre des Députés.

1) AL-HASSANI : Histoire politique de l'Irak. Tome III. P. 275.

Durée du mandat et des sessions

Le sénateur est nommé pour huit ans.

« La session du Sénat s'ouvre en même temps que celle de la Chambre des Députés et se termine en même temps qu'elle » (art. 34 de la cons. de 1925).

C. — DES DEUX CHAMBRES

1. Le siège :

Le siège du Parlement est dans la capitale ; si la nécessité s'en fait sentir, il peut être transféré dans une autre ville, et c'est le Parlement qui décide l'endroit de son siège.

En principe, le siège du Parlement est dans la capitale du pays, auprès du Gouvernement et du Chef de l'Etat. L'Irak a suivi ce principe.

2. L'ouverture du Parlement :

Le Roi convoque le Parlement, il ouvre la session le 1er décembre de chaque année et y prononce le discours du trône. Il peut déléguer le Premier Ministre ou un Ministre pour le représenter (art. 29 de la cons.).

3. Le discours du trône :

Ce discours définit le programme du gouvernement, énumère les réalisations que celui-ci a accomplies et celles qu'il entend accomplir et explique le plan politique intérieur et extérieur du gouvernement. Officiellement, c'est le Roi qui rédige le discours du trône, mais pratiquement, c'est le gouvernement qui le prépare chaque année, quelques semaines avant l'ouverture du Parlement.

4. Les délibérations séparées :

Aucun projet de loi ne peut avoir force de loi qu'avec l'accord des deux chambres et l'approbation du Roi.

Le gouvernement dépose les projets de loi devant l'une des deux chambres. Aucune priorité, à ce point-là, n'est reconnue par la constitution à l'une ou l'autre chambre ; mais le gouvernement dépose toujours les projets de loi devant la Chambre des Députés en premier lieu.

Les délibérations séparées dans chaque chambre commencent, en général, après le dépôt du rapport de la commission compétente. Le rapporteur, qui a la priorité de parole, présente le rapport et donne toutes les explications nécessaires au nom de la commission, ensuite la discussion est ouverte et chaque membre peut prendre la parole à son tour d'inscription auprès du bureau (art. 66 du règlement de la Chambre). La durée d'un discours improvisé n'est pas limitée, mais le membre qui lit son discours ne peut dépasser 15 minutes (art. 68 du règlement).

5. La publicité des débats et les séances secrètes :

En règle générale, toutes les séances du Parlement sont publiques. Un ministre ou quatre sénateurs ou dix députés peuvent demander une discussion à huit clos.

Le procès-verbal des débats est rédigé et publié à la fin de chaque session. Une tribune spéciale est réservée aux journalistes et une aux invités. Chaque député a droit à deux cartes d'invitation par séance.

6. Le quorum :

La présence de la moitié des membres plus un est indispensable pour pouvoir prendre les décisions. La participation de la moitié des membres au vote est nécessaire pour la validité du vote. Le président ne vote qu'en cas d'égalité des voix.

7. Le vote :

Les articles 79 à 85 du règlement de la Chambre des Députés déterminent les modalités de vote à la chambre. Trois méthodes sont employées :

1. Par geste : le membre qui vote lève la main ou se lève. L'art 83 dit que « ce mode de vote — par geste — est employé dans tous les cas, sauf les cas où la Chambre ou le règlement désignent un autre mode ».
2. L'appel nominal : on y procède de deux façons :
 - a) le scribe lit les noms des députés, un par un, d'après l'ordre alphabétique des noms ; le député qui est appelé se lève et donne sa voix publiquement. Cette façon de vote est employée quand il s'agit de décisions peu importantes ;
 - b) le député lui-même, qui est appelé, met dans l'urne posée devant le président, un papier blanc signifiant « pour » ou un papier rouge signifiant « contre ». Ce mode de vote est employé surtout pour le vote du budget, des impôts, des traités et conventions ou si cinq députés demandent l'appel nominal (art. 83 du règlement de la Chambre).
3. Le vote secret : ce mode est employé :
 1. pour donner ou refuser la confiance au Cabinet ;
 2. quand on vérifie l'élection contestée d'un député,
ou
 3. si cinq députés demandent l'emploi de ce mode (art. 83). Ce mode de vote est effectué par des boules, blanches « pour » et noires « contre ». Le député qui est appelé met lui-même la boule qui exprime sa voix dans l'urne posée devant le président ¹⁾.

Au Sénat, les mêmes modes de vote sont employés, sous la réserve que le vote secret est employé si le Sénat en décide ainsi après une demande présentée par trois sénateurs. On utilise alors des bulletins spéciaux au lieu des boules employées à la Chambre des Députés.

8. L'immunité parlementaire :

Les constitutions de tous les pays démocratiques comportent les prescriptions nécessaires pour protéger le mandat parlementaire et

1) Ce mode ne peut guère garantir le secret du vote.

sauvegarder l'indépendance des parlementaires, car « le député doit pouvoir représenter et défendre l'intérêt général sans redouter les conséquences personnelles de ses actes publics.

Lorsqu'il parle, lorsqu'il écrit, lorsqu'il vote, il est nécessaire qu'il agisse sous les seules inspirations de sa raison et de sa conscience. De cette préoccupation, découle tout ce qui a trait aux incompatibilités, à l'immunité et à l'indemnité parlementaires »¹⁾.

Nous nous bornerons ici à traiter de l'immunité et de l'indemnité des parlementaires en Irak.

L'article 60 de la constitution irakienne de 1925 dispose que :

1. tous les membres du Parlement jouissent de la liberté absolue de parole dans la limite du règlement de la Chambre à laquelle ils appartiennent. Aucune poursuite judiciaire ne peut être intentée contre eux du chef d'un vote émis ou d'une opinion exprimée, ou d'un discours prononcé au cours des débats de l'Assemblée ;
2. un membre du Parlement ne doit pas être arrêté et jugé à moins que la Chambre à laquelle il appartient décide à la majorité que des charges suffisantes existent contre lui, et à moins qu'il ne soit arrêté en flagrant délit pour un crime. Si un membre du Parlement est arrêté pour une cause quelconque au cours des vacances parlementaires, le gouvernement en informera l'Assemblée dont ledit membre fait partie, lorsque celle-ci se réunira, en indiquant les raisons de cette arrestation et en fournissant les explications nécessaires.

Nous constatons ici que la constitution a distingué entre l'irresponsabilité et l'immunité, dite inviolabilité.

Par cette irresponsabilité accordée par la constitution, les membres du Parlement sont couverts pour les discours au sein du Parlement, les opinions exprimées et les votes émis.

L'article 68 du règlement de la Chambre des Députés fixe les limites de la liberté de parler, « Le député parle dans la Chambre, debout ; il n'a le droit de parler que de son sujet ; au cas où le député parle de sujets étrangers, le président l'avertit deux fois et il l'empêche, enfin, de parler dans la séance même ».

1) PRELOT : Op. cit. P. 362.

L'irresponsabilité que la constitution accorde aux membres du Parlement est absolue, sans restriction, pour le vote émis ou une opinion exprimée, mais si un parlementaire commet un crime politique, il est renvoyé par sa chambre devant la Haute-Cour (art. 123-125 du règlement).

Si le parlementaire commet un crime ordinaire, la constitution prévoit qu'après autorisation de la chambre à laquelle il appartient, l'immunité de ce parlementaire est levée, mettant ainsi les membres du Parlement au même niveau que les autres citoyens.

Nous pouvons inférer de l'article 60 de la constitution que les membres du Parlement sont aussi couverts par cette immunité pour les contraventions de simple police, mais ils ne sont pas couverts au point de vue de la responsabilité civile.

L'inviolabilité se distingue de l'irresponsabilité. Elle a pour but de différer l'arrestation et la poursuite, tandis que l'irresponsabilité fait échapper le parlementaire fautif aux conséquences d'actes qui seraient pour les autres punissables.

L'immunité que l'article 60 al. 2 de la constitution accorde aux parlementaires, ne les couvre qu'au cours des sessions.

9. L'indemnité parlementaire :

L'indemnité a également pour but de protéger le mandat parlementaire et de sauvegarder l'indépendance des membres du Parlement, surtout, si nous nous rappelons que certaines activités, dont la fonction publique, leur sont interdites. En régime censitaire, il fallait une certaine fortune pour pouvoir être candidat. En conséquence, le mandat pouvait être gratuit.

Nous savons que le parlementaire doit se consacrer et se donner complètement à l'exercice de son mandat ; donc, il faut assurer ses besoins matériels ; le seul moyen est de lui accorder une indemnité mensuelle ou annuelle.

En Irak, l'indemnité du Sénateur s'élève à 50 dinars par mois, et celle du Député à 40-dinars ¹⁾. Les membres du Parlement reçoivent en plus des indemnités de voyage.

1) On peut se rendre compte de la valeur de 40 dinars si l'on songe que l'Irakien moyen peut payer mensuellement son logement et vivre avec 40 dinars. Notons, qu'un dinar vaut 12 francs suisses.

TROISIÈME PARTIE

**Les partis politiques et la presse
et leur rôle dans la vie
parlementaire**

CHAPITRE I

Les partis politiques

Généralités :

L'existence des partis politiques dans un régime démocratique est indispensable ; celui-ci se caractérise d'ailleurs par les groupements et partis politiques.

Tous sont d'accord sur ce point de vue ; M. Robert Pelloux estime qu'il est banal d'affirmer que les partis jouent aujourd'hui le rôle essentiel dans la vie politique des nations et qu'ils sont les éléments essentiels de la démocratie, car c'est devenu une évidence incontestable ¹⁾. M. Vedel déclare à cet égard que « les partis sont indispensables à une démocratie ; l'histoire le prouve, qui montre que le développement des grandes démocraties a coïncidé avec un développement des partis politiques » ²⁾. M. Duverger reconnaît l'importance des partis dans un régime démocratique et il lie leur développement à celui de la démocratie ; « Dans l'ensemble, le développement des partis paraît lié à celui de la démocratie, c'est-à-dire l'extension du suffrage populaire et des prérogatives parlementaires. Plus les assemblées politiques voient grandir leurs fonctions et leur indépendance, plus leurs membres ressentent le besoin de se grouper par affinités afin d'agir de concert ; plus le droit de vote s'étend et se multiplie, plus il devient nécessaire d'encadrer les électeurs par des comités capables de faire connaître les candidats et de canaliser les suffrages dans leur direction. La naissance des partis est donc liée à celles des groupes parlementaires et des comités électoraux » ³⁾.

1) Robert PELLOUX : La technique et les principes du droit public- études en l'honneur de Georges SCELLE : Paris, 1950, Tome I, P. 415.

2) VEDEL : Op. cit. P. 156.

3) OUVERGER : Les partis politiques, 1^{re} édition, Paris, 1951, P. 2.

Les véritables partis ne datent que d'un siècle environ.

En 1850, aucun pays (sauf les Etats-Unis) ne connaissait de partis politiques au sens moderne du mot ; il est vrai que des associations, des groupes parlementaires et des clubs populaires existaient, mais pas de partis à proprement dire avec leurs organisations et leur structure.

SECTION I

I. — *Définition* :

Le parti politique est « un groupement de citoyens qui sont d'accord sur un certain nombre d'idées et sur un programme d'action dont ils s'efforcent d'amener la réalisation, notamment, en faisant élire des candidats aux élections » ¹⁾.

Le parti politique est, en outre, une expression de solidarité : nous rencontrons plusieurs sortes de cette solidarité :

1. Solidarité purement personnelle : le parti-clientèle, dit parti de cadre, en est le meilleur exemple. « On se groupe autour d'un homme ou d'une famille, c'est là un type que nous rencontrons dans les cités antiques et aujourd'hui parfois dans les pays méditerranéens. C'est même le seul type possible dans les pays où l'éducation politique est encore élémentaire et les différences sociales assez accusées pour que les fonctions de chefs soient abandonnées à certains notables (ce serait aujourd'hui le cas sans doute de certains pays arabes, où la démocratie parlementaire a été imposée à une structure plus ou moins féodale) » ²⁾.
2. Solidarité idéologique : c'est le cas des partis basés sur des idées déterminées. « On se groupe pour répandre ses idées, leur gagner des adeptes, le cas échéant approfondir sa propre éducation politique et celle de ses concitoyens, un jour peut-être conquérir la majorité aux élections et former le gouvernement, c'est là une solidarité plus noble que les liens purement personnels » ³⁾.

1) Georges VEDEL : Op. cit. P. 156.

2) Robert PELLOUX : Op. cit. P. 416.

3) Robert PELLOUX : Op. cit. P. 417.

3. Solidarité des classes sociales : le parti-classe, dont les partis communistes nous fournissent le meilleur exemple.
4. Solidarité géographique : cette sorte de solidarité s'exprime dans les partis locaux. Ce phénomène est fréquent dans les Etats décentralisés ou fédéralistes. Dans un Etat centralisé et unifié, un pareil groupement peut être accusé de séparatisme.
5. Il y a, enfin, la solidarité religieuse qui se manifestait dans les partis religieux qui existaient autrefois et qui existent encore dans certains pays.

II. — Formation :

Le droit des citoyens de s'unir dans une association durable est naturel, mais il fut un temps où ces droits étaient contestés. M. Antoine Favre estime que « le droit des citoyens de s'assembler et de constituer des sociétés est chose si naturelle qu'on peut s'étonner qu'il ait paru nécessaire de les garantir dans les constitutions modernes » ¹⁾.

Les partis sont de formation : directe et indirecte.

1. *Directe* : le parti se compose de personnes qui signent un bulletin d'adhésion, qui paient une cotisation mensuelle ou annuelle et qui assistent plus ou moins régulièrement aux réunions du parti.
2. *Indirecte* : le parti se compose de syndicats qui s'unissent pour constituer une organisation électorale commune.

Les partis directs sont plus répandus que les indirects, et ils constituent la règle, tandis que les seconds sont l'exception ²⁾.

On peut, d'autre part, grouper les partis politiques en :

1. partis de masse ;
2. partis de cadres.

Les premiers se caractérisent par l'appel au public, « au public payant, qui permet à la campagne électorale d'échapper aux servitudes

1) Antoine FAVRE : Op. cit. cahier III. P. 55.

2) DUVERGER : Partis politiques. Op. cit. P. 22.

capitalistes ; au public écoutant et agissant, qui reçoit une éducation politique et apprend le moyen d'intervenir dans la vie de l'Etat » ¹⁾).

Les seconds ne se soucient point de la force numérique de leurs adhérents. Ils s'efforcent de réunir des notables « pour préparer des élections, les conduire et garder le contact avec les candidats. Des notables influents, d'abord, dont le nom, le prestige et le rayonnement serviront de caution au candidat et lui gagneront des voix ; des notables techniciens, ensuite, qui connaissent l'art de manier les électeurs et d'organiser une campagne ; des notables financiers, enfin, qui apportent le nerf de la guerre » ²⁾).

Les partis sont, enfin, de création extérieure quand les adhérents en sont la base ; et de création parlementaire, quand les groupes parlementaires jouent le rôle essentiel dans le parti.

III. — *Système de partis* :

Dans un régime des partis, on peut trouver trois systèmes :

1. *Le bipartisme* :

Deux partis se trouvent au sein du Parlement et ils alternent le pouvoir. L'existence d'un troisième parti ou plusieurs petits partis sans importance ne change point l'aspect du système, celui-ci reste toujours dualiste.

