

La communication sera présentée à l'atelier 5 :
Où en est le juge constitutionnel ?

Javad TAGHIZADEH¹

Sommaire

Le Conseil gardien et le contrôle de l'éligibilité aux élections nationales en Iran

§I. Le contrôle de l'éligibilité à la présidence de la République

§II. Le contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative

A. La décision du Conseil gardien concernant sa compétence en matière de contrôle de l'éligibilité à la députation

I. Le procédé de prise de décision du Conseil

II. L'analyse de la décision du Conseil

B. Les modalités de contrôle de l'éligibilité à la députation

I. Le rôle des comités exécutifs des élections

II. Le rôle des comités de contrôle des élections

III. Le rôle final du Conseil gardien

§III. Le contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée des experts

Résumé :

La Constitution iranienne reconnaît un organe doté d'attributions similaires à celles des autres juridictions constitutionnelles : il s'agit du Conseil gardien². Le Conseil gardien contrôle la régularité de toute élection nationale. Il vérifie entre autres l'éligibilité des candidats à l'élection présidentielle, aux élections législatives et aux élections des experts.

Le contrôle de la régularité des élections politiques occupe une place particulière dans un Etat de droit. Ainsi, les Etats démocratiques essaient souvent de désigner les organes de contrôle, notamment celui des élections nationales, dans les dispositions constitutionnelles. En Iran, l'organe de contrôle de la régularité des élections nationales est prévu par la Constitution. Pour les élections locales, le choix de l'organe compétent de contrôle a été implicitement confié au Parlement. Ce dernier a décidé de se confier la tâche délicate du contrôle de la régularité des élections locales. Pour les élections législatives, le système de contrôle est mixte. Après qu'ait été

¹ Maître de conférences à la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université Chiraz (Iran), Docteur en droit public à l'Université Paris I Panthéon - Sorbonne (CRDC)

² Ce Conseil est connu en France sous le nom du Conseil de surveillance iranien ou du Conseil des gardiens iranien alors que l'expression plus exacte est le Conseil gardien, car c'est l'institution du Conseil qu'est le gardien de la Constitution iranienne.

contrôlée la sincérité du scrutin législatif par le Conseil gardien, l'Assemblée législative, elle-même, procède à la vérification des pouvoirs de ses membres.

Le système mixte existait avant la Révolution islamique de 1979 et prenait la forme d'un premier contrôle exercé par les comités électoraux de contrôle et ensuite d'un contrôle secondaire par les Chambres intéressées (l'Assemblée nationale ou le Sénat). Les Chambres législatives ne vérifiaient que le mandat des députés ou des sénateurs proclamés élus par les comités de contrôle de la circonscription. Ainsi dans ce système, la prépondérance avait été donnée aux comités électoraux de contrôle. Le législateur iranien avait prévu apparemment un contrôle populaire. C'est le peuple qui contrôlait le bon déroulement des élections et examinait les contestations. Malgré l'apparence démocratique qui peut être présentée par ce mode de contrôle, le rôle du pouvoir exécutif (la Cour ainsi que le Gouvernement) était fortement favorisé dans ce système. Le législateur avait confié aux Gouverneurs des pouvoirs énormes en matière de désignation des membres des comités électoraux de contrôle de la circonscription. Le choix des membres des comités électoraux de contrôle accordait une prépondérance considérable au pouvoir exécutif, ce qui avait des effets directs dans le processus de désignation des parlementaires. Le pouvoir exécutif était simplement obligé de convier les gens appartenant à certaines catégories de personnes. Les catégories mentionnées par la loi ne possédaient pas un corps organisé disposant du pouvoir de proposition. Même si elles avaient des corps organisés et proposaient des personnes au Gouverneur, ce dernier n'était pas tenu de respecter leur choix et de les convier. La loi n'imposait aucune condition précise aux Gouverneurs dans leur fonction et ils pouvaient convier n'importe quelle personne. Comme le dit justement M. Bani-Sadr, l'institution de ce comité, qui dans une conjoncture d'hégémonie de la bourgeoisie aurait effectivement pu constituer un instrument de contrôle et de garantie de la régularité des opérations électorales, est en réalité devenu rapidement l'un des moyens essentiels de contrôle des résultats électoraux par l'appareil d'Etat³.

Après la Révolution islamique de 1979, le système précédent a été abandonné pour être remplacé par un autre système. En effet, à cause de l'augmentation du nombre des élections sous le régime de la République Islamique, divers systèmes de contrôle sont utilisés. Le système de principe est le contrôle par le juge constitutionnel de la régularité de toutes les élections nationales. En effet, l'Iran reconnaît un conseil doté d'attributions semblables à celles des autres cours constitutionnelles. La Constitution iranienne a prévu le Conseil gardien. Ce dernier contrôle l'islamité et la constitutionnalité de toutes les lois adoptées par le Parlement et veille à la régularité des élections nationales entre autres⁴. L'article 91 de la Constitution iranienne expose la composition du Conseil gardien. Il comprend douze membres répartis en deux catégories. La première catégorie est le groupe des jurisconsultes islamiques (Foghaha⁵). Il est composé de six spécialistes du droit musulman. Cette catégorie est dominée par des jurisconsultes formés dans les écoles des sciences islamiques (Howza)⁶. La seconde catégorie est le groupe des juristes musulmans, répartis dans les

³ S-A. BANI-SADR, *Quelle révolution pour l'Iran?*, Paris, Fayolle, 1980, pp. 219-220

⁴ Pour plus d'explications sur la composition du Conseil gardien cf. J. TAGHIZADEH, "Le Conseil des gardiens : juge constitutionnel iranien ?" *Revue Politéia*, Les Cahiers de l'AFAAIDC, n° 4, Automne 2003, pp. 171-179

⁵ Les savants qui ont une connaissance approfondie des dogmes religieux chiites.

