La tradition constitutionnelle arabe : un héritage méconnu

Nadine Picaudou

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ema/1050>

DOI : 10.4000/ema.1050

ISSN : 2090-7273

Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2005

Pagination : 17-36

ISSN : 1110-5097

Référence électronique

Nadine Picaudou, « La tradition constitutionnelle arabe : un héritage méconnu », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 2 | 2005, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ema/1050> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.1050>

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2022.

Tous droits réservés

La tradition constitutionnelle arabe : un héritage méconnu

Nadine Picaudou

La tradition constitutionnelle arabe : un héritage méconnu

- 1 La science politique occidentale s'est longtemps désintéressée du fait constitutionnel. Tel est le constat qui ouvre la réflexion récente de Nathan Brown sur les constitutions dans le monde arabe (Brown, 2002). Le phénomène constitutionnel a souffert d'un désintérêt plus général pour l'institutionnel, négligé au profit d'autres dynamiques jugées plus pertinentes pour l'analyse de systèmes politiques en transition, soumis à de puissantes forces de changement, au point de devenir « une question marginale et désuète ». L'explication de ce désintérêt ne réside toutefois pas dans les seules approches de la science politique. Le silence – qui a longtemps pesé sur les expériences constitutionnelles et parlementaires arabes antérieures aux indépendances dans les pays du Moyen-Orient – tient aussi au discrédit, jeté par les nouveaux acteurs nationalistes des années cinquante et soixante, sur les élites de « l'âge libéral » (Hourani, 1983) compromises avec la domination étrangère. « Les nouvelles couches sociales sans assise culturelle et sans mémoire historique » (Corm, 1989, p. 251) qui parviennent alors au pouvoir, manipulent une rhétorique populiste de la rupture révolutionnaire, qui disqualifie la représentation parlementaire et répudie les problématiques de la réforme. Elles accréditent également l'idée d'un échec historique des élites libérales, dont l'apport sera longtemps minimisé par l'historiographie. Le retour sur les expériences constitutionnelles antérieures aux indépendances s'inscrit, à cet égard, dans le cadre d'une révision historiographique, susceptible de fournir à l'étude des processus de sortie des régimes autoritaires une indispensable mise en perspective historique.
- 2 Les expériences constitutionnelles sont nombreuses et anciennes dans le monde arabe. C'est le *Qânun al-dawla al-tûnîsiyya*, de 1861, associé à la grande figure réformatrice de

Khayr al-Dîn, qui est généralement qualifié de première constitution arabe écrite. Le texte prévoyait la nomination, aux côtés du bey, d'un Grand Conseil de notables qui détenait des fonctions à la fois législatives, administratives, fiscales et juridiques et devant lequel les ministres étaient responsables, sans toutefois cesser de l'être devant le bey¹. Mais c'est à la Constitution ottomane de 1876 qu'il faut reconnaître ce caractère d'exemplarité qui autorise à parler d'une véritable tradition constitutionnelle. Le texte de Midhat pacha fait, en effet, figure de précédent et de modèle pour les constitutions arabes ultérieures, tant dans les conditions de sa promulgation, que dans son contenu et dans les raisons de sa suspension en 1878. S'il faut attendre 1908 et l'arrivée au pouvoir des « Jeunes-Turcs » à Istanbul pour qu'il soit remis en vigueur, l'Égypte connaît, dans l'intervalle, une brève expérience constitutionnelle en 1881-1882, indissociable de la révolte d'Orabi pacha. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, dans ces années d'incertitude qui séparent l'effondrement de l'Empire ottoman et l'installation des mandats européens, les délégués du Congrès général syrien, réunis à Damas en 1920, s'emploient à rédiger la Constitution d'un Royaume arabe, rapidement emporté par l'offensive militaire française – texte mort-né et trop souvent ignoré, dont l'héritage ne saurait pourtant être sous-estimé. La période de l'entre-deux-guerres voit s'imposer le régime constitutionnel, tant dans l'Égypte formellement indépendante (1923), que dans les mandats français : Liban (1926), Syrie (1930) ou anglais : Transjordanie (1928), Irak (1932), sans oublier l'Émirat du Koweït (1938), placé sous protectorat britannique. La diversité des contextes et des enjeux incite l'historien à une approche résolument politique du fait constitutionnel, entendu à la fois comme la traduction symbolique d'un rapport de force et comme un système de ressources idéologiques et politiques, manipulées par des acteurs. Loin d'une analyse des contenus du point de vue formel et normatif du droit, il s'agit de restituer, à partir de quelques-uns des cas rappelés ici, les conditions de production et d'évolution des textes constitutionnels dans une perspective fonctionnaliste, c'est-à-dire en raisonnant en termes de rapports de force et d'usage politique des constitutions².

« Une constitution sans constitutionnalisme »³, l'exemple ottoman ?

- 3 Le 23 décembre 1876 s'ouvre à Istanbul une conférence internationale exigée par les Puissances. Inquiètes des troubles récurrents dans les provinces balkaniques, elles entendent une nouvelle fois imposer des réformes en faveur des communautés chrétiennes locales. Des révoltes ont éclaté en 1875 en Bosnie, au Monténégro, en Herzégovine, sous l'influence d'une propagande nationaliste venue de Serbie. En 1876, la Bulgarie se soulève à son tour sous l'œil vigilant de la Russie, alors que l'Empire est au bord de la faillite financière et que les dépositions successives des sultans Abdül-Aziz (le 29 mai) et Murat V (le 31 août) ajoutent à la vulnérabilité du pouvoir⁴. En pleine allocution d'ouverture, le canon tonne et Saffet Pacha, le ministre ottoman des Affaires étrangères, s'interrompt pour annoncer solennellement que le nouveau sultan Abdül-Hamid II, dans sa grande magnanimité, vient d'octroyer à son peuple une constitution. La mise en scène a été soigneusement réglée, mais au-delà de l'effet de surprise escompté, le choix du moment est au cœur des stratégies de l'élite réformatrice regroupée autour de Midhat Pacha et de Khalil Sharif. La Constitution fait d'abord figure de rempart contre les ingérences des Puissances, auxquelles elle prétend enlever tout prétexte d'intervention. Le gouvernement ottoman pourra désormais opposer le texte constitutionnel à toute nouvelle exigence européenne : en consacrant

l'inviolabilité du territoire, la Constitution interdit tout abandon de souveraineté dans les Balkans ; en réaffirmant l'égalité des sujets par-delà les clivages confessionnels, elle empêche de reconnaître aux non-musulmans privilèges et immunités juridiques. La conférence d'Istanbul prendra du reste fin sans résultats.