2. *Le multipartisme* :

Quand les sièges parlementaires sont répartis entre plusieurs partis, le système est multipartisme :

L'introduction de la représentation proportionnelle a une très grande influence sur l'apparition des partis ; « l'apparition de partis multiples organisés, du type rigide, résulte de l'introduction de la représentation proportionnelle et des efforts faits par diverses constitutions pour rationaliser la démocratie » ³⁾).

1) OUVGERGER : *Partis politiques* : P. 85.

2) OUVGERGER : *Partis politiques* : P. 85.

3) PELLOUX : *Op. cit.* P. 425.

3. *Le parti unique* :

C'est le cas où un seul parti est autorisé dans le pays et y détient le pouvoir.

Ce système est contraire, bien entendu, au régime démocratique, « dans lequel les gouvernants sont choisis par les gouvernés au moyen d'élections sincères et libres » ¹⁾.

L'évolution des deux premiers systèmes, qui répondent aux principes démocratiques, est commandée par plusieurs facteurs : tempérament national, tradition, circonstances politiques et sociales, et, notamment par le régime électoral qui, semble-t-il, joue le rôle essentiel en la matière.

Le scrutin majoritaire à un seul tour favorise le système de deux partis, tandis que la représentation proportionnelle favorise le multipartisme. « On relève une coïncidence à peu près générale entre le scrutin majoritaire à un tour et le bipartisme : les pays dualistes sont majoritaires et les pays majoritaires sont dualistes. Les exceptions demeurent très rares et peuvent généralement s'expliquer par des circonstances particulières » ²⁾.

Dans un système multipartisme où les élections sont faites par hypothèse à la R. P., les gouvernements ne peuvent presque jamais s'appuyer sur une majorité homogène, il faut grouper deux ou plusieurs partis pour rassembler une majorité au Parlement et pour pouvoir constituer un gouvernement.

Quant au système dualiste, il est favorable au bon fonctionnement du régime parlementaire, car il fournit automatiquement une majorité cohérente, un gouvernement bien souvent homogène et une opposition bien organisée.

Ce système n'est pas propre au régime parlementaire, il peut aussi exister dans un régime présidentiel comme celui des Etats-Unis.

IV. — *Rôle des partis dans la vie politique et dans les élections* :

L'existence des partis est très importante pour la création de l'opinion publique ; sans partis on ne peut pas parler d'opinion publique, car celle-ci est divisée, variée et changeante. M. Maurice Duverger ex-

1) M. DUVERGER : Les partis politiques : Op. cit. P. 388.

2) M. DUVERGER : Les partis politiques : Op. cit. P. 247.

plique ce rôle dans les termes suivants : « Les partis créent l'opinion publique autant qu'ils l'expriment ; ils la forment plutôt qu'ils ne la déforment : il n'y a pas écho, mais dialogue. Sans partis, il y aurait seulement des tendances vagues, instinctives, variées, dépendant du tempérament, de l'éducation, des coutumes, de la situation sociale, etc ». « Sans partis, l'opinion est variable, versatile, changeante ; les élections dans les pays nouvellement démocratisés, où les partis n'ont pas encore de fortes racines, se caractérisent par des variations considérables d'un scrutin à l'autre, qui affaiblissent le régime. Les partis tendent à cristalliser l'opinion, ils donnent un squelette à cette chose informe et gélatineuse. Enfin, ils coagulent les opinions semblables : ils atténuent les différences individuelles. Ils rabotent les originalités personnelles, pour les fondre en quelques grandes familles d'esprits. Ce travail de synthèse n'est pas le moins important : lui seul permet l'existence d'élections et d'une représentation politique, qui demeurent impossible au milieu du fouillis inextricable des attitudes personnelles » ¹⁾.

M. Stelling-Michaud confirme cette importance des partis : « Les partis représentent les points de cristallisation de l'opinion publique parce qu'ils reflètent les vœux, les idéaux, les intérêts divers du peuple. Jouant le rôle d'éducateurs et de guides de la masse, les partis permettent à la volonté collective de s'exprimer, de se manifester ensuite dans les conseils de la nation, puis au sein du gouvernement et de l'administration » ²⁾.

Outre le rassemblement d'opinions variées qui permet l'existence d'une élection à proprement parler, les partis présentent les candidats, contrôlent la régularité des élections, empêchent, ou du moins essaient d'empêcher les interventions illégales dans les opérations électorales ; l'existence des groupes politiques légalement constitués est une condition indispensable pour la mise en œuvre de la loi électorale. La protection des urnes ne peut matériellement être opérée en l'absence des partis politiques.

Bref, les partis contribuent à sauvegarder les libertés individuelles et à obtenir les droits politiques de l'homme ; de là leur importance si considérable.

1) OUVGERGER : Les partis politiques : Op. cit. P. 415.

2) STELLING-MICHAUD : Les partis politiques et la guerre. Neuchâtel, 1945. P. 7.

SECTION II

Les partis politiques en Irak

A. — Aperçu historique

Pour mieux comprendre l'évolution de la vie partisane en Irak, nous devons en parler pendant quatre périodes.

1. Sous l'Empire ottoman.
2. Sous le mandat britannique.
3. Les partis de l'Irak indépendant jusqu'à 1936.
4. Les partis d'après la deuxième guerre mondiale.

1. — Sous l'Empire ottoman :

Après la restauration de la constitution ottomane, le 23 juillet 1908, les partis politiques commencèrent à se former. A Constantinople, capitale de l'Empire ottoman, deux partis existaient : le Comité de l'Union et du Progrès (parti du gouvernement) et le parti libéral. Puis un troisième parti fut formé, celui de la Coalition (Ittilaf).

Ces trois partis, notamment le parti du gouvernement, avaient des filiales dans tous les pays composant l'Empire.

Les deux partis de l'opposition groupaient presque tous les Arabes de l'Empire, « mais bientôt les Irakiens fondèrent des partis purement locaux : « Hurri-I-Mu'Tadil » filiale du parti Libéral, créé en septembre 1911 à Bassourah et à Bagdad, et « Hurriya wa Ittilaf », filiale du parti de la Coalition, au printemps 1912 » ¹⁾.

Les autres organisations qui existaient en Irak avant la première guerre mondiale étaient purement irakiennes et plus précisément arabes et inspirées par le mouvement nationaliste arabe.

Le groupement « Al-Ahd », le Serment, comprenait principalement des officiers irakiens servant dans l'armée ottomane. Ce groupement était une filiale de « Al-Kahtaniya », fondé à Constantinople en 1909 par des officiers arabes servant dans l'armée ottomane. Al-Ahd

1) Notes et études documentaires du 5 juillet 1951. No 1499. P. 27.

était la plus importante et la plus puissante des organisations politiques défendant la cause nationaliste ¹⁾.

D'autres Irakiens résidant à Constantinople avaient formé l'Association de la Bannière verte, « Jami'yat Al-Alam Al-Akhdar ».

Enfin, les partisans irakiens du « Comité de décentralisation », fondé en 1912 au Caire par des Libanais et Syriens, formèrent à Bagdad et à Bassourah des filiales de ce Comité. Celle de Bagdad fondée à la fin de 1913 portait d'abord le titre de « Cercle Patriotique Scientifique » (Al-Nadi Al-Watani Al-Ilmi), puis celui de « Cercle Patriotique » (Al-Nadi Al-Watani). Cette filiale publiait un journal dont le No 1 parut le 3 octobre 1913, mais qui fut interdit par les autorités après l'apparition de son onzième numéro ²⁾.

La deuxième filiale, fondée à Bassourah en 1913 portait le titre d'« Association réformatrice » (Al-Jami'yat Al-Islahiyah). Elle groupait les personnalités et les notables de Bassourah ; et elle était autorisée par l'administration. Son programme avait été publié dans le No 68 du journal « Al-Dustour » (la Constitution) ³⁾.

Tous ces groupements disparurent dès la déclaration de la première guerre mondiale. Malgré leur courte existence, ils ont éveillé les esprits et ont appris, notamment, au peuple, à lutter pour l'indépendance.

En 1917, les troupes britanniques occupèrent l'Irak. Désormais, et pour quatre ans, le pays fut militairement gouverné. Il n'y eut aucun parti ; sauf quelques organisations clandestines dont nous ne pouvons parler, faute de documents précis.

II. — Sous le mandat britannique (1921-1932) :

Pendant cette période, dix partis se formèrent en Irak. Sont-ils de véritables partis au sens moderne du mot ?

Le périodique « Notes et études documentaires » estimait que « les partis existent, mais ils sont perpétuellement changeants et aucun ne possède de programme bien défini ». « Il est donc vain de cher-

1) Notes et études documentaires du 5 juillet 1951. No 1499. P. 26.

2) Abdul RAZZAK AL-HASSANI : Histoire de la presse irakienne. 2me édition, Bagdad, 1957. P. 60.

3) Abbas AL-AZZAWI : Histoire de l'Irak entre deux occupations. Tome VIII. Bagdad, 1956, P. 250.

cher dans les groupements politiques irakiens une analogie quelconque avec les partis politiques du type occidental ». « Ce sont, conclut le périodique, plutôt des « clientèles », groupées autour de quelques personnages importants dont les idées politiques varient en conformité avec les tendances de l'heure. Les divergences doctrinales entre les groupements sont insignifiantes » ¹⁾.

En réalité, cette conclusion n'est pas applicable à tous les partis qui existaient pendant cette période, car, quelques partis avaient une idéologie fixe. De même leur position demeurait invariable dans toutes les circonstances.

L'analyse suivante de chaque parti de cette période nous montre le véritable visage de la vie partisane d'avant l'indépendance.

Dès le début de la constitution de l'Etat irakien, des politiciens, respectant les principes du régime démocratique, se sont réunis pour discuter l'idée de former un parti politique qui grouperait toutes les personnalités défendant la cause nationale et qui pourrait orienter l'opinion publique irakienne vers le bon chemin.

Fayçal Ier estimait que la création des partis politiques serait un facteur de division de l'opinion et de lutte entre les groupes politiques. Le 23 août 1923, le Roi envoya un émissaire afin de transmettre son opinion aux dirigeants de ce mouvement ; l'avis était divisé au sein de ce groupe, les uns prenaient l'opinion du Roi en considération et voulaient remettre l'exécution de cette idée à plus tard ; les autres estimaient que la situation du pays exigeait l'existence de groupements politiques.

En fait, deux partis politiques existaient en 1921. Ceux-ci, illégalement constitués, exerçaient leurs activités clandestinement.

Le gouvernement, voulant être au courant des activités de ces deux partis, autorisa le parti Nationaliste « Hizbe Al-Watani », le 2 août 1922, et le parti de la Renaissance « Hizbe Al-Nahda », le 19 août 1922 ²⁾.

Ces deux partis se retirèrent dans l'opposition dès leur naissance. Les autorités britanniques ne supportaient point la politique de ces deux partis et leur influence sur la masse. Fayçal Ier ayant été souffrant, le Résident Général anglais à Bagdad prit l'initiative de sup-

1) Notes et études documentaires. No 1500, du 6 juillet 1951.

2) AL-HASSANI : Histoire de l'Irak moderne. Op. cit. Tome III. P. 228-229.

primer les partis, fit arrêter et déporter leurs dirigeants et suspendit leur organe.

Les deux partis se retirèrent dans la clandestinité et boycottèrent les élections à l'Assemblée Constituante.

Le parti Nationaliste fut de nouveau autorisé en 1926. Il s'opposa violemment à la ratification du traité anglo-irakien du 30 juin 1930 ¹⁾.

Le deuxième parti, « Al-Nahda », disparut définitivement.

Lors de la suppression des partis, le Résident Général anglais à Bagdad incita le fils du Premier Ministre à constituer un parti politique en remplacement des partis supprimés.

Ce parti, autorisé le 3 septembre 1922, portait le titre « Hizbe Al-Hurre » (le parti Libre). Il appuyait le gouvernement, mais il n'avait aucune influence sur la masse populaire. La vie de ce parti fut très courte, il cessa son activité le 13 novembre 1922, lors de la démission du gouvernement dont le chef était le père du créateur du parti. Dès lors il disparut définitivement ²⁾.

Un quatrième parti fut fondé à Bagdad et autorisé, le 19 août 1924, sous le nom « Parti de la Nation » (Hizbe Al-Ummah). Ce parti, n'ayant pas réussi à faire entendre sa voix, disparut rapidement.

Le parti de l'Indépendance Nationale, fondé à Moussoul le 1er septembre 1924, joua un rôle essentiel, malgré son aspect local, dans l'Affaire de Moussoul ³⁾. Il était appuyé dans son action par une autre

1) Notes et études documentaires. No 1500, du 6 juillet 1951.

2) AL-HASSANI : Histoire de l'Irak moderne. Op. cit. Tome III. P. 230.

3) A la fin de la première guerre mondiale, la Turquie revendiquait Moussoul sous prétexte qu'elle n'y avait jamais renoncé et que les troupes anglaises occupèrent cette région après la signature de l'armistice de Moudros. « Légitimement, le Vilayet de Moussoul appartient à la Turquie ; elle n'y avait jamais renoncé. L'armistice de Moudros signé le 30 octobre 1918 entre l'amiral CALTHORPE, pour les alliés, et la Turquie, prévoyait la cessation immédiate des hostilités pour le lendemain. Or, le 31 octobre, les Turcs tenaient encore Moussoul ; ils espéraient légitimement garder les positions qu'ils occupaient encore à cette date. Cependant, le 2 novembre, le général MARSHALL sommait les Turcs de rendre aux Anglais tout le territoire de l'Irak, tel qu'il avait été décrit dans un rapport militaire allemand de 1917. Le 8, ils occupèrent toute la région de Moussoul, contrairement aux clauses de l'armistice.

Quelques mois plus tard, l'Etat arabe de l'Irak était créé et Moussoul y était inclus. Les Turcs, en difficulté, laissaient faire, mais après la défaite des Grecs et la prise de Smyrne, ils se refusèrent à ratifier le traité de Sèvres et proclamèrent bien haut qu'ils n'avaient jamais renoncé à leur vilayet de Moussoul, occupé par les Anglais contrairement au droit. Ils résolurent de défendre leur cause avec acharnement au moment des négociations de Lausanne. »

Après l'échec des négociations anglo-turques, l'affaire fut portée devant la S. D. N. Celle-ci envoya une commission d'enquête sur place. « Les commissaires sillonnèrent la région dans tous les sens ; au cours de nombreux voyages en auto, en avion, à cheval et à pied, ils purent prendre contact personnellement avec les représentants des diverses nationalités, sectes religieuses et classes sociales ». Finalement la commission recommanda dans son rapport, le rattachement de Moussoul à l'Irak sous certaines conditions.

Voir les détails de cette affaire dans E. NOLOE : L'Irak, origines historiques et situation internationale. Thèse, Paris, 1933. Chapitre V. P. 128-188.

organisation politique : « Comité de la Défense Nationale », fondé à Moussoul au mois de janvier 1925. Tous deux travaillaient de concert pour la défense de Moussoul et pour son rattachement à l'Irak. Après la liquidation de cette affaire par le Conseil de la Société des Nations, le 16 décembre 1925, le parti de l'Indépendance, ainsi que le Comité de la Défense Nationale, disparurent.

Pour donner au régime l'aspect démocratique, le chef du gouvernement qui réunit le premier parlement irakien, le 16 juillet 1925, créa un parti portant le nom « Al-Takaddum » (Parti du Progrès).