⁶ Ces écoles se trouvent habituellement près des lieux saints chiites et dans les villes comme Nadjaf en Iraq ou Qom en Iran.

diverses disciplines juridiques. En vertu de l'article 99 de la Constitution iranienne "le Conseil gardien contrôle l'élection de l'Assemblée des experts⁷, du Président de la République, de l'Assemblée consultative islamique⁸ et le Plébiscite ainsi que le Référendum". Dans le domaine électoral, le Conseil joue un rôle très actif et ses pouvoirs sont très étendus. Ils sont à peu près semblables à ceux du Conseil constitutionnel français dans le domaine du contrôle de la régularité des élections dans le cadre de la circonscription d'Etat, à savoir l'élection présidentielle ainsi que le Référendum. Ainsi en Iran, la prérogative du contrôle fut pratiquement retirée au Gouvernement et confiée au Conseil gardien.

Le domaine de compétences du Conseil en matière du contrôle de la régularité des élections nationales recouvre toutes les opérations électorales. Il comprend le contrôle de l'aptitude des candidats aux mandats électifs nationaux, l'examen de la sincérité du résultat ; l'appréciation des contestations et la proclamation des résultats définitifs. Le Conseil gardien a ainsi la compétence de veiller à la régularité de l'éligibilité à toutes les élections nationales. Il contrôle l'éligibilité des candidats à l'élection présidentielle (§I), aux élections législatives (§II) et aux élections des experts (§III). L'intervention du Conseil dans ce domaine est déterminante.

§I. Le contrôle de l'éligibilité à la présidence de la République

Le Constituant iranien a désigné le Conseil gardien pour veiller à la régularité de l'éligibilité à l'élection présidentielle. En effet, c'est une partie de l'alinéa 9 de l'article 110 de la Constitution qui stipule que : "l'aptitude des candidats à la présidence de la République, au regard des conditions qui sont énumérées dans la Constitution, doit être approuvée par le Conseil gardien". Ainsi, lors de chaque élection présidentielle, le Conseil est tenu de vérifier l'éligibilité de centaines de candidat. Chaque citoyen qui se considère apte à remplir le mandat présidentiel a la possibilité d'enregistrer sa candidature au Ministère de l'Intérieur. Le Conseil gardien doit examiner tout acte déposé. L'appréciation de l'aptitude des candidats au regard des conditions d'éligibilité à l'élection présidentielle s'exerce directement par le Conseil gardien. C'est une tâche difficile à accomplir, car le Conseil doit théoriquement apprécier l'éligibilité de chaque personne qui se porte candidate.

Dans le souci de prévoir un procédé démocratique de la désignation des candidats aux élections présidentielles, les Etats démocratiques adoptent divers modes de présentation des candidats. En France, la solution est le parrainage. Tout candidat doit recueillir, au moins, cinq cents signatures d'élus d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou territoire d'outre-mer⁹. Ce système a pour but "d'assurer le sérieux de la compétition électorale en éliminant les candidatures fantaisistes ou peu représentatives¹⁰". Le nombre des candidats à l'élection présidentielle française s'est

⁷ L'Assemblée des experts en Iran a pour tâche d'élire le Guide du pays et de contrôler la régularité de ses fonctions.

⁸ L'Assemblée consultative islamique est le Parlement iranien.

⁹ Cette exigence géographique est destinée à écarter une gloire locale et favoriser les candidatures dont l'audience est à la mesure de leur ambition nationale.

¹⁰ J-C. MASCLÉ, *Le droit des élections politiques*, Paris, puf, 1992, p. 57. La pratique de ce système a manifesté autrement lors de l'élection présidentielle française en 2002. D'une part, il était fort possible que Jean-Marie LE PEN, dont les sondages avaient clairement établi qu'il représentait au moins 10 % de

élevé à 16 en 2002, "ce qui traduit les insuffisances du système de filtre¹¹". Même si la légitimité ainsi que l'efficacité du système de présentation est redouté¹², il est tout de même l'un des meilleurs choix possibles. Ce système présente au moins un critère concret pour régler le problème de candidature¹³. Sous ce système, "la restriction de la liberté de candidature permet de sauvegarder la liberté de l'électeur¹⁴". Il semble qu'il est préférable de prévoir ce type de présentation en Iran. Le système actuel du contrôle de l'éligibilité à l'élection présidentielle iranienne n'est pas conforme à l'esprit démocratique. Le Constituant iranien aurait pu attribuer, comme en France, à un certain nombre de membres des assemblées politiques nationales et locales le soin de présenter les candidats à l'élection présidentielle. Le Constituant ne serait toutefois pas tenu de supprimer ces conditions subjectives, même si c'est souhaitable. Il aurait dû au moins présenter des mesures concrètes d'après lesquelles les organes de contrôle peuvent vérifier l'éligibilité des candidats. Le Constituant pourrait empêcher ainsi les candidats fantaisistes et diminuer le pouvoir d'appréciation de l'organe du contrôle de l'éligibilité, à savoir le Conseil gardien. Il pourrait cependant confier au Conseil le soin d'examiner les conditions de forme des actes de présentation des candidats à l'élection présidentielle. Qu'en est-il alors du contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative.

§II. Le contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative

Contrairement à l'élection présidentielle, la question de la désignation de l'organe veillant à la régularité de l'éligibilité à l'élection législative n'est pas expressément tranchée par la Constitution iranienne. En effet, même si la Constitution iranienne accepte le principe de contrôle de la régularité des élections législatives par le Conseil gardien, elle ne détermine pas clairement le domaine de ses compétences en la matière. Apparemment le Constituant voulait confier à l'Assemblée législative le soin de choisir l'organe chargé de la vérification de l'éligibilité à l'élection législative. Ainsi, le Conseil gardien n'examinait pas en principe l'aptitude des candidats aux élections législatives. Le Conseil vérifiait au début la contestation des candidats déclarés inéligibles par les organes principaux de contrôle en matière d'éligibilité. Cette tâche a été confiée en principe aux comités exécutifs des élections¹⁵. C'est l'Assemblée législative qui, en suivant la décision d'interprétation du Conseil gardien concernant sa compétence en matière de contrôle de l'éligibilité, a confié au Conseil gardien la tâche délicate du contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative. Cette compétence du Conseil n'est reconnue qu'après de vifs événements sur la scène politique du pays. Il est souhaitable d'étudier la décision d'interprétation du Conseil en la matière (A), avant de s'intéresser aux modalités de contrôle de l'éligibilité aux élections législatives (B).

l'électorat, ne puisse pas accéder à la candidature. D'autre part, le nombre de candidats en lice pour le premier tour était de 16 candidats, ce qui paraît excessif pour une élection présidentielle.

