

LA MONARCHIE ANTI-PARLEMENTAIRE. LES RELATIONS DU ROI ET DU PARLEMENT EN ÉGYPTÉ DE 1923 À 1952

Anne-Claire de Gayffier-Bonneville
(Centre de Recherche des Écoles de Coëtquidan)

L'instauration de la monarchie parlementaire en Égypte est le résultat d'un long processus initié par les Anglais depuis leur installation dans le pays en 1882. Dès le mois de mai 1883, suivant les recommandations faites par Lord Dufferin dans son rapport sur la réorganisation du gouvernement égyptien, une Loi organique institue trois comités consultatifs. Ces institutions partiellement représentatives, dans la mesure où tous leurs membres ne sont pas élus, offrent à la nouvelle élite égyptienne l'occasion de découvrir les rouages du débat parlementaire. En 1913, une seconde étape est franchie vers une plus grande participation des Égyptiens à la vie politique de leur pays avec la création d'une Assemblée législative. Celle-ci dispose d'un droit d'interpellation, elle peut opposer son veto à toute décision d'augmentation des taxes directes et est habilitée, dans certains domaines, à présenter des projets de loi. La nouvelle Assemblée gagne également en représentativité puisque désormais 80 % de ses membres sont élus. Cette structure a cependant à peine le temps de se mettre en place : après une première session de cinq mois (22 janvier-17 juin 1914), le déclenchement de la Première Guerre mondiale provoque le report *sine die* de la seconde session. En 1920, alors que le pays tout entier, à la suite du *Wafd*¹, réclame avec ferveur l'indépendance, la commission Milner, dépêchée en Égypte pour trouver une solution à la situation de crise, se penche à nouveau sur les institutions égyptiennes. Pour ramener le calme dans le pays, le rapport préconise une reconnaissance par la Grande-Bretagne de l'indépendance de

¹ En novembre 1918, se constitue une délégation (*wafd*) chargée de soutenir la cause de l'indépendance de l'Égypte à la Conférence de la Paix. Au moment de sa création, le *Wafd* ne se conçoit pas comme un parti politique – ce qu'il devient cependant du fait des rivalités personnelles dans la classe dirigeante égyptienne – mais comme l'instrument d'un mouvement d'union nationale en faveur de l'indépendance.

l'Égypte et la mise en place d'une monarchie constitutionnelle dotée de corps représentatifs¹.

Le gouvernement britannique, peu désireux de faire de telles concessions à l'Égypte alors qu'il a obtenu à la conférence de la Paix la reconnaissance de son protectorat sur la vallée du Nil, tente, durant quelques mois encore, de parvenir à un règlement négocié de la question égyptienne mais les nouveaux échecs donnent au général Allenby, Haut-commissaire britannique en Égypte depuis 1919, et à ses avis, alignés sur la position du rapport Milner, une force de conviction importante. Cependant, pour que la proposition d'accorder sans contrepartie son indépendance à l'Égypte ait quelque chance d'être définitivement agréée à Londres, il est impératif de garantir, en échange, le maintien de l'influence britannique dans le pays. Pour y parvenir, les Anglais peuvent avoir intérêt à compliquer la vie politique en y introduisant de nouveaux acteurs qui leur seraient – pense-t-on – redevables de leur nouvelle position. La mise en place d'une monarchie parlementaire apparaît comme le meilleur moyen de s'attacher durablement la classe supérieure en lui offrant une participation pleine et entière à la gestion des affaires publiques. En outre, en Égypte, dont le statut est celui d'un protectorat depuis 1914, le Haut-commissaire est dans l'obligation d'obtenir la coopération des Égyptiens pour former un gouvernement : dans la période très agitée de l'après-guerre, Allenby négocie et compose avec Abd al-Khalik Tharwat Pacha, partisan d'un régime monarchique constitutionnel.

Dans la première version qu'il soumet à Londres de la déclaration accordant à l'Égypte son indépendance, Allenby n'a pas cherché à dissimuler sa stratégie : il y est clairement indiqué que le gouvernement britannique « envisage favorablement la création d'un Parlement ayant un droit de contrôle sur la politique et l'administration d'un gouvernement responsable² ». La phrase sera supprimée dans le communiqué officiel du 28 février 1922 mais c'est bien à l'instigation des Britanniques qu'est institué un régime constitutionnel en Égypte. Les nouvelles institutions ne sont pas issues d'un compromis politique et social qui en assurerait l'assise mais de l'ingérence intéressée des Britanniques. Ceux-ci arment l'affrontement du roi et de l'élite libérale dont ils entendent rester les arbitres.