Suivant le même but, l'opposition fonda un autre parti : « Al-Cha'ab » (Parti du Peuple).

Ces deux groupements ne répondaient, en aucun sens, à la notion du parti, ils n'étaient que des groupes parlementaires, sans discipline, sans programme précis, et ne se souciaient point d'élargir le cadre du parti et de pénétrer dans la masse populaire.

En effet, l'article 2 du statut du parti du Progrès déclare que : « le parti s'efforce de réunir la majorité des parlementaires qui entendent exécuter ce qui suit : ». « Le parti » s'efforce donc de grouper uniquement les parlementaires sans se soucier de l'adhésion populaire.

Le statut du parti du peuple ne contenait que six articles. Dans son sixième article il déclarait que, « le parti publie, de temps à autre, les programmes détaillés qu'il entend suivre ».

Désormais, presque tous les gouvernements qui se succèdent jusqu'à 1936 s'appuient sur une majorité parlementaire groupée dans un « parti ».

Le gouvernement Nouri Al-Said formé le 23 mars 1930 créa, le 14 octobre 1930, le parti du Serment, « Al-Ahd », afin que celui-ci appuie le gouvernement au sein du Parlement, et dans le but de faire passer le traité anglo-irakien du 30 juin 1930.

En ce moment-là, le parti du Progrès avait définitivement disparu après le suicide de son chef Abdul Mihsin Al-Sa'adoun, en 1929. Le parti du Peuple existait encore, mais, se voyait incapable de faire face à « Al-Ahd », il se dissout volontairement pour reformer un autre parti, le 25 novembre 1930, avec la participation d'autres personnalités.

Ce nouveau parti, « Al-Ikha Al-Watani », le parti de la Fraternité Nationale, groupait les personnalités plus ou moins populaires, et put

avoir, ainsi, un certain appui populaire. Il resta dans l'opposition jusqu'au 17 mars 1935, jour où son chef, Yassin Al-Hachimi, forma le nouveau gouvernement ¹⁾.

Le parti au pouvoir voulant grouper la nation tout entière derrière le nouveau gouvernement, se dissout volontairement et lance un appel aux autres partis pour qu'ils suivent son exemple. Cette expérience ayant complètement échoué, le chef du gouvernement songea à réorganiser la vie partisane dans le pays ; mais le coup d'Etat de 1936 ne lui laissa pas le temps de réaliser cette volonté ²⁾.

III. — *Les Partis de l'Irak indépendant :*

Selon le traité d'Alliance et d'Amitié du 30 juin 1930, conclu entre l'Irak et l'Angleterre, l'entrée de l'Irak à la S. D. N. entraîna la cessation du mandat britannique et, par conséquent, l'obtention de l'indépendance complète.

L'Irak fut acceptée à la S. D. N. le 3 octobre 1932.

Le Cabinet Naji Chawkat fut le premier de l'Irak indépendant ; il ne créa pas un parti, contrairement à l'usage habituel ; il jugea qu'un groupe parlementaire au sein de la Chambre des Députés était capable de faire passer ses projets ³⁾.

Le premier parti de l'Irak indépendant fut celui du Cabinet Al-Ayoubi, constitué le 27 août 1934 (Parti de l'Unité Nationale). Ce parti ne groupait que les députés que le gouvernement fit élire lors de l'élection du 15 septembre 1934 et il disparut immédiatement après la démission du Cabinet, le 3 mars 1935.

Les dirigeants du coup d'Etat de 1936 étaient appuyés par l'aile gauche de l'opposition de tendance socialiste.

Les socialistes fondèrent le « Comité Populaire Réformiste », qui groupait un curieux mélange d'hommes.

L'opinion était divisée envers ce Comité ; les uns trouvaient qu'il répondait aux besoins urgents du peuple irakien ; les autres déclaraient que le Comité ne se distinguait du communisme que par le

1) AL-HASSANI : Histoire de l'Irak moderne : Op. cit. Tome III. P. 230.

2) AL-HASSANI : Histoire de l'Irak moderne : Op. cit. Tome III. P. 233.

3) AL-HASSANI : Histoire de l'Irak moderne : Op. cit. Tome III. P. 232.

nom et que son but était « la destruction des traditions arabes et islamiques » ¹⁾).

Signalons, enfin, l'opinion de la presse russe sur les partis politiques irakiens pendant la période de 1921 à 1936. Les auteurs russes qui étudièrent l'évolution intérieure de l'Irak remarquèrent que « les deux principaux partis (Parti National et Parti de la Fraternité Nationale) étaient des groupements « nationalistes réformistes bourgeois », proches, par leur programme, du Wafd égyptien. Le premier penchait plutôt vers la gauche, et le second vers la droite. Le groupe « Al-Ahd » aurait été une organisation démocratique socialisante, dont le programme politique et social pouvait être comparé à celui des travaillistes anglais, dont il s'inspirait d'ailleurs » ²⁾. Mais les « Notes et Etudes documentaires », dans leur No du 6 juillet 1951, notaient que cette opinion, trop « occidentale », ne correspondait pas aux réalités de la politique irakienne.

Le 11 août 1937, l'auteur du coup d'Etat de 1936, le général Bakir Sidki, fut tué à Moussoul, et le Cabinet Hikmat Sulaiman démissionna le 17 août 1937. Les coups d'Etat se succédèrent jusqu'en 1941 ; les Cabinets se constituaient et démissionnaient selon le désir de l'Armée.

De 1941 jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, la loi martiale fut déclarée dans le pays. Pendant la période de 1937 à 1946, tous les partis politiques disparurent et aucun nouveau parti ne fut fondé.

IV. — *Les Partis d'après la deuxième guerre mondiale :*

En 1946, sous l'influence de la campagne menée par toute la presse de gauche, le gouvernement autorisa de nouveaux partis dont :

1. le parti de l'Indépendance (Al-Istiqlal) :

Fondé en août 1946. Il recrutait ses adhérents parmi la petite bourgeoisie citadine et il avait beaucoup de sympathisants parmi

1) AL-HASSANI : Histoire de l'Irak moderne. Op. cit. Tome III. P. 234.

Notes et études documentaires : No 1500, du 6 juillet 1951. P. 5 et 6.

2) M. KUPERMANN : « Le mouvement ouvrier en Irak » dans *Revolutzionny vostok* (L'Orient révolutionnaire), revue publiée par l'Association scientifique pour l'Etude des problèmes nationaux et coloniaux. » Moscou, 1934, No 6 P. 84 à 105 (en russe).

Cité dans « Notes et Etudes documentaires », No 1500, du 6 juillet 1951. P. 6.

ceux à qui la loi interdit d'adhérer aux partis politiques, soit : les étudiants, les professeurs et les fonctionnaires de l'Etat ¹⁾).

Ce parti était le mieux organisé et le plus dynamique de tous les partis irakiens. Son programme était bien défini : en politique extérieure, l'indépendance complète de tous les pays arabes, Union arabe, « neutralité armée » dans le conflit Est-Ouest. En politique intérieure, son programme prévoyait l'instauration d'un régime « socialiste-démocratique », la lutte contre le féodalisme et les monopoles étrangers, notamment les monopoles pétroliers, et le partage des terres.

L'organe officiel de l'Istiqlal, « Liwa Al-Istiqlal », jouissait du plus fort tirage de tous les quotidiens irakiens ²⁾. L'Istiqlal participa à la plupart des élections législatives qui se déroulèrent entre 1946 et 1954. En 1947, il eut 5 élus, en 1948, également 5 sièges.

Il participa au Cabinet Al-Sader, constitué après le soulèvement populaire au mois de janvier 1948. Le leader de l'Istiqlal reçut le portefeuille du Ravitaillement dans ce Cabinet, mais il démissionna, le 13 juin 1948, en signe de protestation contre les interventions dans les élections ³⁾. Ce parti a été suspendu, avec tous les autres partis, après les troubles de décembre 1952 ; il fut autorisé à nouveau quelques mois plus tard, mais il boycotta les élections qui se déroulèrent au mois de janvier 1953 sous le règne de la loi martiale, ainsi que les élections de 1954.

En 1954, l'Istiqlal fut dissous comme tous les autres partis politiques.

2. Le parti National Démocrate (Al-Watani Al-Dimocrati) :

Son programme était socialiste, il se proposait de détruire les capitalistes, les réactionnaires et les féodaux. En politique extérieure, il fut violemment anti-anglais et anti-américain et fut partisan d'une neutralité absolue dans le conflit Est-Ouest.

1) cf. notamment :

- Statut des fonctionnaires No 69 de 1936 (art. 4, al. 2).
- Règlement de la faculté de Droit No 64 de 1954 (art. 23).
- Règlement de la faculté du Commerce et de l'Economie, No 66 de 1954 (art. 30, 31, 32 et 33).
- Règlement des Ecoles secondaires No 54, de 1954 (art. 44).

2) Notes et Etudes documentaires No 1501, du 7 juillet 1951.

3) Notes et Etudes documentaires No 1502, du 9 juillet 1951.

Le parti National Démocrate groupait surtout des intellectuels. Aux élections de 1947 le parti obtint 5 sièges et à celles de 1948, deux. Il boycotta les élections de 1953 et celles de 1954.

En décembre 1948, le parti décida volontairement de cesser ses activités. Il les reprit le 25 mars 1950 après avoir modifié profondément son programme. Cette modification donna au parti un caractère socialiste plutôt que réformiste ¹⁾.

3. Le parti Libéral :

C'était un petit parti, fondé au lendemain de la guerre et groupant des anciens ministres, anciens députés, et grands commerçants sous la présidence de Tawfiq Al-Sowaidi, ancien premier ministre. Les membres de ce parti ne dépassaient jamais un millier ²⁾. Selon son programme, ce fut un parti réformiste. Dans l'élection de 1947, il eut un seul siège. En décembre 1948, le parti libéral se dissout volontairement et disparaît, dès lors, définitivement.

4. — 5. —

Deux partis, de même tendance, furent autorisés le 1er avril 1946. Tous deux étaient « progressistes ». Leurs programmes étaient plus ou moins analogues. C'est pourquoi, chacun groupait un petit nombre d'adhérents, mais chaque parti recrutait ses membres dans un milieu déterminé.

Le « Parti du Peuple » s'efforçait de pénétrer dans la classe ouvrière et la plupart de ses adhérents provenaient de cette classe. Le « parti de l'Union Nationale » groupait plutôt les intellectuels.

Les programmes, ainsi que les activités de ces deux partis, s'inspiraient des principes communistes ; c'est pourquoi ils disparurent rapidement et beaucoup de leurs membres se dirigèrent vers le parti communiste clandestin.

En septembre 1947, les deux partis furent dissous et le gouvernement prit des mesures de répression sévère contre leurs dirigeants ; plusieurs furent condamnés à la prison et d'autres quittèrent l'Irak ³⁾.

Les deux partis avaient boycotté les élections qui se déroulèrent pendant leur courte existence, soit celles de février 1947 ⁴⁾.

1) Notes et Etudes documentaires. No 1501, du 7 juillet 1951.

2) Notes et Etudes documentaires. No 1501, du 7 juillet 1951.

3) Notes et Etudes documentaires. No 1501, du 7 juillet 1951.

4) Notes et Etudes documentaires. No 1502, du 9 juillet 1951.

Peu avant leur dissolution, ces deux partis fusionnèrent pour former le parti de l'Union Populaire ¹⁾).

6. —

Au lendemain de la guerre de 1939-1945, les communistes irakiens se scindèrent en plusieurs groupes. Un de ces groupes fut autorisé, en 1946, à fonder « le parti de la Libération Nationale ». Ce parti fut dissous en 1947, vu ses activités pro-communistes.

7. —

Un autre parti extrémiste fut autorisé le 1er avril 1946, mais il faisait partie de l'extrême droite. Ce parti, « La Résurrection Nationale », groupait un petit nombre de jeunes gens sous la direction de l'ancien ministre Sami Shawkat. Le parti de la Résurrection Nationale n'obtint jamais de siège au Parlement, ses membres se dispersèrent peu de temps après sa création en le laissant se disloquer.

8. —

Jusqu'à présent, tous les partis sus-mentionnés constituaient l'opposition, soit au sein du Parlement, soit en dehors de celui-ci.

Les gouvernements successifs se composaient toujours de membres « indépendants » au sein du Parlement.

Ce n'est qu'en novembre 1949, que Nouri Saïd, qui venait de quitter le poste de président du Conseil, essaya de grouper les éléments conservateurs qui dominaient la vie politique du pays et qui formaient, au Parlement, une majorité compacte, en un parti politique.

Ce nouveau parti, qui portait le nom de « parti de l'Union Constitutionnelle » avait reçu, dès sa création, l'adhésion de plusieurs ministres et d'un groupe important de députés et sénateurs. Avec plus de 70 représentants, le parti de l'Union Constitutionnelle disposait de la majorité absolue au Parlement ²⁾).

Le programme de ce parti, publié en novembre 1949, prévoyait la révision du traité anglo-irakien du 30 juin 1930 « afin de garantir

1) Notes et Etudes documentaires. No 1501, du 7 juillet 1951.

2) Notes et Etudes documentaires. No 1501, du 7 juillet 1951.

l'indépendance et la souveraineté du pays ». Le parti se proposait de « raffermir les liens de fraternité entre les Etats et les peuples arabes, en donnant son appui à tous les projets susceptibles de sceller leur unité, d'assurer leur progrès et de garantir leur union afin de faire renaître la gloire du peuple arabe et de lui donner parmi les nations civilisées une place digne de lui ».

L'U.C. avait également pour but de renforcer les relations politiques et économiques de l'Irak avec tous les autres Etats et de consolider les liens fraternels et spirituels avec les pays islamiques. Il promettait, enfin, d'assurer l'application stricte de la Constitution, l'indépendance de la magistrature, l'égalité complète devant la loi, le renforcement de l'armée, la réforme de l'administration, la lutte contre les idées subversives et la corruption des fonctionnaires de l'Etat.

Nous estimons que la démagogie est compréhensible — quoique critiquable — chez les petits partis. En général les grands partis ayant la majorité au Parlement et gouvernant le pays évitent de faire la moindre démagogie ; de même que les grands partis d'opposition qui ont l'espoir de prendre un jour le pouvoir et qui seraient alors obligés d'appliquer les programmes et d'exécuter les promesses faites aux électeurs lors des élections.

Pendant, le parti de l'U.C., qui était certain, dès sa création, d'avoir la majorité au Parlement et de former le gouvernement, n'hésita pas à publier, dans son programme, des promesses difficiles à exécuter, du moins dans les circonstances actuelles de l'Irak. Cela montre, en effet, l'anarchie de la vie partisane en Irak et l'apathie politique.

A partir de 1949 et jusqu'à 1954, tous les gouvernements se trouvèrent sous la domination de l'U.C., qui l'emportait, soit par le nombre de ses ministres au sein du gouvernement, soit par son soutien au Parlement.

9. Le parti de la Nation :

Issu de l'ancien bloc politique ¹⁾, il fut fondé en 1951, et il avait 16 sièges à la Chambre des Députés et 3 au Sénat.

1) Groupe des parlementaires, constitué à la fin de l'année 1946 par l'ancien premier ministre SALEH JABR.

La situation du parti de la Nation était précaire ; il s'opposait au leader de l'Union Constitutionnelle, mais les autres partis de l'opposition ne le considéraient que comme une filiale de l'U.C.