¹¹ B. MATHIEU et M. VERPEAUX, *Droit constitutionnel*, Paris, puf, 2004, p. 365

¹² A-M. AMIR ARJMANDI, *L'étude comparée du système électoral de l'Assemblée législative iranienne avec les systèmes courants électoraux*, Mémoire de DEA en Droit public à l'Université de Téhéran, 2002, p. 34. Pour plus d'explications cf. E. CARPENTIER, "La procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle : le paradoxe de la démocratie", *RFDC*, n°51, 2002, pp. 619-628.

¹³ H. FERESHTEH, "Réflexions sur le Conseil constitutionnel français et le Conseil gardien iranien", *Qom, Revue Islamic Gouvernement*, n° 30, 2004, p. 125

¹⁴ E. CARPENTIER, *op.cit.*, p. 623

¹⁵ Les modalités de formation de ces comités sont similaires à celles des comités électoraux de contrôle qui existaient avant la Révolution islamique. Les membres sont choisis et conviés au premier lieu par le Ministre de l'Intérieur ou ses représentants comme les Gouverneurs. Au second lieu, les conviés élisent parmi eux les membres du comité ainsi que leurs suppléants.

A. La décision du Conseil gardien concernant sa compétence en matière de contrôle de l'éligibilité à la députation

Le pouvoir du Conseil en matière d'interprétation de la Constitution¹⁶ a eu comme conséquence l'interprétation de l'article 99 de la Constitution au sujet du contrôle de la régularité des élections nationales (I). Cette décision a suscité naturellement l'analyse des juristes et des intellectuels (II).

I. Le procédé de prise de décision du Conseil

L'origine des débats concernant l'étendue des compétences de contrôle du Conseil gardien en matière d'élections législatives remonte à l'élection de la troisième législature de la République Islamique en 1986 où le Conseil avait envisagé d'annuler les résultats de la circonscription de Téhéran¹⁷. Selon le juge iranien des élections nationales, certains élus de Téhéran n'étaient pas éligibles. A l'époque, l'intervention de l'Ayatollah Khomeiny a momentanément résolu le problème, donc, le Conseil a confirmé les résultats obtenus dans cette circonscription électorale. L'étendue de ses compétences en la matière constituait toujours le terrain de désaccord entre lui et le Gouvernement, jusqu'à ce que le législateur adopte des dispositions nécessaires à ce domaine. Mais avant que le législateur iranien ne traite de cette question en 1996¹⁸, le Conseil gardien dans une décision d'interprétation, datée de 1992, avait fait entrer la vérification de l'éligibilité à l'Assemblée législative dans le champ de ses compétences en matière électorale. A l'époque, le président du Comité central de contrôle des élections, qui était l'un des membres jurisconsultes du Conseil, lui a demandé son avis concernant l'étendue de ses compétences en matière d'élections législatives. Le président du Comité avait demandé expressément que le Conseil donne son avis dans le cadre d'une décision d'interprétation de l'article 99 de la Constitution qui confie au Conseil le soin de contrôler la régularité des élections nationales. Il avait justifié sa demande par le souci de garantir la liberté de choix du peuple¹⁹ ainsi que d'éviter l'ingérence des organes chargés de l'organisation des élections dans le procédé de l'élection législative. Le Conseil gardien, dans la décision de réponse, statue que "le contrôle mentionné dans l'article 99 de la Constitution est absolu. Il comprend toute opération électorale, y compris la vérification de l'aptitude des candidats²⁰". Cette décision a engendré de vifs débats et contestations au milieu des intellectuels et des mouvements politiques.

II. L'analyse de la décision du Conseil

La décision du Conseil gardien est contestée par la plupart des juristes, constitutionnalistes et intellectuels iraniens. En effet, ils mettent en cause les fondements juridiques de cette décision. Selon eux, pour diverses raisons, cette décision n'est conforme ni à la Constitution, ni aux principes juridiques relatifs aux modalités d'interprétation. Les remarques formulées contre cette décision du Conseil sont diverses.

¹⁶ Pour plus d'explications sur le pouvoir du Conseil gardien en matière d'interprétation de la Constitution cf. J. TAGHIZADEH, "Le Conseil des gardiens : juge constitutionnel iranien ?", *op.cit.*, pp. 181-182

¹⁷ H. SHAHBAZI, *Le contrôle des élections en droit iranien et anglais*, Mémoire de DEA en Droit public à l'Université de Téhéran, 2002, p. 4

¹⁸ L'article 3 de la loi électorale de l'Assemblée consultative adoptée en 1999 a confirmé de nouveau la compétence absolue du Conseil gardien en matière de contrôle de la régularité des élections législatives.

¹⁹ M-R. BANDAR TCHI, *Décisions légales du Conseil gardien*, Ghazvine, Bahrol oloum, 2000, p. 89

²⁰ *Op.cit.*, p. 90

La première remarque consiste à noter que le Conseil a interprété l'article 99 de la Constitution alors que cet article n'en avait pas besoin. Selon les auteurs²¹, l'exigence de la Constitution était claire. La Constitution voulait seulement désigner, par cet article, l'organe à qui il confie la tâche de contrôler la régularité des élections nationales. Ainsi, il a déterminé le Conseil gardien comme organe de contrôle. A ce stade, le Constituant iranien ne voulait pas mentionner les modalités de son contrôle ou par exemple clarifier précisément le champ de ses fonctions. "C'est justement pour cette raison que le Constituant a parlé du contrôle du référendum dans cet article alors que la question de la candidature ne se pose pas pour ce mode de votation démocratique²²".