¹ R. Gherson, « The Anglo-Egyptian Question », *Middle East Journal*, n° 7, p. 466-468.

² E. Kedourie, « The Genesis of the Egyptian Constitution of 1923 » dans P. M. Holt (dir.), *Political and Social Change in Modern Egypt*, Londres, OUP, p. 349-350.

Ahmad Fu'âd monte sur le trône d'Égypte le 10 octobre 1917. Le nouveau sultan manifeste immédiatement des tendances autoritaires, qui s'accroissent encore, de l'avis des Britanniques, après l'accession de l'Égypte à l'indépendance¹. Le projet de régime parlementaire ne peut assurément pas convenir au personnage, fort soucieux de conserver les prérogatives de ses prédécesseurs. « Le roi a pour but l'établissement de son propre pouvoir et la restauration du régime d'autocratie, de la splendeur princière et de l'extravagance de son père Ismail Pacha », rapporte sir Maurice Amos à Lord Allenby en 1923, un mois à peine avant la promulgation du rescrit royal². À la veille de sa mort, le souverain garde encore rancune aux Britanniques qui, plutôt que de le laisser gouverner seul contre la promesse qu'il n'intenterait rien contre les intérêts stratégiques de l'Empire britannique, ont « imposé une constitution sur le modèle belge aux Égyptiens³ ». Il reproche en particulier à Lord Allenby d'avoir imaginé que le seul interlocuteur favorable à la Grande-Bretagne dans la négociation d'un traité serait un gouvernement constitutionnel⁴.

Après plusieurs tentatives pour faire échouer le projet constitutionnel, le roi Fu'âd finit par s'y résigner. La capitulation du souverain ne résulte pas seulement de la pression britannique ; Fu'âd estime également qu'une opposition persistante à une constitution risque de lui faire perdre la confiance de la population qu'il a su gagner en soutenant le mouvement en faveur de l'indépendance. Par ailleurs, face à des évolutions institutionnelles qui paraissent inéluctables, il juge raisonnable de sortir d'un entêtement stérile et de veiller à ne pas se laisser entièrement dépouiller de ses pouvoirs⁵. Dès lors, il entreprend de se donner l'image d'un souverain constitutionnel, ce qui implique de faire oublier son hostilité première aux nouvelles institutions. Il proteste avoir jamais été animé d'un tel sentiment et dénonce une calomnie britannique⁶. Son objectif est d'endosser l'habit du monarque vertueux, soucieux uniquement des

¹ Archives nationales britanniques, Foreign Office (ci-après FO) 371/7733 E3947/1/16 Secret Intelligence Service CX/4352, 11 avr. 1922.

² FO371/8961 E3397/10/16 Lord Allenby, n°173, Le Caire, 24 mars 1923.

³ Propos du roi rapportés par Sir D. Kelly dans ses mémoires, *The Ruling Few*, repris par Kedourie, *op.cit.*, p. 347.

⁴ FO371/7738 E11477/1/16 Allenby, n°836, Le Caire, 7 oct. 1922.

⁵ FO371/7738 E12291/1/16 Allenby, n°338, Le Caire, 7 nov. 1922, commentaire M. Share, FO, 8 nov. 1922 ; FO371/8961 E4589/10/16 Allenby, n°259, Le Caire, 23 avr. 1923.

⁶ FO371/8967 E4681/16 Secret Intelligence Service CX/4352, 8 mai 1923.

intérêts de l'État. Cette stratégie lui donne la possibilité de s'ériger en juge du travail de la commission constitutionnelle. Il critique ainsi l'esprit trop libéral qui anime les rédacteurs de la Constitution, leur reproche de ne pas être au fait des réalités égyptiennes et de « préparer une Constitution beaucoup trop avancée pour être adaptée à l'Égypte¹ ». Sous couvert d'objectivité et de modération, il défend en réalité ses prérogatives royales contestées par l'intelligentsia libérale. Enfin, le roi Fu'âd, calculateur, estime que c'est en laissant, par le biais du régime parlementaire, son principal adversaire politique, chef du parti *Wafd*, Sa'd Zaghlûl, endosser la responsabilité de chef du gouvernement qu'il parviendra le mieux à entamer son prestige².

La nouvelle élite égyptienne manifeste, pour sa part, depuis la fin du XIX^e, le désir d'être pleinement associée à la gestion des affaires publiques et réclame l'abandon des formes absolutistes du pouvoir. Pour donner plus de poids à ses revendications, elle fait valoir la nécessité de donner au gouvernement égyptien une forme rationnelle « selon les normes de la civilisation », de manière à ôter aux colonisateurs le prétexte qu'ils ont jusqu'alors invoqué « pour légitimer [leurs] interventions, du caractère rationnel et civilisé de [leur] pouvoir³ ». Beaucoup d'Égyptiens éduqués ont ainsi fini par être convaincus de ce que l'accession à l'indépendance ne pourrait se produire qu'après l'adoption des formes occidentales modernes de gouvernement. Aussi adhèrent-ils volontiers au projet britannique qui rejoint leurs aspirations à une plus grande liberté et à une participation effective au pouvoir.