- 4 C'est assez dire que la Constitution vise, d'abord, l'Europe. Elle ne saurait pourtant se réduire à une tactique conjoncturelle opposée aux appétits des puissances. Le message qui leur est adressé dépasse cette fonctionnalité immédiate, pour faire du texte constitutionnel un label de modernité, un sésame destiné à consacrer l'entrée de l'Empire dans le club fermé des nations civilisées. Le mémorandum qui l'accompagne précise que les institutions nouvelles sont appelées « à fonder à jamais le règne de la liberté, de la justice et de l'égalité, c'est-à-dire le triomphe de la civilisation⁵. Les valeurs ainsi énoncées sont à même de susciter l'adhésion des libéraux, comme celle des réformistes musulmans qui s'attachent, pour leur part, à dissocier l'idée constitutionnelle d'une imitation exclusive de l'Occident afin de poser les premiers germes d'un constitutionnalisme islamique, incarné par le groupe des « Jeunes-Ottomans »⁶. Quelques années plus tard, en Égypte, Muhammad ʿAbduh se place dans la même perspective lorsqu'il écrit :

L'inclination de certaines personnes à demander une *shûrâ* et à rejeter l'absolutisme, ne provient pas seulement d'un désir d'imiter l'étranger, mais il est en accord avec les exigences de la *sharʿa*.⁷

- 5 Remède pour temps de crise et effet de propagande en direction de l'Europe, la Constitution de 1876, ainsi replacée dans le contexte de sa promulgation, fonctionne à la fois comme une arme et comme un signe. Mais il est une troisième dimension de ses usages, non moins indissociable du moment historique de sa formulation. Pour les réformateurs qui la conçoivent et l'imposent, elle constitue le meilleur instrument de la régénération de l'Empire. Acharnés à percer les secrets de la réussite européenne, ils en sont venus à considérer l'ordre constitutionnel comme la clef d'une rationalisation du système politique et d'une responsabilisation des dirigeants. L'exigence de bases « rationnelles-légales » à l'exercice du pouvoir inscrit le fait constitutionnel dans l'héritage des *Tanzimat*, dont il vient parachever l'édifice. Mais l'insistance particulière mise sur la responsabilité du gouvernement en matière de finances vient nous rappeler que la dénonciation de l'arbitraire fiscal et de la gabegie financière est à la racine de tous les combats contre l'absolutisme. Le « Manifeste des Patriotes musulmans » du 8 mars 1876 stigmatise, notamment, « les caprices extravagants du souverain » et la lutte contre la corruption du Palais constitue, un moment, la bannière sous laquelle viennent se ranger réformateurs, *ulamâ'* et *softa(s)* – ces étudiants des écoles religieuses qui forment la masse de manœuvre obligée des manifestations urbaines (Devereux, 1963, p. 31). En cette année 1876, la Constitution est dans toutes les conversations, au point que le ministre de la Police doit interdire, le 23 août, toute discussion publique ou privée sur ce thème (*Ibid.*, p. 39). Le projet constitutionnel est devenu le cri de ralliement de l'opposition au sultan, regroupée autour de la fraction réformatrice de la bureaucratie ottomane. Abdül Hamid II ne l'acceptera que par crainte d'une intervention européenne imminente, à un moment où sa propre position n'est pas encore consolidée. Au sein de l'élite, la Constitution est un enjeu majeur des luttes internes pour le pouvoir et la cible des attaques du publiciste d'origine caucasienne, Ahmet Mithat effendi, qui la récuse comme instrument des ennemis de l'État, destiné à usurper les pouvoirs du sultan. Midhat pacha est ouvertement accusé de vouloir, sous couvert de constitution, séparer le sultanat du califat en proposant l'autonomie des

provinces arabes, sous l'autorité d'un calife descendant du Prophète de l'islam⁸. Au-delà des luttes de faction qui traversent la bureaucratie impériale, la position d'Ahmet Mithat constitue une tentative inédite pour théoriser un nouvel absolutisme, qui se démarquerait de la tyrannie, traditionnellement condamnée par la Loi divine, et s'exercerait au service du bien commun, une manière de pouvoir « rationnel » au sens khaldounien du terme. Mais cette position n'obtiendra pas la sanction consensuelle des *'ulamâ'*. Ainsi se trouvent posés les termes d'un débat qui oppose l'ordre constitutionnel à l'absolutisme du Palais, sans que les positions affrontées puissent être dissociées des luttes de pouvoir au cœur de l'État. Remède pour temps de crise, signe d'appartenance aux « nations civilisées », instrument de régénération de l'Empire, enjeu, enfin, des rivalités internes à l'élite ottomane : ainsi peuvent se résumer les usages de la Constitution révélés par l'analyse du contexte historique de sa promulgation.

- 6 Au-delà des enjeux de l'idée constitutionnelle, l'étude du contenu même du texte en dessine plus clairement les objectifs. La définition qu'il en donne lui-même, en préambule, a pourtant de quoi susciter la perplexité :

Cette charte fondamentale consacre la prérogative du souverain, la liberté et l'égalité civile et politique des Osmanlis devant la loi, les attributions et les responsabilités des ministres et des fonctionnaires, le droit de contrôle du parlement, la complète indépendance des tribus, l'équilibre réel du budget, enfin la décentralisation administrative dans les provinces tout en réservant l'action et les pouvoirs du gouvernement central.⁹

- 7 Cette déclaration de principe mêle le rappel des droits du souverain, le simple souci d'organiser les pouvoirs et certains principes constitutionnalistes. Si l'on définit la Constitution comme le cadre légal de l'exercice du pouvoir et le constitutionnalisme comme un arrangement institutionnel qui limite l'autorité de l'État¹⁰, le texte de 1876 relève des deux registres à la fois, au moins dans ses intentions officielles. Ses clauses, pourtant, semblent plus concourir à renforcer l'exercice du pouvoir qu'à le limiter. La Constitution tire son autorité du sultan. Désigné comme calife, il est source de toute souveraineté et sa personne est sacrée. Du reste, les libéraux eux-mêmes ne se posent pas la question de la Constitution comme procédure de légitimation du pouvoir : c'est, à l'inverse, le sultan-calife qui confère sa légitimité à la Constitution et ne saurait, par voie de conséquence, lui être soumis. Lorsque Midhat pacha présenta à Abdül-Hamid la première version du texte, le sultan émit ainsi des réserves sur la question des « droits souverains » : la simple énumération de ces droits pouvait apparaître comme une atteinte à l'absolu de sa souveraineté. Le texte lui confère, par ailleurs, les moyens d'interdire toute réelle opposition. Significatif à cet égard est l'article 113, aux termes duquel il se réserve le droit d'exiler ses opposants, au nom de la sécurité de l'État. Ce pouvoir discrétionnaire, qui s'inscrivait dans une longue tradition d'arbitraire sultanien, suscita un débat virulent, significatif des enjeux opposant les constitutionnalistes au Palais.

- 8 Mais c'est la faiblesse des pouvoirs du parlement qui constitue la principale limite au constitutionnalisme du texte de 1876. Les députés ne détiennent pas de réelle initiative des lois, tout au plus ont-ils le pouvoir de discuter les propositions soumises par le gouvernement. L'exécutif jouit du droit de promulguer des décrets, qui peuvent entrer en vigueur sans la sanction du parlement, même s'ils doivent être entérinés a posteriori par la Chambre. Ainsi l'état de siège fut-il proclamé par décret le 24 mai 1877, en pleine guerre russo-ottomane, au terme d'une manifestation de *softa(s)* venus demander des comptes au pouvoir, après la chute de la forteresse d'Ardahan. Les ministres, en

revanche, sont partiellement responsables devant l'Assemblée, sans cesser de l'être devant le sultan. Les députés peuvent les interpellier sur leur politique, leur adresser des pétitions, les mettre en jugement pour offenses criminelles. Mais la principale tâche reconnue au Parlement reste le contrôle du budget, et la première Assemblée ottomane, réunie en pleine guerre avec la Russie, imposera, de fait, des coupes dans les dépenses publiques et approuvera le principe d'un emprunt forcé pour financer le conflit. Aux yeux des libéraux, en réalité, la prérogative principale du Parlement réside moins dans la fonction législative que dans le contrôle du gouvernement. À cet égard, leur position rappelle celle de John Stuart Mill dans ses « Considérations sur le gouvernement représentatif », lorsqu'il reconnaissait au Parlement un simple rôle de contrôle mais le croyait impropre à la fonction législative, qu'il préférerait voir confier à une commission *ad hoc*¹¹. C'est que le Parlement, élu au suffrage censitaire à deux degrés, n'est pas conçu comme un microcosme représentatif de la société mais plutôt comme un lieu de débats, un forum de l'élite, où les fils éclairés de la nation expriment leurs opinions et transmettent des revendications. La Constitution elle-même n'est, du reste, pas l'œuvre d'une assemblée élue, mais celle d'une commission nommée par le sultan.