La deuxième remarque est que le Constituant n'entendait pas faire, par cet article, du Conseil gardien l'organe de vérification de l'éligibilité à l'Assemblée législative. Si le Constituant le voulait, il aurait dû le mentionner expressément dans la Constitution, comme il l'a fait pour le contrôle de l'éligibilité à l'élection présidentielle²³. Le Constituant n'a pas mentionné le pouvoir pour le Conseil de contrôler la candidature à l'Assemblée législative.

La troisième remarque est que, contrairement à l'avis de certain²⁴, il ne faut pas faire sortir un concept très large du terme de "contrôle". En effet, dans plusieurs articles de la Constitution, le terme de "contrôle" est utilisé et jamais le Conseil gardien n'a approuvé un concept si large pour ce mot mentionné dans ces articles de la Constitution²⁵. La mise en exercice d'une interprétation si vaste du mot de contrôle est dans la pratique impossible et illogique²⁶. C'est par exemple le cas de l'article 175 de la Constitution qui détermine un conseil chargé de contrôler la régularité de fonctionnement de l'Organisation de la Radio-Télévision iranienne²⁷. Si la logique présentée par le Conseil gardien en matière de contrôle des élections législatives doit être suivie, il faut bien dire que chaque décision du Président de cette Organisation doit être approuvée par les représentants des trois pouvoirs que sont l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Dans la pratique, le Président de cette Organisation, nommé par le Guide, ne se voit pas responsable devant ce conseil et ne lui permet donc pas de contrôler de façon efficace la régularité de fonctionnement de cette organisation publique.

La quatrième remarque est que le contrôle de l'élection ne comprend pas en principe le contrôle de l'aptitude des candidats. Le contrôle des élections est en effet le contrôle du scrutin proprement dit ; les opérations de déroulement et de dépouillement du vote et la proclamation des résultats²⁸. Cette remarque est guidée par diverses

²¹ S-M. TAJZADEH, "A Propos du contrôle d'approbation", in *Nezarat-é-Estesvabi*, Téhéran, Afkar (Daftare Tahkime Vahdat), 2000, p. 45, M. SHARIF, "Regard juridique sur le sujet du contrôle d'approbation", in *Nezarat-é-Estesvabi*, Téhéran, Afkar (Daftare Tahkime Vahdat), 2000, p. 20 et S-M. ALIZADEH TABATABAEI, "Réflexions sur le concept juridique du contrôle du Conseil gardien sur les élections", in *Nezarat-é-Estesvabi*, Téhéran, Afkar (Daftare Tahkime Vahdat), 2000, p. 141

²² M. SHARIF, "Regard juridique sur le sujet du contrôle d'approbation", *op.cit.*, p. 21

²³ Alinéa 9 de l'article 110 de la Constitution iranienne.

²⁴ F. HEDAYAT NIA, "L'analyse du projet d'amendement à la loi électorale de l'Assemblée législative", Qom, *Revue Ravagh-é-Andisheh*, n° 13, 2003, p. 61

²⁵ Gh. SHOALEH SAADI, "Le contrôle d'approbation et la séparation des pouvoirs", in *Nezarat-é-Estesvabi*, Téhéran, Afkar (Daftare Tahkime Vahdat), 2000, p. 171

²⁶ H. KAVIANI, "Le Conseil gardien face à une élection (Hamgaraei ya Vagaraei)", Téhéran, *Revue Rah-é-nou*, n° 19, p. 5

²⁷ Paragraphe 2 de cet article dispose que : "La nomination et la révocation du Président de la Radio-Télévision de la République Islamique d'Iran incombent au Guide, et un conseil composé des représentants du Président de la République, du Chef du pouvoir judiciaire et de l'Assemblée Consultative Islamique (chacun deux personnes) exercera un contrôle sur cette Organisation".

²⁸ Gh. SHAABANI, *Droit constitutionnel et structure de l'Etat en République Islamique*, Téhéran, Ettelaat, 1994, p. 180

raisons. D'une part, si le contrôle de la régularité de l'éligibilité des candidats était compris dans la notion d'élection, la Constitution ne devait pas mentionner dans l'alinéa 9 de son article 110 que c'est le Conseil gardien qui contrôle l'éligibilité à la Présidence de la République alors qu'elle l'a fait²⁹. Egalement, elle ne devait pas confier à l'Assemblée des experts le soin de désigner l'organe chargé du contrôle de l'éligibilité des experts alors qu'elle l'a fait aussi³⁰. D'autre part, l'article 110 mentionne que "les qualités requises des candidats à la Présidence de la République au regard des conditions qui sont énumérées dans cette Constitution, doivent être approuvées, *avant* les élections, par le Conseil gardien, et, pour le premier mandat, par le Guide". Ainsi, le Constituant iranien reconnaît explicitement que le contrôle des actes de candidature s'effectue *avant les élections*. Ce qui signifie qu'il est séparé de l'élection proprement dite. C'est pourquoi, le contrôle des élections mentionné dans l'article 99 de la Constitution iranienne ne comprend pas automatiquement le contrôle de l'éligibilité des candidats³¹. Dans ce sens, l'un des membres juristes du Conseil a mentionné dans une interview en 1998 que la vérification de l'aptitude des candidats relève de l'exécutif des élections et non de son contrôle³².