C'est au milieu de ces attentes et de ces arrière-pensées qu'est constituée la commission chargée de rédiger un projet de Constitution pour l'Égypte. Le 19 avril 1923, le rescrit instaurant le régime constitutionnel égyptien est promulgué. C'est un texte de compromis entre les attentes de l'élite égyptienne, la résistance du roi à l'amointrissement des prérogatives de ses ancêtres et les intérêts du Royaume-Uni. La place de pouvoir plus ou moins occulte que les Britanniques recherchaient, leur reviendra effectivement tout au long du règne du roi Fu'âd et sera intégrée dans les mœurs politiques égyptiennes.

¹ FO371/7736 E8097/1/16 Allenby, n°640, Le Caire, 8 août 1922.

² E. Kedourie, *op.cit.*, p.361.

³ G. Delanoue, « Les intellectuels et l'État en Égypte » dans G. Delanoue (dir.), *Les Intellectuels et le pouvoir, Syrie, Égypte, Tunisie, Algérie*, Dossier 3-1985, Le Caire, CEDEJ, p.24-25. M. Makram Ebeid, « L'évolution de la pensée libérale en Égypte : continuité et changement », *D'un Orient l'autre*, T.2, Paris, CNRS, p. 267.

Le conflit, habilement tramé par les Britanniques, du roi et du courant libéral éclate quelques mois à peine après l'entrée en vigueur du régime parlementaire. Par trois fois au cours des treize années du règne de Fu'âd, en 1925, 1928 et 1930, le fonctionnement institutionnel sera suspendu et le pouvoir confisqué par le roi et son entourage.

Les premières élections se tiennent en janvier 1924 et consacrent la victoire écrasante du parti *Wafd*. Le Parlement est officiellement ouvert par le souverain le 15 mars et ce même jour, Sa'd Zaghlûl, président du Conseil et président du *Wafd*, engage les hostilités en affirmant dans le discours du Trône qu'il compte mettre en pratique « les principes et les dispositions de la Constitution dans l'esprit le plus libéral et le plus démocratique¹ ». Le projet wafdiste est en effet de cantonner le souverain dans un rôle purement représentatif, la réalité du pouvoir revenant au gouvernement. Pour reprendre la célèbre formule de Thiers, le roi, aux yeux des Wafdistes, doit régner et non gouverner. Le *Wafd*, explique l'ambassadeur de Grande-Bretagne, est « un parti populaire qui non seulement exige un gouvernement constitutionnel, mais souhaite utiliser cette forme de gouvernement à son unique avantage² ». Le *Wafd* se place d'emblée dans une position de franche hostilité à l'égard des ambitions royales.

Huit mois après l'accroc inaugural, la question de la nomination aux hauts emplois de la Cour génère, en novembre 1924, une forte tension entre le roi et le chef du gouvernement derrière lequel se range le Parlement³. La crise s'exacerbe, le débat gagne la rue. Le roi est obligé de se soumettre et de reconnaître les limites constitutionnelles de son pouvoir. Cependant, quelques semaines plus tard, il reprend l'offensive : saisissant l'occasion de la démission du président du Conseil après l'assassinat du *sirdar* de l'armée égyptienne et gouverneur général du Soudan le 19 novembre 1924, il annonce, comme ses pouvoirs constitutionnels l'y autorisent, l'ajournement de la session parlementaire pour une durée d'un mois à la fin de laquelle il dissout la Chambre des députés. Décidé à ne plus subir d'humiliation de la part du courant libéral, il fait prendre par la nouvelle équipe gouvernementale les mesures propres à limiter un nouveau succès du *Wafd* aux élections législatives - organisées en

¹ M. Colombe, *L'Évolution de l'Égypte 1924-1950*, Maisonneuve, 1951, p.19.

² FO371/35529 J812/2/16 Lampson, n°119, 19 fév. 1943.