Nouri Saïd, leader de l'U.C., constitua le gouvernement en août 1954. Voulant supprimer les partis politiques, il commença par son propre parti. Celui-ci prononça sa dissolution et, un mois plus tard, le gouvernement promulgua un décret-loi sur l'organisation des associations¹⁾. Ce décret-loi supprima tous les partis politiques et exigea une nouvelle autorisation pour fonder un parti²⁾.

Ainsi tous les partis et associations, au total 465, furent supprimés et, depuis lors, aucune autorisation de fonder un parti ne fut accordée.

B. — *Le multipartisme en Irak*

Après cet exposé historique sur les partis politiques en Irak, nous nous trouvons en face de plusieurs partis exerçant leur activité en même temps. Sommes-nous donc en présence du système multipartiste ?

Si l'on étudiait la période de 1921 à 1932 en Irak, on pourrait juger que le système est bipartiste ; car, chaque gouvernement procédait à créer un « parti », si l'on peut employer ce terme, dès sa constitution. Vis-à-vis du parti gouvernemental il existait toujours un deuxième parti qui groupait les opposants.

En 1935, tous les partis disparurent jusqu'à 1946, époque où naquirent de nouveaux partis. Entre 1946 et 1957, jamais un parti, officiellement constitué, n'a détenu le pouvoir ; les « indépendants » constituaient toujours la majorité écrasante au Parlement et soutenaient chaque gouvernement.

Pendant cette période, les partis possédaient un tout petit nombre de sièges au Parlement et ils se retiraient toujours dans l'opposition ; une opposition qui n'avait aucune influence sur l'action du

1) Décret-loi du 28 août 1954.

2) Article 25 du décret-loi du 28 août 1954.

gouvernement, qui fut toujours soutenu par la majorité des « indépendants ».

En fait, il est donc vain de parler de multipartisme ou de bipartisme en Irak en raison du rôle secondaire que les partis ont joué au Parlement.

Les facteurs du multipartisme :

En principe, le mode de scrutin joue un rôle essentiel dans l'évolution du système des partis. La représentation proportionnelle favorise le système de partis multiples. Par contre, le scrutin majoritaire favorise le système de deux partis. Il paraît que ce facteur essentiel, qui commande l'évolution du système des partis dans presque tous les pays, ne la commande pas en Irak. Car les partis multiples existaient côte à côte avec le mode de scrutin uninominal majoritaire.

Nous estimons que le vrai facteur de l'existence de plusieurs partis en même temps est la non-cristallisation des tendances et la division de l'opinion ; « Un pays où l'opinion se divise en groupes nombreux, mais instables, éphémères, fluides, ne correspond pas à la notion véritable de multipartisme : il se situe dans la préhistoire partisane ; il se place dans une phase de l'évolution générale où la distinction du bipartisme et du multipartisme ne s'applique pas encore, parce qu'il n'y a pas encore de partis véritables. On peut rattacher à ce type plusieurs pays d'Europe centrale entre 1919 et 1939, la plupart des jeunes nations d'Afrique, d'Orient et du Moyen-Orient, beaucoup d'Etats latino-américains et les grands Etats occidentaux du XIX^{me} siècle »¹⁾.

C. — Rôle des partis politiques dans les élections

Les véritables partis politiques participent, en principe, à toutes les élections tant que les conditions sont favorables et la liberté des élections vraiment garantie. Ils jouent un grand rôle dans les élec-

1) Maurice DUVERGER : Les partis politiques. Op. cit. P. 258.

tions ; ils désignent les candidats, orientent la campagne électorale en leur faveur, et mènent la propagande.

Le cas est tout à fait différent en Irak. Les partis politiques boycottent les élections bien souvent à cause de l'insuffisance de leur liberté. Les élections législatives de 1947 furent boycottées par les partis suivants : Union Nationale, parti du Peuple, Libération Nationale et Parti Libéral. Deux partis seulement y ont pris part : le parti National Démocrate et le parti de l'Indépendance. Ces deux partis prirent part aussi aux élections de 1948 ainsi que le parti libéral qui eut un seul siège. Tous les partis boycottèrent les élections de 1952 qui se sont déroulées sous le règne de la loi martiale ; ils boycottèrent aussi celles de 1954.

Ainsi qu'au début de la constitution de l'Etat irakien, toutes les élections faites pendant la période du mandat britannique furent boycottées par les partis nationaux.

Il faut cependant noter que les partis irakiens, en cas de participation, n'ont pas d'influence sur les masses populaires. Pour être élu, il ne suffit pas au candidat d'être présenté par son parti, mais il doit, en outre, être bien connu dans sa circonscription électorale. Il est donc élu grâce à son influence personnelle et non point à celle de son parti. De ce fait, les partis n'osent pas présenter un candidat étranger à la circonscription électorale.

Malgré tout, les partis essayaient toujours d'accomplir leur devoir dans la campagne électorale et de diffuser la propagande nécessaire pour leurs candidats, mais ils n'y parvinrent pas à cause de leurs faibles organisations, des moyens primitifs de leur propagande, des difficultés que leurs candidats rencontraient et surtout de l'apathie politique du peuple.

D. — *L'échec des partis irakiens*

Depuis 1954, les partis politiques n'existent plus en Irak. Nous constatons que ce système n'a pas fonctionné normalement et à complètement échoué. Nous pouvons limiter les facteurs de cet échec à ce qui suit :

1. Organisation faible : le parti irakien ne connaît pas encore l'organisation partisane : section, cellule, etc... Il est toujours basé sur le comité central qui dirige le parti et oriente son activité. Il ressemble, par là, aux partis européens du XIX^{me} siècle.
2. Lutte pour la prise du pouvoir : une fois que le parti est constitué, il commence immédiatement à lutter pour la prise du pouvoir ; avant d'étudier les besoins fondamentaux du peuple, voire avant de trouver les solutions nécessaires des problèmes nationaux. Un parti arrivant au pouvoir sans plans bien étudiés n'a donc pas la possibilité de réaliser ce que le peuple attend de lui. Cela arriva aux partis au début de la constitution de l'Etat irakien, causant ainsi au peuple une grande déception.
3. Contrôle gouvernemental : le gouvernement contrôle toute activité partisane et ne laisse aux partis aucune liberté pour mener leur action comme ils l'entendent. Ce contrôle oblige parfois un ou plusieurs partis à cesser leur activité ; ce que le parti National-Démocrate fit en décembre 1948. Comme exemple de ce contrôle, on peut citer le fait que jusqu'en 1948, les divers partis politiques n'étaient pas autorisés à créer des sections en province.
4. Démagogie des partis : le peuple était lassé de la violence démagogique et de la surenchère nationaliste largement utilisée par tous les partis en vue de gagner la sympathie des masses.

M. Al-Joumerde cite trois autres facteurs principaux :

- a) Mentalité du peuple : tout parti qui naît sous l'impulsion d'hommes actifs, ayant une position politique forte dans le pays, entre immédiatement dans sa phase d'activité et d'éclat. Il suffit que les dirigeants disparaissent pour que le parti se disloque, parce que les adhérents ne sont pas groupés autour d'une idée ou d'un programme, mais autour de la personne des fondateurs. L'important, c'est le chef, l'idée reste secondaire.
- b) Niveau culturel : un parti politique groupe toujours deux sortes d'éléments : une minorité d'esprits cultivés et compétents, qui dirigent le parti, organisent et orientent son activité ; la masse des adhérents, qui se conforment aux directives des dirigeants. Si le niveau intellectuel de cette masse est assez élevé, elle aura une conscience claire de la doctrine du parti, de son activité qu'elle

contrôlera d'une façon plus ou moins serrée afin de la maintenir dans la ligne de la conduite choisie ; si, par contre, cette masse est peu éclairée, inapte à sa fonction de contrôle, elle se laissera manœuvrer dans tous les sens par les chefs qui demeurent ainsi libres d'engager le parti dans toutes les voies, bonnes ou mauvaises. Une telle masse est par ailleurs vulnérable, à la merci des influences extérieures qui peuvent facilement la détacher de son parti ou la diviser.

- c) L'inexpérience politique du peuple : la guerre de 1914-1918 a permis à l'Irak de se libérer de la domination turque qui pesa pendant des siècles sur ses destinées. Durant cette longue période de son histoire, toute vie politique était annihilée. La tribu jouait à la fois le rôle de circonscription administrative et de parti politique. Devant le parti moderne, l'homme du peuple a d'abord subi l'attrait du nouveau, puis, dépaycé par une organisation compliquée, il s'est lassé et s'est détourné ¹⁾.

CHAPITRE II

La presse

Pour mieux comprendre la situation de la presse irakienne, nous allons donner brièvement des généralités sur le statut de la presse dans le monde ainsi que sur la liberté de la presse ; cela sera l'objet de la section première. En deuxième section, nous exposerons l'histoire de la presse en Irak et la liberté dont elle jouissait sous le règne de différentes lois jusqu'à 1957. Partant de là, nous pourrons mieux montrer dans une troisième section l'influence de la presse sur l'opinion publique et le rôle qu'elle joue dans les campagnes électorales et dans la vie parlementaire même.

1) AL-JOUMEROE : Op. cit. P. 253.

SECTION I

I. — Généralités :

Comme les partis politiques, la presse est un élément indispensable à la démocratie. « L'Etat démocratique repose sur l'ensemble des citoyens. La volonté commune, la volonté de tous, la volonté générale constitue le principe nécessaire à la vie de la démocratie. C'est la volonté générale qui permet la formation de la volonté de l'Etat, celle-ci étant ce que le droit positif déclare comme telle. Le pouvoir se trouvant, dans l'Etat démocratique, en mains des représentants de la nation tout entière, il devra s'exercer en conformité de l'opinion publique, puisque c'est cette opinion publique qui, en dernier ressort, décidera du choix des gouvernements et de la direction politique de l'Etat. Mais l'opinion publique doit pouvoir se faire entendre ; d'où l'importance de la presse, principal organe de l'opinion publique. Les journaux doivent donner la possibilité aux autorités responsables, encore plus directement que le Parlement, de se renseigner sur l'opinion publique et inversement l'opinion publique peut, par le moyen de la presse, faire entendre ses suggestions, ses critiques ou son approbation ¹⁾).

La presse a contribué largement à répandre les idées démocratiques et a permis aux classes les plus humbles de se faire une opinion politique et, par conséquent, de créer une opinion publique dans le pays. Mais, si la presse contribue à créer l'opinion publique, celle-ci l'influence autant. Car « les rapports existant entre la presse et l'opinion publique sont très divers et complexes. Cela est dû au fait que la presse à la fois s'inspire de l'opinion publique et la guide. Elle s'en inspire tout d'abord parce que, étant destinée aux lecteurs, elle doit tenir compte de leurs besoins, de leurs désirs et de leurs préoccupations si elle veut avoir quelque chance d'être lue. Et comme, en règle générale, un journal ne peut subsister à la longue que si ses recettes, qu'elles proviennent des abonnements, de la vente au numéro ou de la publicité, lui permettent d'équilibrer ses comptes, il lui sera naturellement indispensable d'avoir le plus grand nombre de lecteurs possible ; d'où la nécessité de leur présenter ce qui les intéresse et, pour cela, de

1) POINTET : La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse. Zurich, 1945. P.93.

tenir compte de l'opinion publique. Mais en même temps le journal... est à même d'exercer une influence qui dépasse de beaucoup celle que peut avoir le livre ¹⁾).

Le journal ²⁾, en effet, peut avoir une influence sur l'opinion publique beaucoup plus importante que celle des autres moyens de publication. Il paraît tous les jours, contient des nouvelles récentes, des articles bien sélectionnés et des rubriques diverses qui puissent intéresser chacun.

Le Tribunal Fédéral Suisse a défini la mission de la presse ainsi : « De faire connaître au lecteur certains faits intéressant la communauté, de l'orienter sur les événements politiques, économiques, scientifiques, littéraires et artistiques de toutes sortes, de provoquer un échange public d'opinions sur les questions d'intérêts général dans n'importe quel domaine, d'élucider des problèmes qui préoccupent l'attention de chacun, d'exiger des éclaircissements quant à l'utilisation des deniers publics, de découvrir les abus de toutes sortes ayant trait au bien commun, etc... » ³⁾).

Dans tout cela, le journal doit chercher la vérité, s'abstenir de publier les fausses nouvelles et éviter les exagérations. Le lecteur, de son côté, doit savoir juger « sans parti pris, sans idées préconçues, sans se laisser entraîner par les exagérations du journal, il doit être capable de discerner le vrai du faux, l'essentiel du futile et surtout de conserver un brin de bon sens et de prendre la peine de se former une opinion personnelle » ⁴⁾. Or, ces conditions se trouvent rarement réunies, la presse a toujours son rôle essentiel dans la formation de l'opinion publique et elle doit toujours l'orienter dans le bon sens.

La presse est devenue, dans les pays civilisés, une industrie. « En Angleterre, par exemple, l'industrie de la presse est la douzième des industries du Royaume d'après le chiffre d'affaires. On estime qu'il faudrait dépenser un à deux millions de livres sterling par an pendant plusieurs années pour lancer et asseoir un grand quotidien » ⁵⁾).

1) POINTET : Op. cit. P. 88-89.

2) « Une distinction est faite en général entre la presse périodique, qui comprend les journaux, revues, etc., paraissant régulièrement et la presse non périodique qui comprend toutes les autres publications, par exemple, les livres et brochures. Au sens usuel, le terme de « presse » se dit de la presse périodique et plus particulièrement des journaux. »
POINTET : Op. cit. P. 79.

3) Arrêt GUTNECHT C. BENNINGER et consorts. T.F. R O 37 1 388. Dans Jeen Koelliker : Liberté et statut de la presse moderne. Lausanne, 1955. P. 60.

4) POINTET : Op. cit. P. 90.

5) Pierre DENOYER : La presse dans le monde. P. 18, 20 et 58.

De Jovenel constate que « le directeur d'un journal est rarement un journaliste. Ce n'est presque jamais un homme politique, c'est le plus souvent un entrepreneur de travaux publics, c'est un industriel. Quelquefois, le journalisme constitue sa seule industrie, quelquefois il ne constitue que la branche annexe d'une industrie principale. Mais dans l'un et l'autre cas, le journalisme implique l'exploitation d'une grosse maison de commerce » ¹⁾.

Après ce bref exposé, nous allons suivre l'évolution de la liberté de la presse.

II. — La liberté de la presse :

La liberté de la presse se définit comme « le droit de chacun d'exprimer librement son opinion par le moyen de la presse d'imprimerie » ²⁾.

Le droit d'exprimer librement son opinion par le moyen de la presse était considéré comme un droit individuel ; il est actuellement, dans les Etats à régime démocratique, considéré comme un droit permettant en outre d'exercer une influence sur la formation de la volonté de l'Etat ³⁾.

La liberté de la presse, comme tout autre droit individuel, ne peut être absolue. « De même que l'homme en société ne peut pas tout dire, de même il ne peut pas tout écrire ou imprimer. Puisque la presse n'est qu'un instrument, au même titre que la parole, les mêmes raisons qui militent contre la liberté absolue de celle-ci se confirment contre la liberté de celle-là. La liberté de la presse dérivant du droit d'exprimer sa pensée, doit pouvoir s'exercer sans entrave jusqu'au point où elle lèse le droit d'autrui » ⁴⁾.