La cinquième remarque est que cette décision porte atteinte à l'article 62 de la Constitution iranienne, alors que le principe oblige qu'une décision d'interprétation ne soit contraire ni au texte et ni à l'esprit de la Constitution³³. Cette décision dégrade d'une part, le paragraphe I de cet article qui dispose que l'Assemblée législative doit être composée de représentants de la Nation, élus de manière directe. L'intervention du Conseil en la matière porte atteinte au caractère direct des élections législatives en les transformant aux élections à deux degrés³⁴. D'autre part, l'article 62 de la Constitution confie au Parlement le soin d'adopter les conditions d'électorat et celles d'éligibilité ainsi que les modalités des élections législatives³⁵. Evidemment, le Conseil gardien, peut, en tant que juge constitutionnel, contrôler la constitutionnalité des lois adoptées dans ce sens, mais c'est le Parlement qui définit les modalités de l'élection, y compris les modalités de contrôle³⁶. Il relève donc de l'Assemblée législative de déterminer l'organe chargé du contrôle de l'éligibilité des candidats à l'Assemblée législative. Selon M. Sharif, les conseils départementaux sont les meilleures instances auxquelles peut être confié le pouvoir de contrôler l'éligibilité des candidats à l'Assemblée législative³⁷.

La dernière remarque consiste à dire que le Conseil a interprété cet article dans le but d'élargir le champ de ses compétences, car, il n'existait pas, avant cette décision, pour le Conseil la fonction de contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative alors que la Constitution existait dès le début de son fonctionnement. C'est à partir du 1991 que le Conseil gardien vise à vérifier l'éligibilité à l'Assemblée législative. Ainsi,

²⁹ *Op.cit.*, p. 148

³⁰ M. SHARIF, "Regard juridique sur le sujet du contrôle d'approbation", *op.cit.*, p. 24, S-M. ALIZADEH TABATABAEI, *op.cit.*, p. 148 et Gh. SHAABANI, *op.cit.*, p. 182

³¹ S-M. ALIZADEH TABATABAEI, *op.cit.*, p. 142

³² Voir : M. MOMEN, "Le Conseil gardien et le discernement de l'éligibilité des candidats à l'Assemblée des experts", Qom, *Revue Islamic Gouvernement*, n° 8, 1998, p.150

³³ BUREAU DES RECHERCHES JURIDIQUES, "L'introduction au sujet de la réforme de la loi électorale (III) ; autour le concept de contrôle", Téhéran, *Markaz-é-Pajohèshhayé Majlès*, 1999, p. 4 et H. PEYMAN, "Le contrôle d'approbation est contraire aux droits de la Nation", in *Nezarat-é-Estesvabi*, Téhéran, Afkar (Daftare Tahkime Vahdat), 2000, p. 203

³⁴ H. PEYMAN, *op.cit.*, p. 198

³⁵ L'article 62 de la Constitution iranienne dispose que : "L'Assemblée consultative islamique est composée de représentants de la Nation qui sont élus de manière directe et par vote secret. Les conditions requises pour être électeurs et éligibles ainsi que le mode de scrutin seront déterminés par la loi".

³⁶ M. SHARIF, "Regard juridique sur le sujet du contrôle d'approbation", *op.cit.*, p. 26

³⁷ *Op.cit.*, p. 29

non seulement le Conseil a redéfini les modalités du contrôle en sa faveur par cette interprétation, mais aussi il a élargi le champ de ses compétences en matière de contrôle d'éligibilité³⁸. Au lieu d'interpréter le texte constitutionnel, le Conseil gardien a ajouté une nouvelle disposition à la Constitution alors qu'en absence du constituant originaire, le pouvoir d'ajouter de nouvelles dispositions aux textes constitutionnels relève du constituant dérivé, à savoir au Conseil de la Révision de la Constitution en Iran³⁹. En plus, "le principe est que l'interprétation d'un texte, constitutionnel ou législatif, ne doit pas avoir comme résultat l'élargissement des pouvoirs de celui qui l'interprète"⁴⁰.

Dans le cas actuel, il faut apparemment choisir une solution intermédiaire. Selon M. Sharif, "le contrôle de l'aptitude des candidats à l'Assemblée législative relève en principe des comités exécutifs des élections. Le Conseil gardien ne peut intervenir qu'en appel"⁴¹. Cette proposition n'est pas contraire à l'avis de certains auteurs qui considèrent le Conseil gardien comme le meilleur organe de contrôle de la régularité des candidatures à l'Assemblée législative. Selon eux, les modalités de composition du Conseil ainsi que sa position vis-à-vis des autres instances politiques font aujourd'hui du juge constitutionnel iranien le meilleur choix pour contrôler l'aptitude des candidats à l'Assemblée législative⁴². La proposition de M. Sharif paraît raisonnable et conforme à la pratique du Conseil gardien avant 1991, c'est-à-dire, avant sa décision d'interprétation. Cet appel interviendrait évidemment avant le déroulement des élections pour que la personne déclarée inéligible sans raison puisse se porter candidate au scrutin. Cette démarche serait à l'opposé de la situation française où le Conseil constitutionnel examine la question après le déroulement du scrutin législatif.

Actuellement, le Conseil gardien a élargi le champ de ses compétences. La pratique du Conseil démontre qu'à partir de cette décision, toute opération concernant l'organisation et le déroulement des scrutins nationaux doit être approuvée soit par lui, soit par ses délégués. La détermination du jour de scrutin, l'officialisation de l'aptitude des candidats, les modalités relatives aux formats des bulletins de vote et à leur dépouillement sont parmi les mesures qui doivent être toujours approuvées par le Conseil gardien. Ainsi, le Gouvernement, notamment le Ministère de l'Intérieur, doit faire approuver toutes ses décisions en matière électorale par le Conseil ou le Comité central de contrôle dépendant du Conseil. Cette attitude du Conseil gardien, qui est basée sur sa décision d'interprétation, est contraire à *la philosophie du contrôle* ainsi qu'à *l'esprit de l'article 99 de la Constitution*⁴³. Le Conseil doit contrôler la régularité des scrutins nationaux en tant que juge d'élections. L'exercice de sa fonction de contrôle ne doit pas entraîner son ingérence dans le fonctionnement habituel des autorités chargées de l'organisation des élections nationales. Le juge iranien des élections