³ M. Colombe, *op.cit.*, p. 21-22.

mars 1925 soit un mois après le délai fixé par la Constitution, ce qui représente une première entorse aux dispositions constitutionnelles. La loi électorale est modifiée et un parti politique pro-palatal fondé. Ces précautions, conjuguées à un contrôle rigoureux des opérations de vote, n'empêchent pas la victoire écrasante du *Wafd*, à laquelle le roi répond par la dissolution de la Chambre le jour même de sa première réunion, le 23 mars 1925. Pendant plus d'un an, le pays est gouverné en dehors du Parlement, en marge de la Constitution. C'est la première mise en sommeil du régime parlementaire par le roi Fu'âd qui s'empare de la conduite des affaires.

Les parlementaires refusent d'entériner la confiscation du pouvoir par le roi. Lorsqu'à l'automne 1925, après la démission des ministres les plus libéraux du gouvernement de coalition, le cabinet remanié apparaît comme entièrement dévoué à la cause du souverain, députés et sénateurs du dernier Parlement dissous se réunissent dans les salons de l'hôtel Continental Savoy, place de l'Opéra, le 21 novembre. Là, se remémorant les grandes heures de la Révolution française, Sa'd Zaghlûl, qui avait été élu porte-parole de la Chambre le jour même de sa dissolution, enflamme l'auditoire en l'exhortant « à se sacrifier 'pour la patrie' et l'adjure 'de ne pas laisser la Constitution entre les mains des despotes' » puis il engage les représentants du peuple à prêter le serment que lui-même prononce main levée : « 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 »¹. Ce même jour, les parlementaires affirment le principe selon lequel « 'tout acte conclu ou à conclure' par un gouvernement 'parvenu au pouvoir au mépris de la Constitution' serait appelé à devenir caduc, faute d'avoir été agréé par la nation »². Une note vient le rappeler les jours suivants à tous les ministres plénipotentiaires accrédités auprès du Gouvernement égyptien. Le Haut-commissaire britannique, nouvellement nommé en Égypte et chargé de régler avec les dirigeants égyptiens les questions laissées en suspens par la déclaration de février 1922, accorde une attention toute particulière à cet avertissement.

À l'issue de ce « serment du jeu de Paume » égyptien, les détracteurs d'un pouvoir royal absolu s'organisent et dénoncent le nouveau décret-loi de décembre 1925 sur le scrutin qui institue un

¹ La scène est décrite par M. Colombe, *op.cit.*, p. 58.

² *Ibid.*, p. 28.

suffrage censitaire. Leur réunion en Congrès en janvier 1926 vise à coordonner leur action politique. Dans le même temps, les Britanniques, pressés d'obtenir un traité, prennent conscience de l'inutilité d'ouvrir des négociations avec un gouvernement ne jouissant pas de la confiance du pays. Leur pression et celle de l'opposition obligent le cabinet de Tawfiq Nasim à rétablir la vie parlementaire : de nouvelles élections sont organisées en mai 1926 et donnent une nouvelle fois la majorité absolue au *Wafd*. Le roi subit son premier échec, sous l'action conjuguée de l'opposition libérale et des Britanniques, dans sa tentative de restauration d'un pouvoir autocratique.

C'est un nouveau Parlement vengeur qui tient sa séance inaugurale le 10 juin 1926. Il affirme immédiatement n'entériner aucune des mesures prises dans la période précédente, en l'absence de Parlement, et propose à la nouvelle équipe gouvernementale d'instituer des dispositions légales pour sanctionner les ministres qui, à l'avenir, accepteraient de gouverner en marge de la Constitution. À cette condamnation péremptoire succèdent, au cours des deux sessions parlementaires de 1926 et 1927, des critiques répétées contre l'attitude du souverain¹. Le recul du roi Fu'âd en 1926 permet au Parlement de dominer la scène politique jusqu'à ce qu'en juin 1928, le souverain reprenne la main dans ce conflit désormais solidement armé : en moins d'un mois, il révoque le gouvernement wafdiste, ajourne la session parlementaire puis dissout pour une période de trois ans renouvelable le Parlement. Tous les articles du texte constitutionnel tendant à empêcher une révision de la Constitution, sont abrogés.

La nouvelle violation de la Constitution par Fu'âd ne se drape pas, ici, du prétexte d'une détérioration des relations avec la puissance tutélaire comme en 1924 ; le motif invoqué dans la lettre de révocation du gouvernement est lapidaire, la rupture de la coalition Libéraux-constitutionnels-Wafdistes. Pour comprendre le geste du souverain, il faut savoir que le roi avait été alerté peu avant de ce que trois membres du parti wafdiste occupant des fonctions politiques éminentes étaient en relations étroites avec le prince Saïf ed-din et œuvraient pour que l'interdit qui pesait sur ce dernier, parce qu'atteint d'aliénation mentale et ayant cherché en 1898 à attenter à la vie du futur roi Fu'âd, soit levé². Ces révélations sur l'ingérence du *Wafd* dans les affaires royales avaient provoqué l'ire du souverain. Ce

¹ *Ibid.*, p. 31-33.