- 9 Si l'objectif du texte constitutionnel était plus de renforcer le pouvoir que de le limiter, rien n'autorise, pour autant, à parler de constitution sans constitutionnalisme. Dès lors que l'on quitte le registre formel des contenus pour prendre en compte la pratique constitutionnelle, on ne peut qu'être frappé par les efforts déployés par l'opposition pour développer une authentique pratique constitutionnaliste ; une pratique qui, du reste, sera fatale à la Constitution, suspendue le 14 février 1878 au nom des « circonstances exceptionnelles ». Quelques signes inquiétants avaient entouré l'ouverture de la première session parlementaire le 19 mars 1877 : la cérémonie n'avait pas eu lieu au siège de la Chambre, mais au palais de Dolmabahche, le sultan ayant refusé de traverser la ville pour s'y rendre. Midhat pacha, « père de la Constitution », était absent, exilé depuis le 5 février... au nom de la Constitution, coupable d'avoir « nourri des projets hostiles contre les prérogatives du souverain et la tranquillité publique ¹² ». Le sultan avait également pris soin de nommer à la présidence du Parlement, avant même son élection, le pire ennemi des libéraux, Ahmet Vefik pacha. Pourtant, dès la première session, trois projets de loi du gouvernement, relatifs à la presse, à l'administration provinciale et à l'état de siège, se heurtent à une opposition à l'Assemblée. La tension est si vive avec le Palais, que certains députés, comme Yusuf Ziya pacha de Jérusalem, protesteront contre la transformation du poste de Grand vizir en poste de Premier ministre et crieront à la violation de la Constitution, alors même que cette réforme faisait partie intégrante du programme des libéraux ! Mais c'est lorsque trois députés d'opposition, parmi lesquels le jeune élu d'Alep, Nâfi^c effendi, et le chrétien syrien Khalîl Ghânim, interpellent cinq ministres, jugés responsables du désastre militaire contre la Russie, et exigent le procès de l'ancien Grand vizir et du commandant de l'armée, que la confrontation paraît inévitable avec le Palais. Il suffira d'un prétexte pour que le régime constitutionnel soit suspendu et les dix députés les plus critiques bannis dans leurs provinces.
- 10 Dès lors, le mot d'ordre de restauration de la Constitution devient le cri de ralliement de l'opposition et le retour de l'ordre constitutionnel, censé renforcer la loyauté à l'État et consolider l'unité de la nation, fait figure de pré-requis de la réforme et de condition du salut de l'Empire. Le 23 juillet 1908, c'est au cri de « Vive la Constitution ! » que le Comité Union et Progrès de Salonique investit le siège du *vilayet*. Le lendemain, l'armée

de Macédoine marche sur Istanbul. La Constitution remaniée oblige le sultan à prêter serment à la *shar'â*, à la Constitution et à la patrie, élargit la responsabilité ministérielle devant le Parlement et renforce les droits des citoyens. L'article 113 toutefois reste en vigueur.

- 11 Pourtant, l'organisation des pouvoirs et la limitation des prérogatives du Palais n'épuisent pas le sens du texte de 1876 remanié en 1908, et la question du constitutionnalisme n'est pas l'unique enjeu des pratiques qu'il induit. Au-delà de l'architecture institutionnelle qu'elle dessine, la Constitution édicte un ensemble de normes qui définissent les fondements de la communauté politique ottomane. Elle égrène ainsi, disséminés au fil du texte, les éléments d'une charte des droits et devoirs du citoyen. Mais si les principes en sont énumérés, la définition concrète en est laissée à l'initiative du législateur.
- 12 Ainsi, un projet de loi très restrictif sur la presse se heurtera-t-il, lors de la session parlementaire de 1877, à une vigoureuse opposition. C'est que la Constitution n'offre pas de réelles garanties en termes de provision des droits et libertés du citoyen, constat qui invite à s'interroger sur les ambiguïtés du prétendu libéralisme des réformateurs ottomans, en cette fin de XIX^e siècle. L'expérience constitutionnelle ottomane a, le plus souvent, été comprise comme l'expression d'un libéralisme politique¹³ et les tenants de l'ordre constitutionnel qualifiés ici, à plusieurs reprises et sans précautions, de « libéraux ». Or, la pensée politique libérale se fonde sur l'affirmation des droits naturels de l'homme et la promotion de l'individualité. À cet égard, elle place son idéal dans une organisation spontanée de la société, fondée sur la diversité des opinions et des intérêts, et la liberté individuelle, érigée en dogme, induit la subsidiarité de la puissance publique – si bien que le libéralisme politique se heurte à la difficulté de concilier le respect de l'individu et la stabilité de l'ordre collectif. En réalité, en termes de philosophie politique, les réformateurs ottomans ne sont pas à proprement parler des libéraux, tout au plus des partisans d'une rationalisation de l'organisation politique et d'un contrôle sur le gouvernement, destinés à renforcer l'autorité de l'État plus qu'à promouvoir les droits de l'individu.
- 13 Mais en matière de principes fondateurs de l'ordre politique, le véritable enjeu réside moins dans l'émancipation de l'individu et la reconnaissance sociale de ses droits que dans l'intégration à part entière des non-musulmans dans la communauté politique ottomane, sur la base de l'égalité de tous devant la loi. Le texte de 1876 n'est, certes, pas le premier à en poser le principe. À l'aube des *Tanzimat* et à la veille même de sa mort, le sultan Mahmud II aurait déclaré : « Je ne veux reconnaître désormais le musulman qu'à la mosquée, le chrétien qu'à l'église et le juif qu'à la synagogue¹⁴ ». Paroles probablement apocryphes, qui annoncent la charte de Gülhane et occultent les pressions déterminantes de l'Europe en faveur de l'émancipation des chrétiens, en 1839 et, plus encore, en 1856, lorsque le nouveau rescrit impérial est annexé aux clauses du traité de Paris, qui met fin à la guerre de Crimée¹⁵. Vingt ans plus tard, les réformateurs ottomans sont, plus que jamais, confrontés aux velléités séparatistes de certaines communautés chrétiennes, travaillées par les manipulations des Puissances. Le projet de constitution que Midhat pacha soumet au Grand Conseil¹⁶, qui en accepte le principe, pose l'égalité des musulmans et des non-musulmans et l'éligibilité de tous à tous les emplois, y compris la fonction de Premier ministre, même si l'islam se trouve constitutionnalisé comme religion de l'État. Il propose une représentation proportionnelle des différentes confessions au parlement¹⁷ et la recevabilité, en justice,

des témoignages des non-musulmans. C'est ainsi qu'il faut comprendre le revirement des *softa(s)* et des *ulamâ'* conservateurs, qui retirent leur soutien aux réformateurs dès lors que la Constitution ne signifie plus seulement la limitation de l'autorité du sultan, mais l'association des non-musulmans au gouvernement de l'Empire. Dans un mémorandum envoyé à Midhat au début d'août 1876, on peut lire cette phrase :

Nous avons subjugué les chrétiens et conquis la terre avec l'épée et nous ne voulons pas partager l'administration avec eux ou les laisser participer à la direction du gouvernement.¹⁸

- 14 Si l'entrée des non-musulmans au Parlement a été acquise au prix de la neutralisation d'une frange de *ulamâ'* conservateurs, Midhat, présument de ses forces, échouera à faire admettre l'accès des non-musulmans aux gouvernorats de province et leur entrée à la *Harbiyya*. Inséparable du projet ottomaniste, la Constitution posait les bases d'une nouvelle communauté politique, une nation ottomane de volonté, sur les ruines de l'ancienne société de statut. Un défi majeur que l'Empire ne parviendra pas réellement à relever.