³⁸ A. BAYAT, *L'étude comparée de la place juridique du pouvoir législatif dans les Constitutions de 1906 et de 1979*, Mémoire de DEA en Droit public à la Faculté de Qom de l'Université de Téhéran, 1999, p. 112

³⁹ H. PEYMAN, *op.cit.*, p. 197

⁴⁰ A-H. ALINAGHI, *Le contrôle des élections et le discernement de l'éligibilité des candidats*, Téhéran, Ney, 1999, p. 40

⁴¹ M. SHARIF, "Regard juridique sur le sujet du contrôle d'approbation", *op.cit.*, p. 28

⁴² A. SAIDI SHAHROODI, *Le Conseil gardien et la nature du contrôle*, Téhéran, Sazmané Tablighaté Eslami, 2001, p. 7 et H. SHAHBAZI, *op.cit.*, p. 165. M. Shahbazi explique tout de même que l'origine de sa proposition ne se trouve pas dans la décision d'interprétation du Conseil gardien. Il continue ensuite que selon lui, un composé des membres du comité exécutif et de ceux du comité de contrôle des élections semble préférable pour contrôler la régularité des candidatures. (H. SHAHBAZI, *op.cit.*, p. 168)

⁴³ S-M. HACHEMI, *Droit constitutionnel iranien*, Tome 2, Téhéran, Mizan, 6^e édition, 2002, p. 260

nationales doit accomplir son devoir de juridiction⁴⁴. Le concept du suffrage direct étant claire, l'existence de n'importe quel intermédiaire transforme le caractère direct du suffrage en suffrage indirect⁴⁵. L'ingérence du Conseil gardien dans le procédé de contrôle de l'aptitude des candidats dégrade le caractère universel du suffrage. En effet, par l'attitude du Conseil en matière d'éligibilité, l'élection devient non seulement indirecte mais aussi dénaturée en Iran⁴⁶. La limitation du droit d'éligibilité borne dans la pratique le droit de vote reconnu par la Constitution⁴⁷.

Le Conseil gardien a aujourd'hui le dernier mot en matière de contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative. L'étude des modalités du contrôle de l'acte de candidature démontrera la prééminence du Conseil dans ce procédé délicat.

B. Les modalités de contrôle de l'éligibilité à la députation

L'appréciation de l'aptitude des candidats à l'Assemblée législative se fait en premier lieu par les comités exécutifs des élections (I). Ceux-ci doivent collaborer avec les comités subsidiaires de contrôle aux niveaux départemental et régional, nommés par le Conseil gardien. Ces délégués du Conseil examinent en deuxième lieu l'éligibilité des candidats (II). Le Conseil gardien lui-même a enfin le dernier mot sur le contrôle de l'aptitude des candidats (III).

I. Le rôle des comités exécutifs des élections en matière de contrôle de l'éligibilité à la députation

En premier lieu, c'est le comité exécutif des élections de chaque circonscription électorale, constitué à l'initiative du Gouverneur, qui examine l'éligibilité des candidats à l'Assemblée législative. Les modalités de la composition des comités exécutifs des élections seront étudiées, avant de se pencher sur celles de leur fonctionnement.

a) La composition des comités exécutifs des élections

Pour entamer l'organisation de chaque scrutin politique, le Gouverneur de département et également le Sous-gouverneur de district sont tenus de constituer les comités exécutifs des élections. Le législateur iranien a apparemment décidé de favoriser la composition populaire de ces comités. A cette fin, dès la prise de la décision du Ministre de l'Intérieur concernant le début de chaque consultation électorale, le Gouverneur doit convier trente personnalités dignes de confiance de la circonscription pour qu'elles élisent parmi elles les neuf membres principaux et les cinq membres suppléants du comité exécutif de la circonscription⁴⁸. Le comité exécutif de chaque

⁴⁴ Ibid. Il est donc insensé de considérer comme certains (par exemple M. SEIFZADEH, "Le Conseil gardien ; une analyse juridique", in *Nezarat-é-Estesvabi*, Téhéran, Afkar (Daftare Tahkime Vahdat), 2000, p. 302) qu'en matière électorale, les pouvoirs du Conseil se résument dans un simple droit à être informé (*Nézaraté Ettélaii*).

⁴⁵ M. MOHAMMADI DARYA SARI, *Analyse du système électoral en République Islamique d'Iran*, Mémoire de DEA en Droit public à la Faculté de Qom de l'Université de Téhéran, 2003, p. 109

⁴⁶ MOHAMMADI GORGANI (M), "Problèmes légaux de l'exercice de la souveraineté nationale", *Revue Iran Farda*, n° 61, 1999, p. 5

⁴⁷ N-M. SHIRMOHAMMADI, *Le contrôle des élections en droit iranien et anglais*, Mémoire de DEA en Droit public à l'Université Chahid Béhécti de Téhéran, 2002, p. 72

⁴⁸ Article 31 de la loi relative aux élections législatives.

circonscription est en effet composé de neuf membres dignes de confiance, du Directeur de l'office d'Enregistrement des Etats civils de la circonscription et du Gouverneur. Ce dernier assure également la présidence de ce comité⁴⁹. L'un des membres de ce comité doit être élu parmi les conseillers locaux de la circonscription⁵⁰. Avant 1995, le Procureur général du département figurait parmi les membres de droit du comité exécutif des élections de la circonscription. Cette prévision était raisonnable, car certaines fonctions de ce comité sont de caractère contentieux. La présence du procureur général ou du président du tribunal au sein du comité exécutif renforcerait l'authenticité de ses décisions⁵¹. Elle diminuerait la marge de manœuvre du Pouvoir exécutif en la matière en prévoyant la représentation du Pouvoir judiciaire.