² *Ibid.*, p.51, n. 47.

nouveau coup de force anticonstitutionnel n'entraîne aucune condamnation de la part des Britanniques qui, s'ils avaient favorisé le retour du régime parlementaire en 1926, avaient déploré deux ans plus tard, l'opposition virulente du *Wafd* aux récentes négociations anglo-égyptiennes¹.

Un scénario presque identique à celui qui s'était déroulé deux ans auparavant se reproduit alors. Les parlementaires déchus se réunissent dix jours après la publication du décret-loi portant dissolution du Parlement et « renouvellent leur serment de 'respecter la Constitution par tous les moyens en leur pouvoir jusqu'au dernier souffle de leur vie' » ; ils déclarent le nouveau gouvernement en « état de rébellion » et rappellent qu'aucun de ses actes « ne saurait lier la nation² », y compris la signature d'un traité anglo-égyptien. De nouvelles discussions s'engagent cependant entre le gouvernement travailliste britannique et le gouvernement égyptien mais les Anglais constatent rapidement que le président du Conseil égyptien est incapable de s'imposer sur la scène politique en dépit des strictes mesures adoptées contre l'opposition. Aussi, lorsque, quelques mois plus tard, les Britanniques se déclarent favorables au rétablissement du cadre constitutionnel en Égypte pour la poursuite des pourparlers anglo-égyptiens, le ministère égyptien démissionne immédiatement³. Pour la seconde fois, dans des circonstances très similaires à celles de 1926, le roi se retrouve acculé à restaurer la vie parlementaire et à souffrir une limitation de ses pouvoirs. La Constitution est rétablie le 21 octobre 1928 et le quatrième Parlement de l'histoire de la monarchie constitutionnelle égyptienne – débutée en 1923 – est élu en décembre 1928.

Le roi Fu'âd n'a cependant pas renoncé à son projet de pouvoir personnel. Il se voit dans un premier temps contraint d'appeler un nouveau gouvernement wafdiste après le triomphe de ce parti aux élections mais il bataille contre toutes les mesures qui visent à empiéter sur ses prérogatives ; il défend également avec vigueur le sort des ministres qui l'ont servi dans son entreprise de confiscation du pouvoir. C'est sur cette question que le Président du Conseil, mis

¹ Les négociations Tharwat-Chamberlain s'étaient ouvertes en mai 1927 et avaient débouché sur une proposition de traité. La virulente opposition qu'il avait rencontrée avait conduit Tharwat à démissionner et Nahhâs Pacha, nouveau président du *Wafd*, fut chargé de constituer un gouvernement le 18 mars 1928.

² M. Colombe, *op.cit.*, p.74, n.13.

³ P.J. Vatikiotis, *The History of Modern Egypt from Muhallad Ali to Mubarak*, Londres, Weidenfeld, 4^e éd, 1991, p. 287.

par ailleurs en difficulté par l'échec des nouvelles discussions anglo-égyptiennes, donne sa démission¹. Le roi en profite pour opérer son troisième coup de force contre les institutions parlementaires.

Le 21 juin 1930, le Parlement est ajourné pour un mois. La réaction des parlementaires ne se fait pas attendre : dès le surlendemain, ils se rendent au Parlement gardé par les forces de police. Les portes sont enfoncées à coup de hache. Dans les lieux investis, « les députés jurent de rester fidèles à leur serment de défendre la Constitution² ». Le 26 juin, les parlementaires se réunissent à nouveau au Club Saadiste pour condamner la politique du gouvernement. Comme les manifestations contre cette nouvelle confiscation du pouvoir s'étendent à travers le pays et que les Britanniques s'émeuvent des désordres qui menacent la sécurité des étrangers, le chef du gouvernement décide de mesures drastiques contre toute agitation menée ou attisée par les partis politiques et dissout le Parlement. Le souverain veut aller plus loin pour ne pas risquer de perdre, une fois encore, le pouvoir reconquis ; il entend mettre un terme définitif aux soubresauts de la vie politique égyptienne et charge, dans cette optique, le chef du gouvernement de doter l'Égypte d'une nouvelle constitution.

Le 22 octobre 1930, le texte de 1923 est aboli et remplacé par une nouvelle Constitution qui renforce les pouvoirs du roi. Avant la tenue des nouvelles élections prévues pour le printemps 1931, le chef du gouvernement fonde son propre parti *hizb al-sha'b* (parti du peuple) afin de concurrencer le *Wafd*. L'opposition conteste, cherche à s'organiser, mais est rapidement muselée ce qui permet l'élection le 1^{er} juin 1931 d'un Parlement conforme aux vœux du souverain et de son gouvernement. Ce Parlement docile se maintient jusqu'en 1934 : il est celui qui, sous le règne du roi Fu'âd, connaît la plus longue existence.