Ces restrictions, nous semble-t-il, sont justifiées dans un pays à niveau intellectuel médiocre. « Il est indispensable de restreindre la liberté de la presse dans une mesure compatible avec le niveau intellectuel du peuple, bien que ces restrictions paraissent non conformes

1) OE JOUENEL : La république des camarades. P. 201.

2) Jean KOELLIKER : Liberté et statut de la presse moderne. Lausanne, 1955. P. 37.

3) POINTET : Op. cit. P. 79.

4) Auguste PACCAUD : Du régime de la presse en Europe et aux Etats-Unis. Thèse, Lausanne, 1887. P. 11.

aux principes démocratiques. Une presse absolument libre rendrait difficile la tâche du gouvernement, diviserait l'opinion et provoquerait des troubles dans le pays » ¹⁾).

La liberté de la presse, au sens moderne du terme, a été obtenue après une longue lutte entre les peuples et les gouvernements. Les Etats dominaient la presse par la censure ²⁾. « Cette arme, déjà connue dans la Grèce antique et dans l'Empire romain, fut employée à toutes les époques de l'histoire » ³⁾. Elle est encore employée, dans certains pays, lors de circonstances exceptionnelles — guerre, révolution, etc. — ...

Même dans les pays les plus attachés au respect de la liberté individuelle, des restrictions sont apportées à la liberté de la presse pendant des périodes exceptionnelles. « De 1914 à 1918, Etats belligérants comme Etats neutres s'efforcèrent, dans l'intérêt national, de contrôler la presse. Au cours d'une guerre, en effet, les pays belligérants ne peuvent se permettre de courir le risque de voir leur action éventuellement entravée par une presse qui ne tiendrait pas suffisamment compte des nécessités de l'heure ; les pays neutres, de leur côté, ne peuvent rester indifférents à l'égard de la presse si l'activité de celle-ci risque de compromettre la politique de neutralité de l'Etat » ⁴⁾).

Lors de la découverte de l'imprimerie, en 1450, les moyens préventifs, censure, etc. ..., ne pouvaient plus être employés contre la presse. « Jusqu'au milieu du XVI^{me} siècle l'Eglise fut toute puissante en matière de contrôle de la presse » ⁵⁾. Après cette époque-là, l'auto-rité de surveiller la presse passa aux gouvernements.

« A la suite de la Révolution Française et de l'exemple donné par la Déclaration des droits de l'homme, le principe de la liberté de la presse s'imposa peu à peu dans tous les pays et au début du XX^{me} siècle la plupart des constitutions des Etats européens laissent une place à la liberté de la presse » ⁶⁾).

1) JOUMERDE : Op. cit. P. 252.

2) Par censure, il faut entendre la réglementation générale qui interdit qu'aucune publication puisse être répandue dans le public sans en avoir l'autorisation de la part d'un organe de contrôle officiel, qui n'accorde cette autorisation qu'après vérification du contenu de la publication.

G. JACCOTTET : La réforme du droit de la presse en Suisse, Revue de droit suisse, Vol. 67, 1948. P. 141.

3) POINTET : Op. cit. P. 81.

4) POINTET : Op. cit. P. 87.

5) POINTET : Op. cit. P. 81.

6) POINTET : Op. cit. P. 83.

Le discours qu'a prononcé le juge fédéral Plinio Bolla dans la conférence de la liberté de l'information le 28 mars 1948 à Genève, nous montre, en effet, l'évolution du principe de la liberté de la presse et son importance en Suisse. « La liberté de la presse en Suisse est aujourd'hui plus et mieux que l'objet d'un texte constitutionnel. C'est une réalité. C'est un des aspects essentiels de notre façon de vivre... Sans la liberté de la presse, le fonctionnement même de nos institutions démocratiques n'apparaît guère concevable. Nos citoyens ne vont pas aux urnes seulement pour élire, périodiquement, des représentants ; par les institutions du referendum et de l'initiative, le peuple est, chez nous, appelé fréquemment à se prononcer sur des problèmes concrets en matière constitutionnelle, législative administrative, et cela sur le terrain fédéral, cantonal et communal. La presse est l'instrument indispensable à l'élaboration de la volonté populaire. Elle contribue à former l'opinion publique qu'à son tour elle reflète dans ses oppositions et dans ses nuances. Ainsi le peuple participe en quelque sorte en critiquant, en conseillant, en résistant même, aux délibérations des magistrats qu'il a élus et ceux-ci puisent une force nouvelle dans la conscience de cette collaboration quotidienne » ¹⁾).

La liberté de la presse constitue un droit fondamental de l'individu. Elle est la protectrice de toutes les autres libertés démocratiques, et, tout particulièrement, de la liberté politique. « Tant que la presse est libre, elle dénonce les abus du pouvoir et lutte contre les despotismes ; tant que la presse peut résister à ces abus du pouvoir, l'opinion publique, le peuple, les citoyens ont aussi, avec elle, le moyen de lutter pour conserver leurs libertés individuelles » ²⁾).

Il est évident que la liberté de la presse ne trouve sa place que dans un Etat à régime démocratique. Par contre, la presse dans un Etat à domination personnelle devient un instrument de propagande gouvernementale et doit toujours se conformer aux instructions qui lui sont données par l'Etat. Mais, « chaque fois que l'Etat réussit à s'affranchir de la domination personnelle et que le système politique adopté fut basé sur la volonté collective de la nation, la liberté de la presse fut immédiatement reconnue, admise comme une nécessité pour permettre à l'Etat de se rapprocher de l'opinion publique, de s'allier avec elle et de trouver en elle une base solide » ³⁾).

1) Cité dans : G. JACCOTTET : Op. cit. P. 141-142.

2) G. JACCOTTET : Op. cit. P. 142.

3) POINTET : Op. cit. P. 94.

Il est à noter, enfin, que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, prenant en considération le désir des Nations, a consacré l'article 19 à la liberté d'opinion et d'expression. Cet article est ainsi formulé : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

SECTION II

1. — Aperçu historique de la presse irakienne¹.

La presse en Irak n'est pas très ancienne. Le premier journal, « Al-Zawra », vit le jour en 1869. Al-Zawra était le journal officiel du « Villaya » de Bagdad et publiait les lois, les décrets et les instructions du gouvernement ainsi que les nouvelles du pays et de l'étranger et des articles divers²). Ce journal parut pendant 49 ans, puis, en 1917, lors de l'occupation britannique de l'Irak, il disparut. Jusqu'à la proclamation de la constitution ottomane en 1908, Al-Zawra fut le seul journal paraissant dans le pays.

Les Irakiens profitèrent de la liberté accordée par la Constitution ; 25 journaux parurent en deux ans³).

Le premier journal non officiel parut à Bagdad, le 6 août 1908 ; il était l'organe du parti de l'Union et Progrès, et portait le nom « Bagdad ».

Au début de la première guerre mondiale, le gouvernement ottoman, sous prétexte des circonstances exceptionnelles de la guerre, supprima tous les journaux irakiens sauf un seul qui était pro-gouvernemental.

1) Nous parlons de « la presse » au sens usuel du terme qui comprend la presse périodique (journaux, revues, etc.).

2) Raphaël BUTTI : La presse en Irak. Le Caire, 1955 (édition arabe). P. 90.

3) BUTTI. Op. cit. P. 20.

Lorsque les britanniques occupèrent Bassorah, en décembre 1914, ils achetèrent les trois imprimeries existant dans la ville et commencèrent à publier un journal quotidien en langue arabe et anglaise. Ce journal portait le nom « Basrah Times ». Ensuite, ils publièrent ce journal en quatre langues : arabe, persane, turque et anglaise. A côté de ce journal, l'armée britannique publiait une revue hebdomadaire illustrée, sous nom « L'Irak en temps de guerre ».

Trois mois après l'occupation de Bagdad, en 1917, les britanniques lancèrent un journal portant le nom « Al-Arabe ». Le premier numéro de ce journal parut le 4 juillet 1917 et continua à paraître jusqu'au 31 mai 1920¹⁾. « Al-Arabe » fut le premier journal, dans l'histoire de la presse irakienne, à paraître uniquement en langue arabe.

Le nombre des périodiques parus en Irak jusqu'à la fin de la première guerre mondiale s'élève à 89 (journaux et revues)²⁾.

Le gouvernement irakien national, constitué en 1921, fut plus généreux. Peu de temps après la constitution de l'Etat irakien, quatre journaux parurent. En 1922, les partis politiques furent autorisés. Chaque parti essayait d'avoir son organe officiel.

Bien que l'Irak ait eu un journal au XIX^{me} siècle, on ne peut tout de même parler d'une presse qu'à partir de 1922. Car, les journaux qui existaient avant et durant la première guerre mondiale n'étaient que des journaux officiels, sauf pendant une courte période qui précéda cette guerre-là, où des journaux libres virent le jour. A partir de 1922, divers journaux parurent ; des journalistes professionnels s'occupèrent des journaux — et non pas des amateurs comme c'était le cas avant la constitution de l'Etat irakien — ; de grandes imprimeries furent mises sur pied, etc...

Malgré la disparition de la domination ottomane sur l'Irak, la loi ottomane sur la presse continua à régir la presse irakienne, et cela en vertu de l'art. 113 de la constitution irakienne de 1925, qui déclare que les lois ottomanes promulguées avant le 6 novembre 1914 demeurent en vigueur autant que les circonstances le permettent et jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou abrogées par le pouvoir législatif. Cette loi, et celles qui la suivirent, furent loin d'être conformes aux principes démocratiques, comme nous allons pouvoir en juger.

1) BUTTI : Op. cit. P. 44.

2) AL-HASSANI : Histoire de la presse irakienne. 1935. P. 2.

II. — *La liberté de la presse en Irak :*

Nous allons étudier la liberté de la presse en Irak pendant trois époques différentes. En commençant par l'époque ottomane, puis la période de l'occupation britannique de 1917 à 1921, et, enfin, la période débutant par la constitution de l'Etat irakien en 1921, jusqu'à 1957.

A. — Sous la domination ottomane :

La liberté de la presse, comme toutes les autres libertés individuelles d'ailleurs, n'était pas reconnue par l'Empire ottoman avant la proclamation de la constitution de 1908. Cette constitution laissa à la loi le soin d'organiser la presse. Ce fut la loi du 16 juillet 1909 qui régissait la presse en Irak et dans toutes les autres parties composant l'Empire ottoman. Bien que cette loi fût, dans son ensemble, contraire aux principes démocratiques, elle n'exigea pas une « autorisation », mais elle se contenta de la « déclaration » (art. 3). Avant la promulgation de ladite loi, la presse était soumise aux instructions secrètes du gouvernement. Ces instructions exigeaient de la presse ce qui suit :

1. Il faut, avant tout, renseigner le peuple sur la santé de Sa Majesté le Roi, puis traiter la production agricole et le progrès du commerce et de l'industrie dans le Royaume.
2. Il est interdit de publier quoique ce soit sans l'agrément de son Excellence le Ministre de l'instruction publique.
3. Il est interdit aux journaux de publier des articles à suivre. Il est formellement interdit d'employer le mot « à suivre ».
4. Il est formellement interdit d'employer les points de suspension.
5. Il est interdit aux journaux de critiquer les personnalités de l'Etat. Si un gouverneur est accusé de vol, corruption ou meurtre, il est interdit de traiter cette accusation.
6. Il est également défendu de publier une plainte contre les fonctionnaires de l'Etat, ainsi qu'il est défendu de mentionner qu'une telle plainte est arrivée à la Cour.

7. Il est interdit d'employer les termes géographiques ou historiques comme « Arménie », etc...
8. Il est formellement interdit de publier les nouvelles d'un attentat contre un roi d'un pays étranger, ainsi que les troubles et les manifestations qui auraient lieu dans les autres pays.
9. Vu l'intérêt général, il est interdit de traiter ou de faire allusion aux présentes instructions ¹⁾.

La loi du 16 juillet 1909 resta en vigueur jusqu'à 1931. Mais, à l'ouverture des hostilités entre l'Empire ottoman et les Alliés en 1914, le gouvernement ottoman déclara la loi martiale et supprima purement et simplement tous les journaux existant en Irak.

B. — La période de l'occupation britannique :

Bien que la liberté de la presse fût une des revendications principales du peuple irakien pendant la période de l'occupation britannique ²⁾, il est évident que sous le règne d'une loi martiale et d'une administration militaire, la presse ne pouvait jouir d'aucune liberté. Il est donc superflu d'en parler pendant cette période-là.

C. — La période de 1921 à 1957 :

Nous avons dit que la loi ottomane du 16 juillet 1909 continua à régir la presse en Irak jusqu'à 1931 en vertu de l'article 113 de la constitution irakienne. Mais cette loi ne resta pas telle qu'elle était en 1909. Le gouvernement ottoman, déjà, entre 1912 et 1914, la modifia cinq fois et ainsi la liberté de la presse ne fut plus qu'une illusion.

La loi de 1909 et ses modifications donnent au Conseil des Ministres le droit de suspendre le journal, exigent une caution, etc.... Nous avons dit que cette loi était loin d'être conforme aux principes démocratiques, mais, en la comparant avec les lois irakiennes que nous allons étudier, il faut dire qu'elle fut libérale.

1) Cité par R. BUTTI : Op. cit. P. 138 et ss.

2) BUTTI : Op. cit. P. 141 et ss.

La Constitution de 1925 garantit la liberté de la presse dans son article 12, qui prescrit que : « la liberté d'opinion, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association, sont garanties à tous les Irakiens dans les limites prescrites par la loi ».

En laissant au législateur le soin de compléter la liberté de la presse sans lui tracer la voie à suivre, celui-ci est devenu le maître absolu en la matière.

La première loi que le Gouvernement irakien a adoptée fut celle de 1931 abrogeant la loi de 1909 et ses modifications. Cette loi fut plus réactionnaire que celle de 1909. Elle prit à la loi de 1909 toutes les dispositions restreignant la liberté de la presse et elle en ajouta d'autres. Elle ne se contenta plus de la déclaration - prévue par la loi de 1909 - mais elle exigea une « autorisation » délivrée par le Ministre de l'Intérieur. Elle donna le droit au Conseil des Ministres d'interdire, d'une façon durable, une publication. En plus, elle autorisa le Ministre de l'Intérieur à avertir le rédacteur, à sequestrer et à suspendre la publication dans certains cas.

Cette loi fut modifiée en 1932, non pas pour libérer la presse de quelques dispositions arbitraires, mais pour élever les délais de la suspension que le Conseil des Ministres et le Ministre de l'Intérieur pouvaient ordonner (art. 8 et 9), pour rendre les conditions de l'obtention d'autorisation plus difficiles et, enfin, pour créer de nouveaux délits de presse et élever les sanctions (art. 12, 13, 14 et 15) ¹⁾.

La loi de 1931 et ses modifications de 1932 furent abrogées par la loi No 57 de 1933 qui fut modifiée, à son tour, par la loi No 33 de 1934. Cette loi, en effet, n'apporta pas un grand changement dans le régime juridique de la presse. Elle maintint le principe de l'autorisation, de la caution, la suspension, le sequestre et l'avertissement administratifs. Cependant, cette loi eut un mérite. Elle diminua les délais de la suspension temporaire et, en outre, elle enleva au gouvernement le droit de suspendre ou d'interdire un journal déclaré organe officiel d'un parti politique légalement constitué sans un jugement définitif (art. 10).