Constitution et souveraineté

- 15 L'effondrement de l'Empire ottoman, au lendemain de la Première Guerre mondiale, dessine une configuration politique radicalement nouvelle, qui consacre le découpage territorial du Proche-Orient et invente des formes inédites de domination, qu'il s'agisse des mandats de la SDN ou d'une reconnaissance formelle de l'indépendance, comme en Égypte. Une configuration qui modifie les enjeux de l'idée constitutionnelle et infléchit les usages des constitutions, entre affirmation de souveraineté et négociation du partage des pouvoirs en contexte de domination.
- 16 La première expérience constitutionnelle arabe de l'après-guerre est aussi la moins connue, car la plus éphémère : la Constitution du Royaume arabe syrien, approuvée à l'unanimité le 3 juillet 1920 par un Congrès général réuni à Damas, sera emportée, avant même son entrée en vigueur, dans la tourmente de l'occupation militaire française, prélude à l'instauration du mandat¹⁹. La réunion d'un Congrès général syrien, en 1919, est indissociable de l'ambiguïté fondamentale qui entoure le statut de l'administration militaire arabe, issue de la révolte du Hedjaz et placée sous la tutelle du commandement britannique. Alors qu'aux yeux de Londres, elle revêt un caractère strictement militaire et provisoire et qu'elle représente, pour la France, un obstacle à éliminer, elle constitue, pour les Chérifiens qui entourent l'émir Fayçal, l'embryon d'un futur État arabe indépendant, dans le *bilâd al-shâm*, et trouve sa légitimité dans la geste libératrice de la révolte arabe. Lorsque à son retour de Paris, où il représente le Hedjaz à la Conférence de la paix, l'émir annonce son intention de réunir un congrès où seraient admis les représentants de toutes les régions syriennes, à quelque religion qu'ils appartiennent – nous sommes à la veille de l'arrivée au Proche-Orient de la commission d'enquête américaine King-Crane, venue recueillir, pour la Conférence de la paix, « les vœux des populations locales »²⁰. L'enjeu pour Fayçal est d'être reconnu par les Puissances comme le représentant légitime des intérêts syriens et non plus seulement comme le porte-parole des Chérifiens du Hedjaz. Lors de sa première session, le Congrès adopte un programme politique, qui définit pour longtemps les revendications de l'arabisme syrien : indépendance totale d'une fédération syrienne incluant le Liban et la Palestine, abandon du programme sioniste, rejet de toute forme

de mandat hormis une aide technique américaine, gouvernement constitutionnel sous la direction de l'émir Fayçal.

- 17 Mais au-delà de cette déclaration de principes adressée à la commission d'enquête, l'ambition du Congrès est d'élaborer le futur statut politique de la Syrie en donnant une constitution au pays. La revendication constitutionnelle vise d'abord les Puissances réunies à Paris et apparaît comme l'arme des nationalistes du Parti de l'indépendance arabe, pour imposer la fin du régime militaire et fonder un ordre politique national. Le débat sur les limites de la représentativité du Congrès s'inscrit dans cette perspective. Pour les États européens, relayés par les forces politiques locales hostiles aux Chérifiens, le Congrès ne saurait prétendre à la représentativité. De fait, les élections ont été interdites dans les zones ouest (le Liban) et sud (la Palestine). Le processus électoral, prévu sur la base de la loi ottomane, a été une nouvelle fois tronqué, puisque les électeurs du premier degré n'ont pas été convoqués. Les grands électeurs seront, finalement, choisis dans les trois zones parmi les membres des conseils administratifs locaux, dont les autorités militaires d'occupation ont prorogé le mandat. À Beyrouth, le *mutassarif* parle de

simulacre et de représentation théâtrale dont le seul but est de ne pas laisser une ville comme Beyrouth, centre intellectuel de la Syrie, en dehors de la grande pièce qui se joue à Damas.²¹

- 18 Mais c'est aussi contre Fayçal que le Congrès, appuyé sur les activistes des comités politiques arabistes, défend son droit à représenter la nation syrienne. En l'absence de l'émir, qui a regagné l'Europe pour une nouvelle session de la Conférence de la paix, le Congrès cherche à s'imposer comme un véritable organe de gouvernement. Fayçal, quant à lui, soucieux de conserver le monopole de la politique étrangère, en attendant que le sort du pays soit fixé par la Conférence, se prévaut de cette situation de transition pour refuser au Congrès le rôle d'Assemblée nationale. Sa déclaration du 26 janvier 1920, à l'occasion d'une réorganisation du gouvernement placé sous son autorité, résonne comme une mise en garde :

Je suis l'âme du gouvernement [...] Je suis seul responsable et le resterai jusqu'au jour où il sera possible de convoquer une Assemblée nationale. Je me dégageai alors de cette responsabilité et la placerai sur les épaules de la nation.²²

- 19 De toute évidence, ce jour n'était pas encore venu pour lui. Fayçal n'en convoquera pas moins le Congrès le mois suivant : l'objectif officieux était de proclamer l'indépendance et de désigner l'émir comme roi de Syrie, pour faire pression sur les Puissances. Pour les nationalistes radicaux du Congrès, c'est l'occasion de revendiquer, plus fermement que jamais, le rôle d'assemblée représentative et constituante, comme l'atteste cet extrait de l'intervention du *shaykh* Kamel al-Qassab, président du comité de défense nationale :

[...] La Nation veut que le Congrès proclame l'indépendance complète de la Syrie et qu'il en supporte la responsabilité jusqu'au jour où il aura été remplacé par une assemblée élue. La Nation attend du Congrès au cas où il proclamerait l'Émir roi de Syrie, qu'il le proclame roi constitutionnel selon les idées démocratiques pour qu'il s'inspire dans tous ses actes des principes du gouvernement représentatif selon la parole d'Allah : « Inspirez-vous de leurs conseils ». La Nation attend du Congrès l'élaboration d'une constitution basée sur les principes d'un État monarchique, parlementaire, démocratique, décentralisé, pour la Syrie entière dans ses frontières naturelles. La Nation veut aussi que le Congrès se proclame Assemblée constituante, appuyée par la volonté nationale.²³