L'autoritarisme du roi entraîne une dégradation progressive des relations avec le chef du gouvernement qui remet sa démission en septembre 1933. Des scandales financiers éclatent, les troubles et les violences dans le pays vont en s'amplifiant, ce qui pousse la Grande-Bretagne à sortir de sa réserve. Le 30 novembre 1934, la Constitution de 1930 est abrogée et le Parlement élu en 1931 dissout. Pendant une année encore, l'Égypte connaît une phase de transition où le roi s'est certes engagé « à gouverner par l'intermédiaire et sous la

¹ *Ibid.*, p.288 et M. Colombe, *op.cit.*, p. 59.

² M. Colombe, *op.cit.*, p. 74, n. 13.

responsabilité de ses ministres, 'conformément aux principes d'égalité et de liberté qui ont toujours été la base du Gouvernement constitutionnel de l'Égypte¹», mais où l'action politique se développe en l'absence de Parlement, sans qu'aucun terme ne soit arrêté pour ce mode de gouvernement. Durant cette période, la question de la forme à donner au régime égyptien s'est posée et le roi Fu'âd finit par y répondre en se déclarant favorable au rétablissement du texte de 1923. Une telle position paraît surprenante après tous les efforts déployés pour s'opposer aux institutions parlementaires. Marcel Colombe propose de voir là une ultime manœuvre du roi pour porter son adversaire au pouvoir et le voir se discréditer définitivement par un nouvel échec sur la question nationale².

La Constitution de 1923 est rétablie en décembre 1935. La mort du roi Fu'âd lui évita d'assister au triomphe du *Wafd* aux élections de mai 1936 puis à son succès par la conclusion du traité anglo-égyptien d'août 1936. La disparition de Fu'âd ne met toutefois pas fin à l'état de tension : la succession royale offre, aux yeux du *Wafd*, affermi par sa réussite dans le règlement de la question nationale, l'occasion d'imposer au nouveau souverain sa lecture de la Constitution, mais le roi Farûq, nonobstant sa jeunesse, refuse de se soumettre aux manières despotiques du président du *Wafd*. En décembre 1937, profitant d'une crise à l'intérieur du parti, il choisit l'affrontement, renvoie le gouvernement, provoque de nouvelles élections et sort vainqueur de la confrontation. Si le roi Farûq reprend à son compte la rivalité du roi Fu'âd avec le mouvement libéral, il n'a cependant pas reçu en héritage le caractère trempé de son père, aussi le combat se poursuit-il selon des modalités différentes de celles du règne précédent.

L'élément nouveau le plus frappant est sans nul doute le respect du cadre défini par la Constitution. En premier lieu, il apparaît que le texte constitutionnel est appliqué sans interruption ni restriction pendant le règne du roi Farûq, excepté au cours des derniers mois, de janvier à juillet 1952, lorsque tout le système semble s'effondrer. Il est notable que, pour la première fois de l'histoire constitutionnelle égyptienne, une législature parvient à son terme : la Chambre élue en janvier 1945 achève son mandat quinquennal, conformément à l'article 86 du rescrit de 1923. Sans doute ne faut-il pas voir ici le seul

¹ M. Colombe, *op.cit.*, p. 43.

² *Ibid.*

effet de la préoccupation royale d'agir en conformité avec les règles constitutionnelles ; il se glisse également une bonne dose de calcul politique : le *Wafd* ayant refusé de prendre part aux élections législatives de 1945¹, le roi dispose en l'absence de députés wafdistes d'un argument d'envergure pour refuser une quelconque participation du *Wafd* à la gestion des affaires publiques.

Si l'assemblée législative est en mesure de se maintenir l'espace de toute une législature, de 1945 à 1950, alors que le *Wafd* n'y a pas même un représentant, c'est également en raison de la redéfinition par les Britanniques de leur place dans la vie politique égyptienne. Le cabinet travailliste issu des élections de juillet 1945 affirme vouloir ouvrir une ère nouvelle dans les relations anglo-égyptiennes, marquée par une totale indépendance de l'Égypte. La structure de rivalité entre le roi et le *Wafd* n'a pas cessé d'exister, mais à la différence de ce qui se passait précédemment, en 1926 puis à nouveau en 1929, en 1934 et en 1942², il n'y a pas d'intervention britannique – ou plutôt celle-ci se réduit à l'expression du souhait de ne rouvrir des négociations sur la révision du traité de 1936 que dans le cadre d'une délégation égyptienne incluant le *Wafd* – pour que de nouvelles élections sanctionnant une victoire du *Wafd* soient organisées. Le rythme ternaire qui semblait avoir été adopté par la vie politique égyptienne – victoire électorale du *Wafd*, démission forcée et gouvernement autoritaire d'un fidèle du roi, intervention anglaise en faveur de nouvelles élections – est rompu.