Malgré les dispositions anti-démocratiques de la loi de 1933 et de celle de 1934, le gouvernement, en 1954, trouva urgent de changer ces lois et de mettre en vigueur un décret en vertu de l'article 26 al. 3 de la Constitution irakienne qui prescrit : « Si, en dehors des sessions

1) cf. Abdulla ISMAIL : La liberté de la presse. Thèse, Le Caire, 1950. P. 104 et ss.

parlementaires, il s'avère indispensable de prendre des mesures urgentes pour assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre public, pour combattre un danger public, pour ordonner des dépenses non prévues au budget ou dans une loi spéciale ... le Roi pourrait, avec le concours du Cabinet, prendre des décrets ordonnant l'exécution des mesures nécessaires, sous réserve qu'elles ne soient pas contraires aux stipulations de la Constitution ... ». S'appuyant sur cette disposition constitutionnelle, le gouvernement promulgua le décret du 10 novembre 1954. Ce décret, devenu loi après l'approbation du Parlement en 1956, est empreint d'une gravité spéciale.

Il donne au Ministre de l'Intérieur une autorisation absolue en ce qui concerne la suspension temporaire ou l'interdiction durable d'une publication. Celui-ci peut suspendre une publication jusqu'à une année et peut également l'interdire définitivement (art. 34).

Le Conseil des Ministres constitue l'autorité de recours contre la décision du Ministre de l'Intérieur. Selon l'article 41 de ce décret, toutes les autorisations accordées en vertu de la loi de 1933 furent annulées, et celui qui entendait continuer la publication de son journal, devait demander au Ministre de l'Intérieur une nouvelle autorisation, conformément aux clauses de ce décret. Ainsi, 255 périodiques furent supprimés et le gouvernement n'autorisa qu'à 7 journaux de reprendre leurs activités.

Il est vrai que l'article 12 de la Constitution laisse au législateur le soin d'organiser la liberté de la presse, mais celui-ci a donné au pouvoir exécutif une très grande autorité, presque absolue, sans aucune restriction concernant cette autorité. C'est le Conseil des Ministres, dans la loi de 1933, qui suspend ou avertit le rédacteur ; et c'est le Ministre de l'Intérieur, dans le décret de 1954, qui prescrit le degré du danger public contre la sécurité générale ou contre l'existence de l'Etat et avertit le rédacteur, suspend ou même interdit le journal.

La liberté de la presse se trouve donc restreinte d'une manière excessive en Irak. Surtout si nous nous rappelons que l'art. 89 de l'annexe du Code pénal irakien de 1933 prévoit que, « Toute personne qui publie une des doctrines communiste ou anarchiste ou tout ce qui est contre le régime actuel garanti par la Constitution, sera emprisonnée pour une durée de sept ans au maximum ou payera une amende ».

En outre, le décret de l'administration martiale No 18 de 1935 autorise le Commandant militaire, lors de la déclaration de la loi

martiale, à soumettre la presse à la censure ainsi qu'à suspendre toute publication sans avertissement.

Nous sommes d'avis qu'il est indispensable, en Irak, de restreindre la liberté de la presse dans une mesure compatible avec le niveau intellectuel du peuple, bien que ces restrictions paraissent non conformes aux principes démocratiques, base de la Constitution ; et que la presse est susceptible de commettre des abus nombreux, « Mais ce ne devrait pas être une raison suffisante pour justifier les restrictions excessives de cette liberté et moins encore sa suppression ; mais au contraire, considérer la presse comme une nécessité sociale qui doit être respectée et ne doit pas être considérée comme un privilège individuel pouvant être supprimé » ¹⁾).

Il est évident que l'Etat a l'obligation de veiller à la sauvegarde du pays, mais il ne faut pas laisser la liberté de la presse à la merci du pouvoir exécutif et des abus du ministre de l'Intérieur. Car, « la liberté de l'opinion et de la discussion sur les questions politiques, sociales, culturelles et économiques, que renferme cette liberté de presse, est indispensable au progrès social, au perfectionnement et au développement des qualités de l'individu » ²⁾).

SECTION III

I. — La presse irakienne et l'opinion publique :

Nous avons vu que la mission de la presse consiste à renseigner le public et surtout guider et former l'opinion publique. Pour que la presse accomplisse cette mission, il importe qu'elle soit libre. Or, la presse en Irak, depuis son existence, ne fut jamais libre, comme nous l'avons vu ; il lui est donc difficile d'accomplir son devoir de renseigner le public objectivement et de l'orienter.

En outre, la presse irakienne est encore débutante, financièrement faible et techniquement arriérée.

1) JOUMERDE : P. 92.

2) JOUMERDE : P. 92.

M. Koelliker estime que le secret de la réussite d'un journal réside dans « la rapidité de l'envoi sur place de reporters spécialisés, de la transmission des dépêches, de la rédaction, de la composition et de l'impression, dans la rapidité, enfin, de la distribution des journaux à la clientèle » ¹⁾. Ces conditions de réussite ne sont réunies dans aucun journal irakien ; cependant, à notre avis, la réussite est la première condition pour pouvoir influencer l'opinion publique.

Néanmoins, la presse irakienne connut, pendant une courte période, une liberté considérable et eut une influence sur l'opinion publique. Ce fut la période de la révolution irakienne de 1920. La presse, dans les régions dominées par les révolutionnaires, accomplissait sa mission excellemment. Elle s'inspirait de l'opinion publique et elle lui traçait la voie à suivre ²⁾.

D'autre part, les organes officiels des partis politiques eurent une certaine influence, spécialement sur leurs adhérents, mais l'instabilité des partis ne laisse point à leurs journaux le temps de se développer.

Du fait que tous les journaux libres furent supprimés en 1954, comme nous l'avons vu, et que les sept journaux autorisés se conformaient aux instructions du gouvernement, le public perdit la confiance dans cette presse et se retourna vers la presse étrangère.

On peut donc conclure que la presse ne peut guère former et orienter l'opinion publique tant que sa liberté est illusoire et tant qu'elle n'est pas suffisamment développée.

II. — Le rôle de la presse dans les élections et la vie parlementaire :

En ce qui concerne le rôle que la presse joue, en Irak, lors des élections et, en général, dans la vie parlementaire, nous devons faire une distinction entre la presse indépendante et celle des partis politiques.

1) Jean KOELLIKER : Liberté et statut de la presse moderne. Lausanne, 1955. P. 12.

2) cf. BUTTI : P. 50.

A. — La presse indépendante :

Lors d'une élection, la presse indépendante ne prend pas part, en général, à la campagne électorale. Les journaux de ce genre se contentent de publier les candidatures reçues de l'autorité officielle ainsi que le nombre des candidats et des nouvelles, sans commentaires, sur l'évolution de la campagne électorale.

Toutefois, il arrive qu'un journal indépendant prenne parti pour un certain candidat contre ses adversaires ; mais cela, principalement, pour des raisons personnelles.

Une fois les élections terminées et lorsque le Parlement siège, la presse indépendante commence son activité qui consiste à envoyer au Parlement les reporters spéciaux qui assistent à toutes les séances et donnent à leurs journaux le compte-rendu des débats parlementaires ¹⁾.

B. — La presse des partis :

Le cas de la presse des partis est différent de celui de la presse indépendante.

Le parti politique présente ses candidats aux élections, il est donc normal que l'organe officiel du parti appuie ses candidats et fasse la propagande nécessaire ; et au besoin, attaque leurs adversaires. Le parti, dans ses réunions publiques et dans son organe officiel, invite les électeurs à participer aux élections et, spécialement, à élire ses candidats. L'organe officiel de chaque parti publie le programme du parti et mentionne les avantages que le peuple pourrait avoir en élisant les candidats du parti.

Par contre, il arrive que certain parti, ou tous les partis, boycottent les élections. En ce cas, les journaux des partis prennent une position hostile à ces élections, et commencent à les attaquer et à inciter leurs adhérents et tous les électeurs à les boycotter. Ces journaux réussissent souvent à influencer l'opinion publique, du moins les adhérents de leurs partis, et l'amènent à boycotter les élections.

Durant les sessions parlementaires, l'activité de la presse partisane consiste à publier les discours des députés du parti, à les analyser

1) . Il est arrivé, sous le règne du décret de 1954, que le gouvernement défendit aux journaux de publier le compte-rendu d'une séance de la Chambre des Députés.

et à appuyer leurs revendications ; et si un ou plusieurs partis avaient boycotté les élections, toute l'activité de leurs journaux consiste à répéter que le Parlement est illégal, qu'il ne représente pas le peuple, qu'il est nécessaire que la Chambre des Députés soit dissoute et que de nouvelles élections aient lieu.

Nous estimons donc que la presse des partis politiques a joué un rôle considérable dans la vie parlementaire de l'Irak.

Conclusion

Jugement de la vie parlementaire en Irak

Nous nous sommes tenus, au cours des précédents chapitres, dans une étroite objectivité. Nous avons décrit la campagne électorale et le déroulement des élections ; la composition, les attributions et le fonctionnement du Parlement ; la situation du candidat et du parlementaire. Nous avons expliqué les dispositions constitutionnelles concernant le pouvoir législatif ; les lois régissant la presse et la liberté de celle-ci, la liberté de l'association et le fonctionnement des partis politiques.

Il nous reste à passer, dans cette conclusion, au jugement de la vie parlementaire en Irak et de son fonctionnement ; des lois régissant cette vie, depuis 1921 jusqu'à 1957, et de leur conformité aux principes démocratiques ; et, enfin, donner notre avis sur les réformes qui peuvent assurer la bonne application de la démocratie en Irak.



Avant de traiter la position du Parlement, nous croyons nécessaire d'exposer les facteurs qui ont fait naître un parlement faible et esclave du pouvoir exécutif.

La première loi électorale de 1924 accordait aux électeurs la liberté entière de vote et prévoyait des sanctions à l'encontre de tous ceux qui interviendraient d'une façon irrégulière dans les élections ou qui gêneraient leur déroulement normal.

Le législateur voulut ainsi mettre les élections à l'abri de toute influence afin d'obtenir une chambre qui représente réellement le peuple, comme les principes de la démocratie l'exigent.

Ce régime devait s'appliquer à un peuple composé d'une grande majorité d'illettrés ; du représentant lui-même, ni la loi électorale ni la constitution n'exigent un minimum d'instruction, il peut être analphabète. Dans un tel milieu, les électeurs, libres de choisir leurs représentants, investiront du mandat les chefs locaux et les personnalités influentes dans leur circonscription. Ce régime aboutissait pratiquement à la formation d'une Chambre composée en majeure partie d'analphabètes, incapables d'exercer leur mandat dans le sens des intérêts d'un peuple et d'un pays jeune et avide d'organisation.

Ce régime donné à un tel peuple eut une conséquence grave et inquiétante ; le gouvernement, le pouvoir exécutif, pèse de tout le poids de son autorité sur les élections, sous prétexte de composer une chambre digne de son rôle, de favoriser le choix de représentants compétents et capables de discuter un projet de loi, d'approuver ou de rejeter un traité en connaissance de cause. Au fond, le gouvernement avait surtout le souci de recommander et d'appuyer la candidature de ceux qui lui sont acquis d'avance. On aboutit, pratiquement, au régime du candidat officiel, élu en apparence, nommé en fait. De là résultèrent les conséquences suivantes :

1. Tout candidat, compétent et capable, peut être empêché d'être élu s'il n'approuve pas la politique du gouvernement.
2. Formation d'une chambre inefficace.
3. Le pouvoir législatif perd son indépendance vis-à-vis de l'exécutif.
4. Le gouvernement s'érige pratiquement en pouvoir absolu par dessus un parlement fantôme.

Bref, la loi électorale de 1924, comme celles de 1946 et de 1956, appliquées à l'encontre de leur esprit et même de leur lettre, ont permis au pouvoir exécutif d'asservir complètement le pouvoir législatif, surtout si nous nous rappelons les deux faits suivants :

1. Le Roi, d'après les dispositions de la Constitution de 1925, peut, usant de ses prérogatives de chef de l'exécutif, prononcer la dissolution de la Chambre des Députés si des événements graves nécessitent une consultation populaire. Le Roi prononce la dissolution sur la demande du gouvernement. Le texte de la Constitution de 1925 ne fournit cependant, aucune indication précise quant à la

gravité des événements qui nécessitent la dissolution. De telle sorte que le pouvoir exécutif peut user de cette arme décisive au-delà des limites de la nécessité.

Devant un pouvoir exécutif capable de les renvoyer devant les électeurs et d'empêcher leur réélection, les représentants du peuple font plutôt figure de fonctionnaires dociles et craintifs ¹⁾.

2. La Constitution de 1925 donne au Roi, dans son article 31, le droit de désigner les membres du Sénat, « parmi les personnes qui, par leurs actes, auront acquis la confiance du peuple et parmi celles qui justifieront d'un passé honorable au service de l'Etat », sans préciser quel genre de service, dans quel domaine et à quel point de vue ; et sans préciser le procédé à suivre si le Roi désigne au Sénat un membre qui n'a pas la confiance du peuple.

Cette disposition constitutionnelle a rendu l'exécutif maître absolu en la matière, et pouvant ainsi disposer d'une des deux Chambres composant le Parlement.

Nous pouvons constater l'importance du Sénat si nous nous rappelons qu'il possède les mêmes attributions que la Chambre des Députés, sauf en ce qui concerne le droit d'initiative.

On peut donc conclure que le Parlement irakien, durant toutes les époques ²⁾, n'a pu être libre tel qu'il est dans les Etats à régime démocratique, et n'a pas accompli sa mission telle qu'elle est conçue dans la Constitution irakienne de 1925. Cette mission qui consiste à représenter réellement le peuple, à surveiller les actes du gouvernement, à demander des comptes à celui-ci et à empêcher, ou renverser au besoin, le gouvernement qui s'acquitte de ses obligations d'une façon insatisfaisante ou contraire aux intérêts supérieurs du peuple.

Nous voulions, cependant, faire connaître notre avis sur les dispositions constitutionnelles concernant le pouvoir législatif et les modifications qui doivent être apportées au régime électoral. Mais, le

1) Il est à noter que de 1925 jusqu'à 1958, une seule législature put achever le défilé de son mandat. Toutes les autres Chambres ont été dissoutes avant l'écoulement du délai constitutionnel (quatre ans).

2) Nous entendons par là les époques suivantes :

1. L'époque du Mandat britannique jusqu'à 1932.
2. L'époque de l'Indépendance, de 1932 jusqu'à 1939.
3. L'époque exceptionnelle de la deuxième guerre mondiale de 1939-1945.
4. L'époque d'après la guerre et jusqu'à 1957.

gouvernement de la Révolution irakienne du 14 juillet 1958 a déclaré, le 27 juillet 1958, la révocation de la Constitution irakienne de 1925 et a annulé la loi électorale. Nous estimons donc vain d'en parler.

~ ~ ~

On est généralement d'avis que les partis politiques constituent un élément indispensable au régime démocratique, et que l'existence de ceux-ci est une condition principale pour la mise en œuvre de la loi électorale et pour la protection des urnes.

Comme la liberté de l'association en Irak est restreinte ainsi que nous l'avons vu, nous estimons que les restrictions à cette liberté doivent être supprimées et que les partis politiques doivent être considérés comme des institutions populaires nécessaires dans un régime démocratique.