L'alinéa 2 de l'article 32 de la loi relative aux élections législatives énumère certaines conditions pour pouvoir devenir membre des comités exécutifs. Ces conditions ressemblent beaucoup à celles relatives à l'éligibilité à l'Assemblée législative. Les membres de ces comités doivent avoir la foi et une croyance pratique en Islam (sauf dans les circonscriptions des minorités religieuses) et en la Constitution. Ils doivent être de bonne réputation et alphabétisés. Les membres des comités exécutifs ne peuvent pas être choisis parmi les personnes qui ont participé à la consolidation du régime du Chah. Ils ne doivent pas être non plus attachés aux groupements illégaux⁵². L'appréciation de l'aptitude des membres des comités exécutifs au regard des conditions susmentionnées appartient aux comités de contrôle des élections dépendant du Conseil gardien. Ces derniers sont tenus de donner leur avis concernant chaque personne présentée par le Gouverneur dans un délai de trois jours⁵³. C'est après l'acceptation de l'aptitude de ces personnes par le comité de contrôle de la circonscription que le Gouverneur les convie pour procéder à la désignation des membres principaux et suppléants du comité exécutif de la circonscription. L'élection des membres du comité exécutif des élections de la circonscription se déroule au scrutin secret à la majorité simple des voix⁵⁴.

Selon certain⁵⁵, la formation des comités exécutifs exclusivement par des personnes conviées par le Pouvoir exécutif porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, mentionné dans l'article 57 de la Constitution iranienne, car ces comités contrôlent la régularité des actes de candidature de potentiels membres du Pouvoir législatif. Cette observation ne paraît pas justifiée pour diverses raisons.

Premièrement, la séparation des pouvoirs conçue par l'article 57 de la Constitution iranienne n'est pas rigide. Il faut même se demander si la séparation des pouvoirs existe en Iran. Etant donné que le Guide du pays exerce un contrôle étendu sur les trois pouvoirs, le principe de la séparation des pouvoirs en République Islamique

⁴⁹ Article 31 de la loi relative aux élections législatives.

⁵⁰ Alinéa unique de l'article 31 de la loi relative aux élections législatives.

⁵¹ BUREAU DES RECHERCHES JURIDIQUES, "Retour sur les points faibles et forts de la loi électorale de l'Assemblée", Téhéran, *Revue Majlès va Pajohèsh*, n° 19, 1996, p. 88

⁵² L'ancien article (alinéa 1 de l'article 34) relatif aux conditions requises pour devenir membre des comités exécutifs avait nécessité que deux, ou au moins un, de neuf membres de ce comité doivent être choisis parmi les clergés. Cette disposition "discriminatoire qui était sans doute contraire aux articles 19 et 20 de la Constitution iranienne (R. TAJARLOO, *Analyse de l'élection de l'Assemblée consultative islamique et sa comparaison avec l'élection de l'Assemblée des représentants au Canada*, Mémoire de DEA en Droit public à l'Université de Téhéran, 1992, p. 189)" a été abrogée.

⁵³ Article 32 de la loi relative aux élections législatives.

⁵⁴ Article 32 de la loi relative aux élections législatives.

⁵⁵ M. SHARIF, "Regard juridique sur le sujet du contrôle d'approbation", *op.cit.*, p. 28

d'Iran ne peut pas être en principe compatible avec la séparation des pouvoirs existante dans les démocraties contemporaines⁵⁶.

Deuxièmement, ces comités se caractérisent par des compositions populaires, car les personnes conviées sont choisies parmi les électeurs résidant dans la circonscription.

Troisièmement, l'aptitude des membres des comités exécutifs des élections est approuvée par les délégués du Conseil gardien dans la circonscription. Cette disposition législative a pour but de barrer la route devant l'éventuel abus des Gouverneurs de leur pouvoir de proposition⁵⁷. Sans doute, la composition des comités exécutifs est plus démocratique que celle des comités de contrôle des élections, désignés par le Conseil gardien, qui sont théoriquement indépendants.

Il faut souligner enfin qu'en France, pays de Montesquieu où la séparation des pouvoirs est plus respectée, la tâche de contrôler la régularité de l'éligibilité à l'Assemblée législative est confiée en premier lieu au Préfet (représentant du pouvoir exécutif dans le département)⁵⁸. Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas contraire à la coordination, à la coopération et au contrôle respectif entre les pouvoirs. Cependant, certains auteurs⁵⁹ proposent qu'avec la formation des conseils locaux, les membres du comité exécutif soient conviés par ces conseils et non par le Gouverneur de département ou le Sous-gouverneur de district.

Le comité exécutif de chaque circonscription remplit diverses responsabilités. Il est responsable du bon déroulement du scrutin dans la circonscription⁶⁰ et examine, en tant que premier organe de contrôle, l'aptitude des personnes qui se portent candidates à l'Assemblée législative dans la circonscription.

b) Le fonctionnement des comités exécutifs des élections

Concernant tous les candidats, le Ministère de l'Intérieur et le Conseil gardien envoient des lettres aux diverses autorités pour demander des renseignements à propos de leur passé et apprécier leur aptitude. Le Ministère du Renseignement, le Procureur Général du pays, l'Organisation d'Enregistrement des Etats civils du pays ainsi que l'Office d'Identification et de Police Internationale sont les quatre organes auxquels ils s'adressent pour s'enquérir de la situation des candidats⁶¹. Pour le Procureur Général du pays et pour l'Office d'Identification et de Police Internationale, la question est simple. Ils répondent à ces deux autorités à propos du casier judiciaire du candidat. Concernant l'Organisation d'Enregistrement des Etats civils du pays, il répond de l'état civil du candidat et précise si le candidat est de nationalité iranienne d'origine ou non. Quant au Ministère du Renseignement, la situation n'est pas très claire. Cette situation

⁵⁶ M-T. ZAREI, *La séparation des pouvoirs en République Islamique d'Iran ainsi que l'influence des pouvoirs*, Mémoire de DEA en Droit public à la Faculté de Qom de l'Université de Téhéran, 1999, p. 69

⁵⁷ R. TAJARLOO, *op.cit.*, p. 186

⁵⁸ L'article 160 du Code électoral français dispose que : "S'il apparaît qu'une déclaration de candidature a été déposée par une personne inéligible, le préfet doit surseoir à l'enregistrement de la candidature et saisir, dans les vingt-quatre heures, le tribunal administratif qui statue dans les trois jours. La décision du tribunal ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel saisi de l'élection".