Le maintien du *Wafd* dans l'opposition a, en même temps, un effet tout à fait déstabilisateur. Aucune formation politique n'est en mesure de gouverner seule le pays après les élections législatives de 1945, faute de majorité absolue. Se met donc en place un système de gouvernement de coalition qui se caractérise par sa grande instabilité : entre janvier 1945 et janvier 1950, sept gouvernements différents se succèdent à la tête du pays. Les querelles personnelles ou une autorité insuffisante pour faire accepter à l'opinion publique les choix politiques arrêtés ont raison tour à tour de ces ministères³. Le roi retire

¹ Le *Wafd* craint d'être désavoué par les électeurs après trois années passées au pouvoir.

² Le 4 février 1942, alors que Rommel a lancé une contre-offensive en Libye et que le président du Conseil égyptien a remis deux jours auparavant sa démission au roi, l'ambassadeur de Grande-Bretagne impose au souverain le nouveau chef du gouvernement – le président du *Wafd* – auquel il accordera sa protection contre le courroux royal pendant toute la durée du conflit.

³ Il y eut également deux assassinats de président du Conseil.

de ce système de gouvernement un bénéfice évident qui explique son souci de le voir perdurer. La fragilité des ministères lui offre la possibilité de les influencer et de placer des « créatures du Palais¹ » dont l'allégeance lui est assurée. Farûq peut ainsi donner corps à son désir d'être un élément incontournable de la vie politique égyptienne. À l'instar de son père, il ne s'est pas résigné aux limites que la Constitution a imposées à son pouvoir ; il aspire encore, par épisodes, à un rôle de premier plan dans le respect des termes du texte constitutionnel, rôle que, probablement, pense-t-il, l'absence de parti dominant peut lui garantir.

Aux élections de 1950, le *Wafd* redevient la force dominante au Parlement, mais contrairement à ce qui s'est passé jusqu'alors, le *Wafd* mesure l'intérêt qu'il y a à mettre un terme à son conflit ouvert avec le roi. Les cinq années passées loin du pouvoir lui ont fait prendre conscience de la nécessité de ménager le souverain pour rester aux commandes de l'État. Cela s'avère d'autant plus indispensable qu'il ne peut plus compter sur une intervention britannique pour le ramener à la direction des affaires publiques. En outre, l'homme vieilli, à la santé chancelante qui revient au pouvoir en 1950 est plus enclin à ménager le souverain que le Nahhâs Pacha du début de la décennie. Enfin, le roi, alors abîmé dans ses frasques, montre moins d'intérêt pour les questions politiques et, courroucé par les critiques dont il est l'objet ainsi que son entourage délétère, il se coupe de la plupart de ses alliés dans le monde politique. On pourrait dès lors croire que la structure institutionnelle a trouvé son point d'équilibre. Il n'en est rien : le *Wafd* récolte à cette période la moisson qu'il a semée pendant ses années d'opposition.

Écarté du pouvoir en octobre 1944, le *Wafd* a développé pendant plus de quatre ans une dangereuse stratégie de reconquête. Son premier axe repose sur la surenchère : le parti adopte de façon systématique des positions toujours plus avancées que ses adversaires sur la question de la révision du traité anglo-égyptien. Il cherche, d'une part, à garantir sa place de porte-parole des aspirations nationales que lui conteste les partis minoritaires régulièrement élus en 1945. Il veut, d'autre part, empêcher toute autre formation politique de jouir de la position qu'un accord sanctionnant le départ des troupes britanniques de la vallée du Nil lui vaudrait dans l'opinion publique. Enfin la surenchère nationaliste du *Wafd* a pour but de maintenir les

¹ FO371/45919 J974/3/16 Killearn, n°50, 6 mars 1945 ; FO371/53289 J1330/39/16 Bowker, n°380, Le Caire, 15 mars 1945.

négociateurs égyptiens dans une position intransigeante qui doit convaincre les Britanniques qu'il est le seul parti en mesure de conduire librement des négociations et de faire des concessions. Cependant, le *Wafd* oublie de prendre en compte, dans ses combinaisons, la volonté nouvellement affirmée des Britanniques de ne plus intervenir aussi directement que par le passé dans la formation des gouvernements égyptiens. La stratégie wafdiste échoue du côté britannique – aucune démarche n'étant entreprise auprès du roi par l'ambassadeur du Royaume-Uni pour ramener le parti majoritaire à la présidence du Conseil – et se révèle en même temps particulièrement nocive pour les intérêts égyptiens dans la mesure où elle réduit considérablement la marge de manœuvre des négociateurs. De retour au pouvoir, le *Wafd* se trouve piégé par ses excès : il ne peut décemment sanctionner un accord qui ne contienne pas au minimum ce que ses prédécesseurs avaient obtenu.