Malgré l'annulation de la loi de 1956 sur les associations et la promulgation d'une nouvelle loi, le 6 janvier 1960, les partis politiques sont toujours contraints à obtenir une « autorisation »¹⁾ pour pouvoir être légalement constitués.

Nous croyons que le principe de l'autorisation, ne doit plus être maintenu. Nous croyons, d'autre part, que la nouvelle constitution, qui sera l'objet de délibérations de la prochaine Assemblée Nationale, doit indiquer la voie à suivre lorsqu'elle laissera au législateur le soin d'organiser les libertés des citoyens ; pour que celui-ci ne soit pas le maître absolu en légiférant comme bon lui semble.

Quant à la presse, elle est toujours régie par le décret du 10 novembre 1954 ; ce décret est loin d'être conforme aux principes démocratiques. Il doit être, à notre avis, remplacé par une nouvelle loi qui instaurera le régime répressif au lieu du régime préventif, auquel la presse irakienne est actuellement soumise, et qui supprime, en fait, la liberté de la presse : (autorisation, caution, censure, etc...).

1) La loi de 1960 ne parle point de l'« autorisation », elle exige simplement une « déclaration » conforme à la loi. Mais, le Ministre de l'Intérieur a le droit de refuser cette déclaration et ainsi empêcher la fondation du parti. Les intéressés peuvent porter recours devant la Cour de Cassation contre la décision du Ministre de l'Intérieur.

Appendice

La Révolution irakienne du 14 juillet 1958

Nous avons vu que la liberté des citoyens était restreinte depuis la constitution de l'Etat irakien en 1921, que les élections étaient toujours faussées et le Parlement soumis aux instructions du pouvoir exécutif.

Les règles constitutionnelles ont été tournées à plusieurs reprises. La liberté de la presse était excessivement restreinte, voire supprimée. Les partis politiques furent interdits pendant longtemps et s'ils étaient autorisés à reprendre leurs activités ce n'était que pour un bref délai.

La corruption des fonctionnaires de l'Etat était une chose courante. Les lois les plus arbitraires étaient préparées par le Gouvernement et approuvées par le Parlement qui n'était que le commis du pouvoir exécutif, comme nous l'avons dit ci-dessus.

En réalité, l'Irak depuis des siècles n'a jamais connu autre chose qu'un régime féodal. Derrière la façade démocratique dont l'avait doté la Constitution de 1925, le royaume hachémite avait non seulement perpétué le joug des grands possédants, mais défendu les privilèges de ces derniers avec des moyens modernes. Depuis la fin du mandat britannique, l'Irakien n'était assuré d'aucune liberté individuelle. La police, toute-puissante, opérait sans mandat, la torture était chose courante. Les procès politiques se déroulaient à huis clos, sans aucune garantie pour les accusés. Le Parlement n'était qu'une parodie d'institution populaire. Les députés étaient nommés ou « élus » par le Mutassarif (préfet). Une seule fois en 1954, les autorités durent accorder des élections à peu près libres ; l'opposition enleva 18 sièges, la Chambre fut dissoute dès la première séance.

Les syndicats étaient rigoureusement interdits ; la seule loi du travail véritablement appliquée était l'exploitation de l'homme par

l'homme. Les hommes de la monarchie avaient systématiquement brisé les cadres politiques du pays. Les opposants étaient bannis, emprisonnés ou simplement achetés. Les rares formations tolérées n'étaient ni très originales ni dotées d'un large support populaire ¹⁾.

Du fait du boycottage total du bloc socialiste, le régime royal fit dépendre l'économie du pays de celle des grandes puissances occidentales.

Le Fellah irakien vivait dans la misère tandis que des « cheiks » possédaient chacun plus de 500.000 hectares, et les grands terriens calculaient leurs biens par dizaines de villages.

Envers cette situation, politiquement, économiquement et socialement déplorable, le peuple était impuissant. Plusieurs soulèvements ²⁾ populaires ne purent changer cette situation.

La seule puissance qui pouvait bouleverser le régime et apporter le changement désiré par le peuple était l'Armée. Celle-ci a accompli son devoir, à l'aube du 14 juillet 1958, et a proclamé la République tant souhaitée par le peuple. Ce dernier a, de son côté, pleinement approuvé et soutenu le mouvement de l'Armée.

Le jour même de la révolution, un gouvernement a été constitué sous la présidence du Général Abdul Karim Kassem, leader de la révolution. Ce gouvernement, dès le premier jour, a commencé à changer tout ce qui portait atteinte aux intérêts des citoyens et à leurs libertés. Plusieurs nouvelles lois sont mises en vigueur ; en tête, la Constitution provisoire que le Gouvernement a publiée le 28 juillet 1958 et que nous allons examiner en détail.

1) cf. « LE MONDE » du 29 mai 1959.

2) Citons, entre-autre, les soulèvements de 1948, de 1952 et de 1956.

La Constitution provisoire

du 27 juillet 1958 ¹

I. — Généralités :

La Constitution provisoire du 27 juillet 1958 contient un préambule et 29 articles ; ceux-ci sont groupés en quatre chapitres.

Le chapitre I traite, en 6 articles, de l'Etat irakien. Le chapitre II traite, en 13 articles, de la source du pouvoir, des droits et des devoirs des citoyens. Le chapitre III, dans ses sept articles, traite de la forme du gouvernement. Le chapitre IV enfin, contient, en trois articles, les dispositions provisoires et finales.

Nous estimons utile de citer, textuellement, le préambule de cette constitution provisoire :

« Tandis que le Mouvement National assumé par l'Armée irakienne le 14 juillet — avec l'aide et la coopération du peuple — visait à l'établissement de la souveraineté du peuple, et s'efforçait de protéger et de garder, contre sa violation, les droits des citoyens ; au contraire, le régime précédent dans le pays, lequel a été rejeté, était soutenu par une corruption politique ; et le pouvoir était usurpé par des individus qui ont gouverné le pays contre la volonté de la masse et contre ses intérêts ; le but de ces individus était la satisfaction de leurs intérêts et ceux du colonialisme, comme il était établi dans la première proclamation Nationale le 14 juillet 1958, début du Mouvement National, et qui déclarait la chute de la Monarchie et l'établissement de la République Irakienne.

Pour cela, nous, au nom du peuple, par la présente, déclarons la révocation de la Constitution d'Irak, ainsi que ses amendements,

1) cf. La Gazette officielle de la République d'Irak, du 13 août 1958 (édition anglaise).

depuis le 14 juillet 1958 ; et, afin d'établir les bases du Gouvernement et de régler les droits et les devoirs de tous les citoyens, nous proclamons cette Constitution provisoire qui restera en vigueur pendant la période transitoire et jusqu'à ce qu'une autre constitution soit adoptée. »

II. — Le régime de l'Etat :

L'Irak est une République indépendante et souveraine (art. 1 de la Cons. prov.). Vu la particularité de la circonstance, un Conseil de Souveraineté a été constitué le 14 juillet 1958, par un décret du Commandant en Chef des forces armées¹⁾, pour remplacer le président de la République.

Le Conseil de Souveraineté se constitue du Président et de deux membres (art. 20 Cons. prov.).

La Constitution, brève, ne mentionne pas les attributions du Conseil de Souveraineté, sauf en ce qui concerne la sanction des lois, stipulée dans l'art. 21, qui déclare que le Conseil des Ministres exerce le pouvoir législatif et que le Conseil de Souveraineté sanctionne les lois. Mais, en fait, le Conseil de Souveraineté exerce toutes les attributions du chef de l'Etat dans un régime parlementaire, bien que la Constitution provisoire ne précise point la forme du gouvernement.

L'art. 1 prescrit que « l'Irak est une république indépendante et souveraine ». Le pays traverse une période transitoire au terme de laquelle le peuple sera consulté sur le régime qu'il désire : il est donc normal que la Constitution provisoire reste muette sur cette question, et, de ce fait même, il n'est pas aisé de définir la forme du gouvernement en Irak. Il n'est pas parlementaire, car le Conseil des Ministres cumule le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (art. 21 et 22 de la Cons. prov.) ; il n'est pas non plus un régime présidentiel, car il y a le Conseil de Souveraineté qui remplace le président de la République, et le président du Conseil des Ministres. On ne peut donc parler que d'un régime provisoire dans une période transitoire.

1) Proclamation No 2, du 14 juillet 1958.

III. — *La source du Pouvoir :*

Le chapitre II de la Constitution provisoire débute par l'art. 7 qui prescrit que « le peuple est la source du pouvoir ».

Le peuple irakien, avant le 14 juillet 1958, n'était, ni en théorie ni en pratique, la source du pouvoir. Il fallait attendre la révolution du 14 juillet 1958 pour voir cette règle démocratique reconnue dans la première proclamation au peuple le 14 juillet 1958, puis dans la Constitution provisoire du 27 juillet 1958.

En réalité cette règle est appliquée dans les Etats à régime démocratique par la forme représentative, ou encore directement, en Suisse par exemple, par le referendum et l'initiative populaire.

Nous ne voyons pas l'application de cette règle dans l'absence du Parlement ou de l'institution du referendum et de l'initiative populaire.

IV. — *Les droits des citoyens :*

Comme toute constitution à base démocratique, la Constitution provisoire met tous les citoyens, dans son article 9, sur pied d'égalité devant la loi. Cet article 9 prescrit, à cet effet, que « les citoyens sont égaux devant la loi. Ils sont égaux dans leurs droits et leurs devoirs, sans distinction de race, d'origine, de langue, de religion ou de croyance ». Le Général Kassem, pour confirmer ce principe, a déclaré, à plusieurs reprises, qu'il traite tous les citoyens sur pied d'égalité.

L'article 11 de la Constitution provisoire garantit la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile dans les termes suivants : « La liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile sont garanties et ne peuvent être violées que dans les cas où la sécurité publique le nécessite et de la manière prescrite par la loi ».

Cet article ne peut, en effet, trouver application que dans une atmosphère calme et dans des circonstances normales.

Or l'Irak a, depuis le 14 juillet 1958, traversé plusieurs crises politiques¹⁾, et, depuis cette date-là également, la loi martiale est déclarée ; il est donc compréhensible que cet article 11 ne soit pas ap-

1) Citons, entre-autres, le complot du 8 décembre 1958 et la rébellion militaire de Moussoul du 8 mars 1959.

pliqué à la lettre et que celui-ci tombe, pendant les périodes de crise du moins, dans la désuétude.

La Constitution provisoire garantit également la liberté de conscience.

L'art. 12 prescrit que : « la liberté de conscience est garantie. Le libre exercice du culte est respecté, à condition qu'il soit conforme aux bonnes mœurs et ne porte pas atteinte à l'ordre public ».

Bien que l'Islam soit la religion de l'Etat (art. 4 de la Cons. prov.), le constituant, prenant en considération l'existence en Irak de minorités non musulmanes, n'a pas omis de garantir, à tous les citoyens, la liberté de conscience et le libre exercice du culte conforme aux bonnes mœurs et à l'ordre public.

Cette disposition constitutionnelle est excellemment appliquée ; tous les citoyens jouissent de la liberté de conscience et personne, ni l'Etat ni les individus, n'essaient de porter atteinte à cette liberté chère à chacun. Le Général Kassem en a donné le meilleur exemple par ses visites aux mosquées comme aux églises ¹⁾.

La Constitution provisoire garantit, enfin, la propriété privée et elle consacre un article spécial à la propriété agraire.

L'article 13 prescrit que « la propriété privée est inviolable. La loi en organise la fonction sociale. La propriété ne peut être expropriée que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité, conformément à la loi ».

L'article 14, consacré à la propriété agraire, ajoute que :

- « A. — La propriété agraire sera organisée et déterminée par la loi.
- B. — La propriété agraire est garantie, conformément aux lois en vigueur, jusqu'à l'adoption de nouvelles lois ».

La réforme agraire était, en effet, l'un des buts principaux de la révolution du 14 juillet 1958 et l'une des revendications urgentes du peuple. C'est pourquoi, nous voyons le constituant faire une distinction entre la propriété privée et la propriété agraire.

1) « Je suis content d'être musulman. Je suis, en outre, fier et content que les autres religions soient libres dans ce pays. »

Discours du Général KASSEM à la mosquée « AL-SOUUDI », à Bagdad, le 28 mai 1959.

« Je viens, aujourd'hui, inaugurer cette église pour donner la preuve de la reconnaissance de la liberté de conscience dans ce pays. »

Discours du Général KASSEM à l'église orientale de Bagdad, le 24 avril 1959.

Après avoir préparé la réforme agraire pendant 45 jours, le gouvernement a promulgué, le 30 septembre 1958, la loi No 30 de 1958 sur la réforme agraire. En vertu de cette loi, la propriété est limitée à un maximum de 250 acres de terres irriguées et de 500 acres de sol non irrigué. La loi prévoit, en outre, la création de coopératives, sans lesquelles le paysan irakien ne pourrait vraisemblablement pas se tirer d'affaires.

Un Ministère spécial a été créé, le 14 juillet 1959, pour l'application de cette loi, sous le nom « Ministère de la réforme agraire ».

La saisie des terres dépassant le maximum légal n'est pas encore complètement effectuée, mais la distribution des terres aux paysans a déjà commencé depuis le 14 juillet 1959. Le propriétaire des terres saisies est indemnisé par l'Etat.

V. — *Les libertés politiques :*

Pendant une période transitoire, il est normal que le constituant n'envisage point le droit de vote ou la liberté d'association.

Le Général Kassem a, dans une conférence de presse, expliqué ce point. Il a dit notamment : « La période transitoire signifie normalement l'inexistence des partis politiques ; sinon, nous aurions eu un parlement ; car, à mon avis, les partis politiques et le Parlement existent côte à côte » ¹⁾.

Le gouvernement de la Révolution s'est montré indulgent envers les partis politiques et les a reconnus tacitement. Ceux-ci exercent leurs activités librement, adressent des appels au peuple, et possèdent leurs propres journaux qui défendent leurs idées, sans que ces journaux, toutefois, portent le nom du parti ou se déclarent leur organe officiel.

Certains partis politiques, profitant de la liberté et de l'indulgence du gouvernement, ont dépassé les limites dans certains cas. Ce fait a poussé le gouvernement, et notamment le Général Kassem, à se déclarer partisan de la suspension des activités des partis politiques, sans qu'il prenne, toutefois, des mesures officielles.

1) Conférence de presse du 23 mai 1959. cf. « AL-AHALI » du 24 mai 1959.

L'avis des partis était divisé sur la question de suspendre leurs activités. Un parti déclare que la situation du pays nécessite l'existence des partis politiques qui pourraient, seuls, grouper et orienter les citoyens pour protéger la jeune République¹⁾. L'autre se déclare prêt à suspendre son activité selon le désir du Général Kassem²⁾.

Le parti National-Démocrate a été le premier à suspendre ses activités ; sa déclaration de suspension disait notamment : « Puisque le leader du pays et le héros de la Révolution, le Général Abdul Karim Kassem, demande de ne pas encourager les activités partisans pendant la période transitoire, parce que cela aboutira à diviser l'opinion publique ; notre parti n'a qu'à s'y conformer, ... Dans la situation actuelle, l'activité partisane ne doit pas compromettre les intérêts supérieurs de la République ; et comme ceux-ci nécessitent la suspension de l'activité partisane, les membres de notre parti, y compris les délégués des filiales dans toute la République Irakienne, ont étudié la situation attentivement et ont décidé de suspendre l'activité du parti pendant la période transitoire que la République traverse ... »³⁾.