- 20 Après la proclamation unilatérale de l'indépendance syrienne le 7 mars, le Congrès s'engage dans l'élaboration d'un texte constitutionnel, approuvé à l'unanimité le 3 juillet 1920. La première fonction de la Constitution est ici de consacrer l'indépendance et l'unité syrienne et, d'abord, en formalisant la rupture avec le Hedjaz. Volontiers accusé de vouloir établir une domination hachémite sur la Syrie, l'émir Fayçal a toujours pris soin de distinguer entre Syrie et Hedjaz en termes de « degrés de civilisation ». La naissance d'un royaume syrien met fin à toutes les ambiguïtés et la Constitution se fait ici acte fondateur destiné à poser une origine, rejoignant par là l'une des principales « fonctions symboliques » des constitutions²⁴. L'article 2 proclame « l'indivisibilité des pays syriens », implicitement assimilés à la Syrie naturelle, dont le Liban et la Palestine font partie intégrante. Elle n'en fixe pourtant pas les frontières et prévoit une autonomie administrative régionale dont les modalités restent à déterminer. Ici, la Constitution fonctionne comme « emblème » du groupe, qu'elle contribue à produire, « en nommant l'espace territorial qu'il s'approprie »²⁵.
- 21 En termes de partage des pouvoirs, le texte consacre la toute puissance de la Chambre et traduit la méfiance du Congrès à l'égard du souverain. L'Assemblée détient l'essentiel des pouvoirs législatifs et peut contraindre le roi à accepter des lois qu'il refuse. Les ministres sont responsables devant la Chambre et non devant le souverain. Les deux Chambres réunies en congrès détiennent, enfin, le pouvoir constitutionnel. Le roi, qui doit jurer de « respecter les lois divines, d'être fidèle à sa nation et d'observer la Constitution », ne fait qu'approuver les lois et les rendre exécutoires. Il désigne le Premier ministre et approuve le choix des ministres, mais ne dispose pas du pouvoir de les révoquer. Dérisoire triomphe du constitutionnalisme dans un texte qui suscite l'admiration du journaliste Paul de Rémusat (Remusat, 1924, p. 221-223), mais qui n'ouvrira sur aucune pratique.
- 22 L'exemple de la Constitution égyptienne de 1923²⁶, à l'inverse, invite moins à s'attarder sur les enjeux de sa promulgation, ou même sur l'organisation formelle des pouvoirs, que sur les leçons d'une riche pratique constitutionnelle qui dessine les contours des rapports de force politiques au cours de l'entre-deux-guerres. Pourtant, les conditions de son élaboration mettent d'emblée en jeu les acteurs qui domineront la scène politique égyptienne au cours des deux décennies suivantes : la Grande-Bretagne, le Palais et l'opposition nationaliste. Elles soulignent aussi le lien fondateur qui unit question constitutionnelle et question de la souveraineté nationale. Avant 1922, l'ambiguïté maintenue par la Grande-Bretagne, quant à la souveraineté égyptienne, interdit l'adoption d'une constitution. L'occupation militaire de 1882 n'a, du reste, pas rompu le lien juridique avec Istanbul jusqu'à l'entrée en vigueur du protectorat britannique en 1914. Restée à l'écart du premier conflit mondial, l'Égypte entend profiter des négociations d'après-guerre pour obtenir la révision de son statut, la suspension du protectorat et le droit d'envoyer à Londres une délégation (*wafd*), présidée par Saad Zaghlul, pour y exposer les revendications égyptiennes. Le refus de laisser partir la délégation et l'arrestation des chefs nationalistes déclencheront la colère des Égyptiens. Grèves et manifestations s'étendent rapidement aux campagnes où le mécontentement social n'est qu'en partie capitalisé par la bourgeoisie nationaliste. La commission d'enquête, présidée par Lord Milner, recommande en 1920 un désengagement relatif de la Grande-Bretagne, qui ne remettrait pas en cause ses intérêts stratégiques dans la région en dissociant la vallée du Nil de la zone du canal de Suez. Mais c'est le nouveau Haut-Commissaire, Lord Allenby, qui impose, en février

1922, l'indépendance formelle de l'Égypte. Londres se réserve le contrôle de la politique étrangère et la défense du canal, conserve sa part du condominium sur le Soudan et maintient le régime des capitulations. Ce choix d'une indépendance limitée est le résultat d'un compromis entre la Grande-Bretagne et les forces nationalistes, qui se sont ralliées à des formes légalistes d'opposition. La Constitution de 1923, élaborée par un comité d'experts nommés par le roi, porte la marque des Libéraux-Constitutionnels, pour la plupart issus de l'élite sociale égyptienne, et suscite les critiques du Wafd, qui réclamait l'élection d'une assemblée constituante. Elle n'en deviendra pas moins une arme privilégiée du combat politique pour l'ensemble de l'opposition nationaliste.

- 23 C'est la question califale qui constitue le premier test de l'indépendance égyptienne et le premier révélateur de l'enjeu constitutionnel. Un an après l'abolition du califat par la Grande Assemblée nationale turque en mars 1924, le Grand Corps des *Ulamâ'* d'Égypte suggère de réunir un congrès religieux musulman pour désigner le nouveau calife, auquel seront invités des responsables de tous les pays islamiques. L'initiative semble rapidement relayée par le Palais, même si Fu'âd nie toute ambition califale personnelle²⁷, tandis que le Cabinet de Saad Zaghlul affiche une stricte neutralité. Le Wafd et les Libéraux-Constitutionnels se montrent, en revanche, très hostiles à une candidature du souverain égyptien au siège califal. À ceux qui y voient le moyen de renforcer le prestige national à l'heure où se joue l'avenir des rapports de force régionaux, ils opposent le risque de voir le califat constituer un moyen d'ingérence dans les affaires intérieures du pays. Mais leur principal argument tient à la crainte d'un déséquilibre dans les rapports de force politiques, à l'intérieur même de l'Égypte. L'opposition nationaliste, qui redoute les ambitions du Palais, craint que le statut califal ne vienne renforcer l'autorité royale et perturber la relation triangulaire entre le Palais, le gouvernement et le Haut-Commissariat britannique. Elle ne saurait permettre, en outre, que le principe encore précaire de la monarchie constitutionnelle puisse être remis en cause par la greffe d'une autorité califale sur les pouvoirs dévolus au souverain par la Constitution. Lorsqu'un congrès de *ulamâ'* se réunit finalement au Caire, en 1926, pour débattre de l'éventuelle restauration du califat, les Libéraux-Constitutionnels font observer que la question ne saurait relever d'un cénacle de religieux mais bien du Parlement. La confrontation entre l'institution califale et le principe constitutionnel exprimait ici, avec force, le choc entre deux cultures politiques.
- 24 L'enjeu principal du texte constitutionnel lui-même résidait dans les prérogatives respectives du roi et du Parlement. Il reconnaîtra finalement au Parlement, élu au suffrage universel masculin, de larges pouvoirs de législation et de contrôle du gouvernement : les ministres sont ainsi individuellement et collectivement responsables devant la Chambre. Le souverain dispose, toutefois, d'un domaine réservé, la nomination des cadres de l'armée, de la diplomatie et des institutions religieuses et détient le pouvoir de dissoudre le Parlement et de prendre des mesures d'urgence. Il en fera une arme politique pour neutraliser les tendances constitutionnalistes du texte. L'extrême complexité du jeu politique égyptien, au cours de l'entre-deux-guerres, peut, en réalité, se ramener à un schéma récurrent. Chaque consultation électorale est remportée par le Wafd, bientôt obligé de démissionner à cause d'un conflit avec la Grande-Bretagne – comme en 1924, après l'assassinat du *Sirdar* de l'armée britannique Lee Stack, ou démis par le roi, comme en 1928. Le nouveau gouvernement amende ou suspend la Constitution – comme celui de Muhammad Mahmud, le leader des Libéraux-Constitutionnels, qui dénonce « la dictature parlementaire du Wafd » et règne de

manière autoritaire, au mépris de ses propres principes, jusqu'à ce que de nouvelles élections consacrent la victoire du Wafd et que le cycle recommence. En 1929, le gouvernement Sidqi abroge le texte de 1923 pour lui substituer, l'année suivante, une nouvelle Constitution qui renforce le pouvoir royal et introduit le suffrage indirect. Sidqi écrira dans ses Mémoires : « La vérité est que le vote est une fonction, pas un droit dont tout le monde pourrait jouir. »²⁸.