Le deuxième axe de la stratégie wafdiste de reconquête du pouvoir est tout aussi lourd de conséquences : il s'agit de fomenter des troubles dans le royaume pour déstabiliser les adversaires et provoquer une intervention britannique en faveur du parti majoritaire, présumé seul capable de ramener le calme. Les Britanniques analysent avec justesse la manœuvre wafdiste¹ et refusent d'y souscrire. Cependant les esprits échauffés, mobilisés pendant plus de quatre ans ne baissent pas la garde avec le retour du *Wafd* au pouvoir. Lorsqu'un an après le début des pourparlers anglo-égyptiens engagés par le *Wafd*, aucun accord n'est en passe d'être trouvé, les Egyptiens montrent des signes d'impatience. Aussi pour contenter la population et raffermir son autorité ébranlée par ces semi-échecs, le *Wafd* choisit la rupture avec les Britanniques. Il est en quelque sorte contraint, par l'intransigeance qu'il a lui-même insufflée à l'opinion égyptienne, de dénoncer, en octobre 1950, le traité de 1936, faisant basculer l'Égypte dans un cycle de violence.

Au lendemain de l'incendie du Caire, le 27 janvier 1952, le Parlement approuve la proclamation de la loi martiale et désigne le chef du gouvernement comme gouverneur militaire général. C'est le dernier acte pris par les Chambres : la session du Parlement est ensuite ajournée. Le ministère wafdiste est renvoyé quelques heures plus tard et deux gouvernements se succèdent avant la dissolution du Parlement en mars 1952. L'Égypte est entrée dans un quasi-coma constitutionnel dont elle est réveillée *manu militari* le 23 juillet 1952 au matin.

¹ FO371/53284 J668/39/16 Bowker, n°244, 15 fév. 1946.

Conclusion

C'est bien là le paradoxe de la construction institutionnelle de 1923 : alors que les règles de la monarchie parlementaire semblent, dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale, être enfin admises par les principaux protagonistes, le roi acceptant le cadre constitutionnel et le mouvement libéral s'accommodant du souverain, le régime s'effondre. Pour comprendre cette singularité, il importe de mesurer l'influence de l'affrontement du roi et du *Wafd* sur l'action gouvernementale : les luttes politiques n'ont pas permis de donner satisfaction aux aspirations de la population égyptienne, et spécialement d'obtenir le retrait des troupes britanniques de la Vallée du Nil. Le désappointement, sinon la frustration des Egyptiens sur cette question, portée par les hommes politiques eux-mêmes au cœur de la vie publique égyptienne, jette le discrédit sur la classe politique d'abord, les institutions puis le régime dans son ensemble.

Le conflit du roi et du Parlement ne porte pas seul la responsabilité de la faillite du régime. Les évolutions sociales qui s'esquissent à la fin du XIX^e siècle, l'ampleur prise par les catégories urbaines qui n'entrent pas dans le schéma des rapports de pouvoir traditionnel fondé sur la propriété de la terre, sont également des facteurs déstabilisants. En outre, l'impossibilité pour cette frange de la population en mutation de se faire entendre des responsables politiques qui confisquent, par la manipulation du scrutin, le droit de sanction que devraient offrir les élections, conduit celle-ci à explorer d'autres modes d'expression de son mécontentement et de sa désapprobation. L'adhésion à des mouvements contestataires de l'ordre politique et social établi en est une, le recours au terrorisme à des fins politiques en est une autre. L'Égypte est confrontée à un flot de violence dont la stratégie wafdiste de conquête du pouvoir par l'échauffement des esprits n'est qu'une variation.

Institution tellement novatrice dans le paysage politique de l'Égypte, le régime parlementaire demandait une stricte application des règles du jeu démocratique pour permettre l'adhésion de la population. Or l'élite introduite par les nouvelles institutions dans le jeu politique ne l'autorise pas, soucieuse de défendre un pouvoir politique qui n'est pas assuré et une position sociale dominante contestée. Aussi lorsque le régime est renversé, le grand nombre tourne sans regret la page du parlementarisme sans démocratie.