Dans la conférence de presse du 23 mai 1959, le Général Kassem a été interrogé sur la décision du Parti National-Démocrate ; le Général a répondu que cette décision était parfaitement conforme à son idée⁴⁾.

Le Général Kassem a promis, le 14 juillet 1959, d'autoriser les partis politiques le 6 janvier 1960. Le gouvernement a tenu sa promesse et a mis en vigueur la loi sur les associations à partir du 6 janvier 1960.

Notons, enfin, que les partis politiques qui ont réapparu après la Révolution du 14 juillet 1958 n'étaient pas de nouvelle formation ; ce sont les partis qui, parès leur suppression en 1954 en vertu du décret du 28 août 1954, s'étaient retirés dans la clandestinité durant quatre ans. La loi du 6 janvier 1960, donne, à tous les citoyens, le droit de former des partis politiques, à condition d'obtenir une autorisation gouvernementale.

1) Le parti communiste irakien était le champion de cette tendance.

2) En fait, le Général avait dit : « Je n'encourage pas actuellement la formation des partis politiques. Nous sommes en période transitoire. Mais au terme de cette période, ou au moment où je l'estimerai nécessaire, moi personnellement, je vous demanderai de fonder des partis ». cf. « AL-AHALI » du 24 mai 1959.

3) Déclaration du parti National-Démocrate du 19 mai 1959.
cf. « AL-WAOI » du 23 mai 1959.

4) « AL-AHALI » du 24 mai 1959.

Si la Constitution provisoire du 27 juillet 1958 est restée muette sur le droit du vote et la liberté de l'association, elle a, par contre, consacré l'article 10 à la liberté de la croyance et la liberté de l'expression. Cet article 10 dispose que « la liberté de la croyance et la liberté de l'expression sont garanties dans les limites de la loi ».

Bien que le décret du 10 novembre 1954 sur les imprimés, devenu loi après l'approbation du Parlement en 1956, soit resté en vigueur après la Révolution, le gouvernement de la Révolution l'a appliqué d'une façon différente.

Nous avons vu, dans un chapitre précédent, que 255 journaux et revues avaient été supprimés en vertu du décret du 10 novembre 1954, et que le gouvernement n'avait accordé l'autorisation qu'à sept journaux pro-gouvernementaux.

Après le 14 juillet 1958, et en vertu de la même loi, 45 journaux et revues ont paru à Bagdad et 20 dans les autres villes de l'Irak.

Malgré la déclaration de la loi martiale et l'institution de la censure, la presse irakienne jouit, depuis le 14 juillet 1958, d'une liberté relative. L'autorité de la censure ne surveille que les publications qui pourraient porter atteinte aux intérêts supérieurs de la République. La presse critique l'administration et les Ministres, commente librement la politique économique et financière et publie les plaintes et les opinions diverses des citoyens ; le gouvernement hésite longtemps avant de suspendre ou interdire une publication.

Le Général Kassem encourage personnellement la presse et protège sa liberté. Il a dit aux journalistes : « Publiez tout ce qui se passe dans le pays. Mettez le public au courant de toute erreur que je pourrais commettre ; je vous le demande ».

Nous estimons, enfin, que la loi de 1956, qui est toujours en vigueur, ne convient plus pour la situation actuelle du peuple irakien et doit être remplacée par une loi conforme aux principes démocratiques.

VI. — La séparation des pouvoirs :

Il est normal qu'un gouvernement révolutionnaire ne puisse avoir un corps législatif distinct.

Le gouvernement de la Révolution Egyptienne, en 1952, a créé un Conseil distinct du gouvernement, appelé « le Conseil de la Révo-

lution », mais ce Conseil, présidé par le Président du Conseil des Ministres, cumulait, cependant, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

La Révolution Irakienne du 14 juillet 1958 n'a pas connu ce système. Le Conseil des Ministres constitue le pouvoir exécutif ainsi que le pouvoir législatif. L'article 21 de la Constitution provisoire déclare, à cet effet, que « le Conseil des Ministres exerce le pouvoir législatif ... ».

L'article 22 ajoute que : « Le Conseil des Ministres et les Ministres, chacun dans les affaires relatives à son Ministère, exercent le pouvoir exécutif ».

Nous voyons donc que le Conseil des Ministres cumule le pouvoir d'établir les lois et celui de les exécuter. Ce procédé est pratiqué dans les Etats à régime parlementaire pendant les périodes exceptionnelles — guerres, troubles, crise économique, etc. ... — ; le pouvoir législatif délègue ses attributions au pouvoir exécutif lorsqu'il s'agit de sauvegarder les intérêts supérieurs du pays.

Normalement, le cumul des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains de l'Exécutif ne porte aucune atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ; celui-ci reste toujours indépendant. La Constitution provisoire a suivi ce principe et a déclaré, dans son article 23, que « les juges sont indépendants. Ils ne relèvent, dans l'administration de la justice, d'aucune autorité que celle de la loi. Aucun pouvoir, aucun individu ne peut s'immiscer dans les procès ou dans les affaires de la justice. La loi détermine l'organisation juridictionnelle ».

Nous devons, enfin, noter que le Général Kassem, au nom du Gouvernement, a déclaré, à plusieurs reprises, que la période transitoire serait la plus courte dans l'histoire des révolutions ; qu'avant l'écoulement de deux ans, l'Assemblée nationale qui se chargera de la délibération d'une nouvelle Constitution sera convoquée et que la femme irakienne jouira de tous les droits politiques ¹⁾.

1) En effet, depuis le 14 juillet 1959, une femme a été nommée Ministre pour la première fois dans l'histoire de l'Irak.

Bibliographie

AL-AZZAWI Abbas :

Histoire de l'Irak entre deux occupations. Bagdad, 1956.

AL-HASSANI Abdul Razzak :

Histoire de l'Irak moderne. Zaïda, Liban, 1948.

Histoire des ministères irakiens. Zaïda, Liban, 1953 (2me édition).

Histoire de la presse irakienne. Bagdad, 1957 (2me édition).

AL-JOUMERDE Abdul Jabbar :

La constitution irakienne de 1925 en théorie et en pratique.
Thèse, Paris, 1941.

AZIZ Mohamed :

Le régime politique en Irak. Thèse, Montpellier, 1949.

BAKRI Atta :

La constitution et les droits de l'homme. Bagdad, 1954.

BOURQUIN Jacques :

La liberté de la presse. Thèse, Lausanne, 1950.

BUTTI Raphaël :

La presse en Irak. Le Caire, 1955.

CHATELAIN Jean :

La nouvelle constitution et le régime politique de la France.
Paris, 1959.

DENOYER Pierre :

La presse dans le monde. Paris, 1950.

DE JOUVENEL Robert :

La république des camarades. Paris, 1914.

DUVERGER Maurice :

Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris, 1955.

Les partis politiques. Paris, 1951.

Constitutions et documents politiques. Paris, 1957.

ESMEIN Adhémar :

Eléments de droit constitutionnel. Paris, 1927.

FAVRE Antoine :

Cours de droit public suisse. Fribourg, 1955.

GODCHOT J. E. :

Les constitutions du proche et du moyen-Orient. Paris, 1957.

HASSAN Fadhil :

L'instruction préparatoire et la liberté individuelle en Irak.

Thèse, Paris, 1955.

ISMAIL Abdulla :

La liberté de la presse. Thèse, Le Caire, 1950.

JACCOTTET Georges :

La réforme du droit de la presse en Suisse.

Revue de droit suisse, vol. 67, 1948.

KOELLIKER Jean :

Liberté et statut de la presse moderne. Lausanne, 1955.

NOLDE E. :

L'Irak, origines historiques et situation internationale.

Thèse, Paris, 1933.

POINTET P. J. :

La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse. Zurich 1945.

PACCAUD Auguste :

Du régime de la presse en Europe et aux Etats-Unis.

Thèse, Lausanne, 1887.

PELLOUX Robert :

La technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de Georges SCELLE. Paris, 1950.

(Quelques réflexions sur les partis politiques dans l'ordre politique, dans l'ordre interne et dans l'ordre international.)

PRELOT Marcel :

Précis de droit constitutionnel. Paris, 1955.

SALEH Zaki :

Mesopotamia (Iraq), 1600-1914.

A study in british Foreign Affaires. Bagdad, 1957.

SAUSER-HALL Georges :

Guide politique suisse. Lausanne, 1947 (5me édition).

STELLING-MICHAUD S. :

Les partis politiques et la guerre. Neuchâtel, 1945.

TUNC André :

Les Etats-Unis. Paris, 1959.

VEDEL Georges :

Manuel de droit constitutionnel. Paris, 1949.

Autres publications

Procès-verbal des débats de l'Assemblée constituante. Bagdad, 1924.

La constitution irakienne et ses modifications. Bagdad, 1944.

Notes et études documentaires, du 5 juillet 1951.

(Publication du secrétariat général du gouvernement français.)

Notes et études documentaires, du 6 juillet 1951.

Notes et études documentaires, du 7 juillet 1951.

Notes et études documentaires, du 9 juillet 1951.

Le Monde, du 29 mai 1959.

Al-Ahali, du 24 mai 1959.

Al-Wadi, du 23 mai 1959.

La Constitution provisoire du 27 juillet 1958, dans la Gazette officielle de la République d'Irak du 13 août 1958, (édition anglaise).

Table des matières

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE	
APERÇU HISTORIQUE	11
<i>Chapitre I</i>	
L'Irak, partie de l'Empire ottoman	13
<i>Chapitre II</i>	
I. — L'occupation britannique	16
II. — Le mandat britannique et le traité de 1922	17
III. — L'Assemblée constituante	20
<i>Chapitre III</i>	
I. — LOI ÉLECTORALE DE 1924	22
De l'électorat	23
Les circonscriptions électorales	24
Le suffrage indirect	24
La procédure électorale	25
La représentation des minorités	25
L'établissement des listes électorales	26
II. — LOI ÉLECTORALE DE 1946	27

DEUXIÈME PARTIE

	Pages
LE SYSTÈME BICAMÉRAL	29
<i>Chapitre I</i>	
COMPOSITION DU PARLEMENT	34
<i>1. — De la Chambre des Députés</i>	<i>34</i>
A. — LES SUJETS DE L'ÉLECTION	35
1. Sujets actifs : la composition du corps électoral	35
2. Sujets passifs : les inéligibilités et incompatibilités	36
B. — LE MODE DE L'ÉLECTION : (type de suffrage, de scrutin)	38
C. — LE DÉROULEMENT DE L'ÉLECTION	39
1. La campagne électorale	39
2. Les circonscriptions électorales	39
3. La présentation des candidats	39
4. La propagande électorale	40
5. Les différents comités électoraux	41
a) Le Comité d'inspection	41
1. Composition	42
2. Compétence	42
b) La commission de préparation de listes	43
c) Le comité électoral (le Bureau)	43
1. Composition	43
2. Compétence	43
6. Le vote	44
7. Le dépouillement du scrutin	45

	Pages
8. La majorité relative	46
9. L'élection tacite	46
10. La liste électorale	46
D. — LE CONTROLE DE L'ÉLECTION	48
1. Pouvoirs de l'administration	48
2. Pouvoirs du juge	49
II. — Composition du Sénat	51

Chapitre II

LES ATTRIBUTIONS DU PARLEMENT	52
I. — ATTRIBUTIONS COMMUNES AUX DEUX CHAMBRES	53
A. — Les deux Chambres séparées	53
1. LES ATTRIBUTIONS LÉGISLATIVES	53
Le droit d'amendement	53
La procédure d'urgence	54
L'adoption définitive de la loi	54
Les lois financières	54
Le budget	54
Les lois d'amnistie	55
2. LES ATTRIBUTIONS DE CONTROLE	55
La réception des pétitions	56
La question	56
L'interpellation	57
L'enquête	57
3. LES ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE INTERNATIONALE	58
L'approbation des traités	58
La déclaration de guerre	59

	Pages
4. LES ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE JUDICIAIRE	60
Vérification des pouvoirs	60
Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête	61
<i>B. — Les deux Chambres réunies</i>	<i>61</i>
II. — ATTRIBUTIONS PROPRES A CHAQUE CHAMBRE	63
A. — <i>De la Chambre des Députés</i>	<i>63</i>
1. La responsabilité politique des Ministres	63
2. Le droit d'initiative	64
3. La mise en accusation	65
<i>B. — Du Sénat</i>	<i>65</i>
Création de la Haute-Cour	65
Les attributions de la Haute-Cour	66

Chapitre III

FONCTIONNEMENT	68
A. — <i>De la Chambre des Députés</i>	<i>68</i>
Les commissions parlementaires	68
a) les commissions permanentes	68
b) les commissions temporaires et spéciales	72
c) les commissions mixtes	73
Le bureau	74
La durée du mandat et des sessions	74
Le droit de dissolution	75
<i>B. — Du Sénat</i>	<i>76</i>
Durée du mandat et des sessions	77

	Pages
C. — <i>Des deux Chambres</i>	77
1. Le siège	77
2. L'ouverture du Parlement	77
3. Le discours du trône	77
4. Les délibérations séparées	78
5. La publicité des débats et les séances secrètes	78
6. Le quorum	78
7. Le vote	78
8. L'immunité parlementaire	79
9. L'indemnité parlementaire	81

TROISIÈME PARTIE

LES PARTIS POLITIQUES ET LA PRESSE ET LEUR ROLE DANS LA VIE PARLEMENTAIRE

Chapitre I

LES PARTIS POLITIQUES	85
Généralités	85
<i>Section I</i>	86
I. — Définition	86
II. — Formation	87
III. — Système de partis	88
IV. — Rôle des partis dans la vie politique et dans les élec.	89

	Pages
<i>Section II</i>	91
LES PARTIS POLITIQUES EN IRAK	91
A. — <i>Aperçu historique</i>	91
I. — Sous l'Empire Ottoman	91
II. — Sous le mandat britannique (1921-1932)	92
III. — Les Partis de l'Irak indépendant	96
IV. — Les Partis d'après la deuxième guerre mondiale	97
B. — <i>Le multipartisme en Irak</i>	102
Les facteurs du multipartisme	103
C. — <i>Rôle des partis politiques dans les élections</i>	103
D. — <i>L'échec des partis irakiens</i>	104
<i>Chapitre II</i>	
LA PRESSE	106
<i>Section I</i>	107
I. — Généralités	107
II. — La liberté de la presse	109
<i>Section II</i>	112
I. — Aperçu historique de la presse irakienne	112
II. — La liberté de la presse en Irak	114
<i>Section III</i>	118
I. — La presse irakienne et l'opinion publique	118
II. — Le rôle de la presse dans les élections et la vie parlem.	119
a) La presse indépendante	120
b) La presse des partis	120

	Pages
CONCLUSION	123
JUGEMENT DE LA VIE PARLEMENTAIRE EN IRAK	123

APPENDICE

LA RÉVOLUTION IRAKIENNE DU 14 JUILLET 1958	129
LA CONSTITUTION PROVISoire DU 27 JUILLET 1958	131
I. — Généralités	131
II. — Le régime de l'Etat	132
III. — La source du pouvoir	133
IV. — Les droits des citoyens	133
V. — Les libertés politiques	135
VI. — La séparation des pouvoirs	137
 BIBLIOGRAPHIE	 139