- 25 L'expérience constitutionnelle égyptienne se trouve ainsi prise dans un jeu triangulaire entre le Palais, la Grande-Bretagne et le Wafd, qui ne cesse d'opposer au pouvoir royal l'inviolabilité de la Constitution. Ainsi, en novembre 1925, après la dissolution de la première Chambre, les élus du Wafd tiennent séance dans les hôtels de luxe de la capitale et prononcent le serment suivant :

Je jure par Allah de sacrifier ma personne, ma fortune et tout ce que je possède pour sauvegarder la Constitution ; quiconque contreviendra à ce serment sera considéré comme traître à la patrie.

- 26 La même mise en scène se reproduira en juillet 1928 et en juin 1930²⁹. La Constitution est, de ce fait, devenue une manière de symbole fétichisé, que le Wafd oppose à ses ennemis politiques ou brandit sous les yeux de l'Europe, comme un brevet de libéralisme. Le jugement de Marcel Colombe est particulièrement sévère à cet égard :

La défense du régime parlementaire et constitutionnel fut moins pour lui [le Wafd] le résultat d'une conviction profonde que le moyen jugé le plus sûr et le plus commode de vaincre ses ennemis en les amenant à combattre sur un terrain où leur qualité même de « minoritaires » leur enlevait toute possibilité d'emporter la victoire. Placer la lutte sur le plan constitutionnel, c'était aussi, en face de l'Europe, faire figure à peu de frais d'un grand parti populaire attaché à la défense des libertés humaines et des droits politiques reconnus par les démocraties occidentales. Il acquit de cette façon aux yeux de certains observateurs européens un renom de libéralisme politique aussi solide qu'immérité.³⁰

- 27 Revenu au pouvoir en 1936, le Wafd, affaibli par des dissidences internes, choisit de jouer le jeu de la Grande-Bretagne au moment où celle-ci cherche à établir un nouveau type de relations avec l'Égypte en négociant un traité qui élargira l'indépendance nationale sans donner pleine satisfaction aux nationalistes, et deviendra, par la suite, le symbole même de la trahison du Wafd. Car c'est la frustration des aspirations nationales qui contribue à discréditer l'ordre constitutionnel. L'Égypte du XIX^e siècle avait du reste connu, dans un tout autre contexte, une expérience analogue. Le premier mouvement constitutionnel s'était initialement renforcé dans la lutte contre le contrôle financier de l'Europe sur le budget égyptien. Après la déposition du khédive Ismaïl, qui avait formé un gouvernement sans ministres européens, et l'ajournement du conseil consultatif qui l'avait soutenu, c'est la pression des militaires du colonel Orabi – révoltés contre la discrimination ethnique dans l'armée et le retard des soldes – qui avait permis d'imposer, en 1881, un éphémère projet constitutionnel. Mais l'échec du mouvement orabiste avait entraîné la Constitution dans sa chute³¹. Dans l'Égypte de l'entre-deux-guerres, le mouvement constitutionnel s'identifie totalement au mouvement national, au point d'en être le simple sous-produit ; et la hantise de l'affirmation nationale l'emporte sur la volonté d'expression populaire. Ainsi, le combat inachevé pour la souveraineté contribuera-t-il à ruiner l'expérience constitutionnelle, voire à discréditer l'idée constitutionnelle elle-même.

- 28 Dans le cas des pays sous mandat de la SDN, l'enjeu constitutionnel est au cœur de la confrontation entre puissances mandataires et élites nationalistes, tout spécialement

dans les territoires sous tutelle française. La spécificité du régime mandataire réside dans le partage de la puissance publique entre la SDN, l'État détenteur du mandat et les institutions locales, que ce dernier est tenu de mettre en place. L'article 1 de l'acte du mandat sur la Syrie et le Liban précise ainsi :

Le mandataire élaborera, dans un délai de trois ans à dater de l'entrée en application du présent mandat, un Statut organique pour la Syrie et le Liban. Le Statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant les dits territoires. Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme États indépendants³².

- 29 Le Statut organique à élaborer est, donc, explicitement destiné à ouvrir la voie à la souveraineté, alors même que la France demeure prisonnière d'un fort tropisme colonial.

- 30 C'est, paradoxalement, au Liban que l'affrontement éclate sur les modalités mêmes de préparation d'une charte constitutionnelle. Les « autorités indigènes » mentionnées par l'acte du mandat prendront-elles la forme d'une assemblée constituante élue, comme l'entendent les élites locales, ou de simples procédures de consultation individuelle des notables, comme le souhaite le Haut-Commissariat ? Certains fonctionnaires français sur le terrain perçoivent clairement l'enjeu, comme ce conseiller législatif qui écrit, dans une note au Secrétaire général datée du 19 janvier 1924 :

Il ne faut pas se dissimuler que ce que souhaitent les populations locales c'est une constitution qui ne serait ni un octroi ni un pacte, mais qui serait élaborée par les députés du pays réunis en convention³³.

- 31 Joseph-Paul Boncour lui-même, le président de la commission française chargée en 1925 de préparer le texte constitutionnel, affirme, dans une lettre adressée au président du Conseil, Aristide Briand :

Il est clair qu'il y a, à l'origine, un malentendu fondamental. Il ne s'agit pas d'administrer une colonie ni d'établir un protectorat ; il s'agit d'un mandat confié par la SDN, lequel mandat concernant des populations sans doute anarchiques et divisées mais néanmoins appartenant à de très vieilles civilisations, ne saurait être que très large et fondé sur une consultation des populations elles-mêmes qui ne soit pas une duperie³⁴.

- 32 Au Liban, le débat fait rage dans la presse et dans les rangs du Conseil représentatif qui revendique, au nom de cette représentativité, le droit d'élaborer la constitution. La position française s'infléchira sous la pression des troubles de Syrie, si bien que c'est à la révolte nationaliste syrienne de 1925 que le Liban doit sa Constitution. Dans le discours du nouveau Haut-Commissaire, Henry de Jouvenel, la promesse « d'institutions libres » accompagne l'appel à déposer les armes³⁵ et sa première décision sera de confier au Conseil représentatif le soin de « délibérer sur la constitution »³⁶. L'inflexion de la politique française n'est pas pour autant synonyme de renoncement à la souveraineté du mandataire. La France, en réalité, opère désormais une distinction claire entre le Statut organique destiné à régir ses rapports avec les différents territoires syriens et les constitutions internes à chacun de ces territoires, des textes dont l'élaboration pourra être, dans une large mesure, laissée aux autorités locales. C'est ce que précise Aristide Briand dans sa déclaration de politique générale devant le Sénat, le 1^{er} décembre 1925 :

Le Statut organique donné par la puissance mandataire ne sera donc qu'un cadre très large, assurant certains principes, réservant les pouvoirs du mandataire,

maintenant les États autonomes et à l'intérieur desquels des assemblées élues pourront discuter largement et déterminer l'organisation constitutionnelle des pays que nous avons à guider jusqu'à leur majorité politique³⁷.

- 33 Ainsi se trouvaient dissociées, sous couvert de compromis, Constitution et souveraineté. Le régime constitutionnel finalement négocié dans un va-et-vient entre le Haut-Commissariat, le gouvernement libanais et le Conseil représentatif³⁸, ne fonde pas la souveraineté pleine et entière du Liban. La France continue à détenir le contrôle de la Sûreté générale et la représentation du pays à l'étranger, tandis que le Haut-Commissariat conserve le droit d'annuler certaines dispositions législatives adoptées par les gouvernements locaux. Il n'en aura pas moins des effets de souveraineté sur la définition territoriale du Liban, dans la mesure où il consacre les frontières de 1920 et la séparation entre le Liban et les différents États syriens. L'enjeu est sensible comme en témoigne l'incident qui oppose, à quelques mois de l'adoption du texte, l'un des pères de la Constitution, Michel Chiha et le Haut-Commissaire français qui a malencontreusement parlé, dans un discours prononcé à Damas le 6 février 1926, des « États-Unis de Syrie et du Liban »³⁹.
- 34 Après l'entrée en vigueur de la Constitution, la persistance au Parlement d'une opposition larvée au mandat conduit par deux fois à amender le texte, en 1927 et 1929, pour renforcer les pouvoirs du président face à ceux de la Chambre. C'est après 1927 que le président de la République devient le véritable chef de l'exécutif et l'arbitre des conflits entre le Parlement et le Conseil des ministres et, en 1929, qu'il se voit reconnaître, outre le prolongement de son mandat de trois à six ans, des pouvoirs renforcés de dissolution de l'Assemblée et la liberté de choisir les ministres en dehors du Parlement. La Constitution est encore au cœur des enjeux de partage interne des pouvoirs avec le coup de force du 9 mai 1932, lorsque le Haut-Commissaire suspend le texte pour faire obstacle à la candidature d'une personnalité sunnite de Tripoli, Muhammad al-Jisr, à la présidence de la République. En garantissant la liberté de conscience et celle de l'enseignement, le texte constitutionnel reconnaissait les communautés confessionnelles comme entités socio-culturelles. L'article 95, qui recommandait une représentation équitable des communautés dans l'État, en faisait des entités politiques, institutionnalisant pour longtemps le confessionnalisme dans le pays. Il ne stipulait pas pour autant un partage communautaire précis des plus hautes charges et aucune clause n'interdisait l'élection d'un musulman à la magistrature suprême. En janvier 1934, le comte Damien de Martel nommait, sans durée de mandat, un président de la République responsable devant lui seul, face à une Chambre réduite à 25 membres, dont 18 seulement étaient élus, une Chambre qui retrouvera en janvier 1936 le droit d'élire le président. Mais il faudra attendre janvier 1937 pour que la Constitution soit pleinement rétablie et que s'impose, de fait et non de droit, la coutume d'un Premier ministre sunnite face à un président de la République maronite.
- 35 En Syrie, où l'expérience constitutionnelle est plus tardive qu'au Liban, l'opposition entre puissance mandataire et élites nationalistes ne portera pas sur la légitimité de l'acteur constitutionnel, mais sur le contenu même du texte. En 1928, la Syrie, alors réduite aux anciens États de Damas et d'Alep, hors des régions autonomes alaouite et druze, obtient de la France le droit d'élire une assemblée constituante, réunie en juin 1928, et dans laquelle s'imposent d'emblée les figures les plus éminentes du nationalisme : Hachem al-Atassi, qui préside la Chambre et Ibrahim Hananu, qui prend la tête de la commission de préparation de la Constitution⁴⁰. Le projet de texte proposé par l'assemblée est doublement inacceptable pour la France. D'abord parce qu'il définit

un territoire national élargi, « la Syrie dans ses frontières naturelles », même si les contours exacts n'en sont pas précisés. Ensuite parce qu'il ignore les prérogatives souveraines du mandataire, ce que les autorités françaises préfèrent qualifier « d'obligations internationales du mandataire ». Les articles litigieux portent sur les pouvoirs dévolus au président de la République, parmi lesquels le droit d'amnistie, le pouvoir de conclure des traités, de nommer des représentants à l'étranger, de proclamer l'état de siège⁴¹. Le projet de constitution se pose, de fait, en véritable déclaration d'indépendance. Devant le refus de l'assemblée de retirer les articles mis en cause, le Haut-Commissaire ajourne le Parlement pour une durée de trois mois. Propositions et contre-propositions se succèdent en vain jusqu'à ce que Ponsot promulgue la Constitution le 14 mai 1930, non sans y avoir introduit deux modifications : la mention de « La Syrie dans ses frontières naturelles » est supprimée dans l'article 2, tandis que le nouvel article 116 prévient l'application de toutes les clauses qui porteraient atteinte aux obligations internationales de la France ou toucheraient aux questions de relations extérieures et de sécurité. Après les élections de 1932, l'évolution constitutionnelle se trouve, de fait, soumise à la question du traité qui pourrait substituer au mandat une relation politique plus contractuelle et permettre de reconnaître à la Syrie (et au Liban) une souveraineté nominale⁴². À Damas, les premières négociations achoppent moins sur l'indépendance – même si les nationalistes refusent le maintien des capitulations et le stationnement des troupes françaises en Syrie – que sur l'unité d'une fédération syrienne, dans laquelle la France refuse de voir entrer les régions autonomes et, a fortiori, le Liban. Après un deuxième ajournement du Parlement, un texte de compromis est finalement adopté en 1936, qui servira de modèle au traité franco-libanais. Ni l'un ni l'autre ne seront toutefois ratifiés par la France. Il faudra le contexte de la Seconde Guerre mondiale et la pression des Britanniques, pour que l'expérience constitutionnelle et parlementaire soit restaurée, au Liban comme en Syrie, et l'indépendance finalement négociée. Tout au long de l'entre-deux-guerres, dans les territoires sous mandat, la problématique de la souveraineté nationale aura ainsi, dans une large mesure, revêtu le visage de la question constitutionnelle, au point de brouiller les significations propres de l'expérience. Il n'en existe pas moins un héritage constitutionnel arabe, qui aura semé les premiers germes d'une pratique politique libérale et, surtout, concouru à la maturation institutionnelle de l'État.

BIBLIOGRAPHIE

BROWN N. J., 2002, *Constitutions in a Non-Constitutional World. Arab Basic Laws and the Prospect for Accountable Government*, Albany, State University of New-York Press.

COLOMBE M., 1951, *L'Évolution politique de l'Égypte 1924-1950*, Paris, Maisonneuve.

CORM G., 1989, *L'Europe et l'Orient, de la balkanisation à la libanisation, histoire d'une modernité inaccomplie*, Paris, La Découverte.

- COSTET-TARDIEU F., 2005, *La Pensée et l'œuvre d'un recteur d'Al-Azhar, Mustafâ al-Marâghî (1881-1945)*, Paris-Le Caire, Karthala-Cedej, « Kalam ».
- DAVID P., 1923, *Un gouvernement arabe à Damas, le Congrès syrien*.
- DEVEREUX R., 1963, *The First Ottoman Constitutional Period. A Study of the Midhat Constitution and Parliament*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- DUMONT P., 1989, « La période des Tanzimat (1839-1878) » dans MANTRAN R., *Histoire de l'Empire ottoman*, Paris, Fayard.
- EENGELHART, 1882, *La Turquie et les Tanzimat*, Paris.
- HOKAYEM A., 1996, *La Genèse de la constitution libanaise de 1926, le contexte du mandat français, les projets préliminaires, les auteurs, le texte final*, Beyrouth, Les Éditions Universitaires du Liban.
- HOURLANI A., 1983, *Arabic Thought in the Liberal Age, 1798-1939*, 1^{ère} éd. 1962, Oxford University Press.
- KARPAT K. H., 2001, *The Politization of Islam. Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State*, Oxford University Press.
- KHADDURI M., 1951, « Constitutional Development in Syria, with Emphasis on the Constitution of 1950 », *Middle East Journal*, vol. 5, n° 2.
- KHOURY P. S., 1980, *The Politics of Nationalism : Syria and the French Mandate, 1920-1936*, Harvard University Press.
- LACROIX B., 1984, « Les fonctions symboliques des constitutions », dans SEURIN J. L., *Le Constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica.
- MARDIN S., 1962, *The Genesis of Young Ottoman Thought, A Study in the Modernization of Turkish Political Ideas*, Princeton University Press.
- PICAUDOU N., 1992, *La Décennie qui ébranla le Moyen-Orient, 1914-1923*, Bruxelles, Complexe.
- RABBATH E., 1986, *La Formation historique du Liban politique et constitutionnel. Essai de synthèse*, nouvelle édition, Beyrouth, Publications de l'Université libanaise.
- REMUSAT P. (de), 1924, « Les Cent-Jours du Roi de Syrie », *Revue des Études Historiques*, avril-juin.
- SAFRAN N., 1961, *Egypt in Search of Political Community. A Analysis of the Intellectual and Political Evolution of Egypt, 1804-1952*, Cambridge, Harvard University Press.
- SCHÖLCH A., 1981, *Egypt for the Egyptians ! The Socio-Political Crisis in Egypt 1878-1882*, Londres, Ithaca Press.
- SEURIN J. L., 1984, *Le Constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica.
- TOUCHARD J., 1998, *Histoire des idées politiques, T 2, Du XVIII^e siècle à nos jours*, 1^{ère} éd. 1958, Paris, PUF.
- WOMBLE L., 1997, *Early Constitutionalism in Tunisia, 1857-1864, Reform and Revolt*, Princeton University Press.

NOTES

1. L'étude la plus circonstanciée du *Qanûn* est celle de Womble, 1997.
2. Sur la perspective fonctionnaliste dans l'étude des constitutions, voir Seurin, 1984, p. 40.
3. L'expression est empruntée à Brown, 2002, p. 10.

4. Pour les détails du contexte, voir Dumont, 1989, p. 459-522.
5. Cité par Rabbath, 1986, p. 47.
6. Sur la pensée des « Jeunes-Ottomans », voir l'étude de référence de Mardin, 1962.
7. Cité par Safran, 1961, p. 47.
8. Ahmet Mithat Effendi (1844-1912) est journaliste au *Tucüman-i Hakikat* et l'auteur d'un ouvrage intitulé *L'Origine des réformes*. Sur sa pensée et son influence, voir Karpas, 2001, p. 157-158.
9. Cité par Rabbath, *op. cit.*, p. 47-48.
10. La distinction ainsi formulée est reprise à Brown, *op. cit.*, p. 10. L'objet de son ouvrage est précisément le divorce entre les deux notions.
11. Voir l'analyse qu'en fait Touchard, 1998, p. 534.
12. Cité par Devereux, 1963, p. 102.
13. C'est le cas des ouvrages de Devereux et de Rabbath.
14. Cité par Engelhardt, 1882, t. 1, p. 33.
15. Sur cette question, voir Dumont, 1989, p. 508.
16. Il est composé des membres du Cabinet et des hauts-fonctionnaires.
17. Le principe des quotas confessionnels au Parlement, qui restent à fixer dans la loi électorale, entraine en contradiction avec la volonté de principe de ne plus prendre en compte que des Ottomans. Elle répondait en réalité au risque politique d'une sous-représentation des non-musulmans, d'autant que les députés du premier Parlement ottoman seront, de fait, élus dans l'urgence par les membres des conseils administratifs locaux à forte majorité musulmane.
18. Cité par Devereux, *op. cit.*, p. 40.
19. Le texte original de la Constitution, introuvable en arabe, a été publié en français dès 1923 dans la thèse du juriste Philippe David, *Un gouvernement arabe à Damas, le Congrès syrien*, sur laquelle je me fonde pour en proposer l'analyse.
20. Pour un aperçu général de la période, voir notamment Picaudou, 1992.
21. Cité par David, 1923, p. 56.
22. *Id.*, p. 84.
23. *Id.*, p. 98-99.
24. Sur cette notion, voir l'article très éclairant de Lacroix, 1984, p. 194 et *sq.*
25. *Id.*, p. 195.
26. Le texte en est notamment publié par Colombe, 1951, Appendice I, p. 283-304.
27. On sait que Mustafâ al-Marâghî, alors chef *qâdî* à Khartoum, et futur recteur d'al-Azhar, avait adressé une lettre à Sir Reginald Wingate sur la question califale, lettre dans laquelle il ne faisait pas de l'ascendant quraishite une condition *sine qua non* de l'accès au califat. Sur ce point, comme sur l'ensemble de la question califale, voir le numéro de la revue *Les Annales de l'Autre Islam* consacré au califat, n° 2, ERISM, INALCO, 1994 ; voir également la thèse de Costet-Tardieu, 2005, chapitre III, « La question du califat », p. 205-251.
28. Cité par Safran, 1961, p. 190.
29. Sur ce point, voir Colombe, 1951, p. 58.
30. *Id.*, p. 57.
31. Sur l'épisode orabiste, l'ouvrage de référence reste Schölch, 1981.
32. Cité par Rabbath, 1986, p. 380.
33. Cité par Hokayem, 1996, p. 80.
34. *Id.*, p. 157. Il convient de préciser que la commission Boncour, commission purement française où siège notamment Robert de Caix, a été créée en réalité sous la pression de l'Assemblée nationale malgré les réticences du Département comme du Haut-Commissariat... Elle ne se réunira du reste que trois fois.
35. Voir Rabbath, *op. cit.*, p. 390.
36. Les interprétations divergent sur la question de savoir si le Conseil représentatif a, ou non, travaillé à partir d'un projet français déjà disponible. Par ailleurs, les différents avant-projets du

Haut-Commissariat font apparaître des divergences internes aux cercles français, notamment sur la nature et l'extension des pouvoirs du Haut-Commissariat. Ainsi les contre-projets élaborés au Grand Sérail de Beyrouth revendiquent-ils le droit pour le Haut-Commissaire de légiférer dans les territoires sous mandat et de pouvoir sanctionner « le personnel indigène », refusant de se voir cantonné dans un rôle négatif fondé sur le seul droit de veto. Le Secrétaire général du Haut-Commissariat, Verchère de Reffye, écrit au sous-directeur des Affaires d'Asie et d'Océanie au ministère des Affaires étrangères, le 6 mars 1925 : « Diriger un pays à coup de veto, sans autre soutien que la déposition du chef de l'État ou la dissolution du Conseil représentatif, c'est-à-dire à coup de crises, c'est vraiment nous demander l'impossible ». Cité par Hokayem, *op. cit.*, p. 99.

37. Rabbath, *op. cit.*, p. 385.

38. Sur ce point, *id.*, p. 395.

39. Selon A. Hokayem, c'est peut-être ce qui expliquerait l'absence de Michel Chiha au Conseil représentatif le 19 mai 1926, lors de l'adoption du projet constitutionnel qu'il avait contribué à rédiger.

40. Sur le contexte des années vingt et trente en Syrie, voir l'ouvrage de référence de Khoury, 1980.

41. Pour le détail des stipulations des articles, voir Khadduri, 1951, p. 143.

42. Notons qu'en Irak la Constitution, qui établit une véritable monarchie constitutionnelle, a été intégralement rédigée par les Anglais et place le mandat hors de l'ordre constitutionnel tandis que les relations anglo-irakiennes sont régulées par traité.

INDEX

Mots-clés : histoire constitutionnelle, Constitution

AUTEUR

NADINE PICAUDOU

INALCO