⁵⁹ BUREAU DES RECHERCHES JURIDIQUES, "Retour sur les points faibles et forts de la loi électorale de l'Assemblée", *op.cit.*, p. 88

⁶⁰ Article 42 de la loi relative aux élections législatives.

⁶¹ Article 48 de la loi relative aux élections législatives.

faciliterait l'ingérence directe du pouvoir exécutif dans le processus de formation du Pouvoir législatif⁶².

Après avoir reçu les réponses des quatre autorités susmentionnées, le Ministère de l'Intérieur envoie ces rapports au Gouverneur ou au Sous-gouverneur de la circonscription. Ces derniers sont tenus de mettre en délibération les rapports originaux et les résultats de vérification dans la réunion commune des membres du comité exécutif ainsi que ceux du comité de contrôle des élections de la circonscription⁶³. Au niveau de la circonscription, c'est le comité exécutif qui vérifie l'aptitude des candidats au regard des conditions d'éligibilité.

Le comité exécutif des élections de chaque circonscription est tenu, dans un délai de dix jours à partir du dernier jour de l'enregistrement de l'acte de candidature, de vérifier l'éligibilité des candidats de sa circonscription électorale. Dans cette démarche, ce comité s'appuie, d'une part, sur les résultats d'enquêtes effectuées sur place et d'autre part, sur des rapports envoyés par le Ministère de l'Intérieur⁶⁴. Le rejet de l'aptitude des candidats doit être motivé par la loi et aussi par des documents et pièces authentiques⁶⁵. Les membres du comité exécutif doivent remplir leurs fonctions de contrôle en appliquant les dispositions électorales.

Le fait de prévoir la possibilité pour les comités exécutifs des élections de mener des enquêtes sur place concernant l'aptitude des candidats ne semble pas justifié. Ce genre d'enquêtes n'est pas fiable. Il est fort possible que les enquêteurs abusent de cette possibilité pour de raisons politiques ou personnelles. Les comités exécutifs des élections collaborent avec les comités subsidiaires de contrôle, et cela jusqu'à la fin de leurs travaux, c'est-à-dire jusqu'à l'émission des mandats. Toutes les décisions des comités exécutifs sont vérifiées par le Comité central de contrôle qui est assisté dans ce domaine par des comités subsidiaires de contrôle dans les départements et les régions.

II. Le rôle des comités de contrôle des élections en matière de contrôle de l'éligibilité à la députation

Le contrôle de l'aptitude des candidats par les comités exécutifs est suivi par celui exercé par les comités de contrôle des élections, composés des délégués du Conseil gardien dans chaque circonscription et région. Les modalités de composition des comités de contrôle et celles de leur fonctionnement seront successivement étudiées.

a) La composition des comités de contrôle des élections

Pour chaque élection législative, le Conseil gardien désigne, à la majorité des voix, cinq personnes de religion musulmane, avisées et dignes de confiance, en tant que Comité central de contrôle des élections et les présente au Ministère de l'Intérieur⁶⁶. Au moins une de ces cinq personnes doit être choisie parmi les membres du Conseil. En plus, la présidence de ce comité doit être assumée par un des membres du Conseil

⁶² H. PEYMAN, *op.cit*, p. 200

⁶³ Article 49 de la loi relative aux élections législatives.

⁶⁴ Article 50 de la loi relative aux élections législatives.

⁶⁵ Alinéa unique de l'article 50 de la loi relative aux élections législatives.

⁶⁶ Article 1 de la loi relative au contrôle du Conseil gardien de la régularité des élections de l'Assemblée consultative islamique.

gardien⁶⁷. Cette disposition est prévue pour renforcer la coopération entre le Comité et le Conseil gardien. Le Comité central de contrôle est habilité à contrôler les élections dans l'ensemble du pays. Pour mieux remplir sa fonction de contrôle, le Comité central désigne les comités de contrôle des élections, composés chacun de cinq membres dans chaque région⁶⁸. Le comité de contrôle des élections de chaque région désigne, avec l'accord du Comité central de contrôle, pour chaque circonscription électorale (département) un comité de contrôle des élections, composé de trois membres⁶⁹. En cas de besoin, ces comités de trois membres nomment, à leur tour, les membres des comités subsidiaires au sein de la circonscription. Par exemple, s'ils le trouvent nécessaire, ils désignent trois personnes en tant que comité subsidiaire de contrôle dans chaque district. Ils nomment également leurs délégués qui sont présents dans les bureaux de vote ayant pour mission de surveiller le bon déroulement des scrutins et d'en tenir informé le Conseil gardien ou ses délégués dans la circonscription.

La limitation du choix des membres de ces comités de contrôle aux musulmans semble être une discrimination à l'égard des minorités religieuses, reconnues par l'article 13 de la constitution, bien qu'elles ne représentent que 2 % de la population iranienne. Cette critique est valable également pour la composition des comités exécutifs des élections, car les minorités religieuses ne peuvent être membres de ces comités que dans les circonscriptions spécifiques aux minorités religieuses. En plus, sauf le cas des membres du Comité central de contrôle, tous les autres comités sont désignés par leur comité supérieur sans aucune restriction. Les comités de contrôle procèdent, à leur tour, au contrôle de l'aptitude des candidats.

b) Le fonctionnement des comités de contrôle des élections

Le Gouverneur de la circonscription est tenu, dans un délai d'un jour à partir de l'obtention de l'avis du comité exécutif au sujet de l'aptitude des candidats, d'en tenir informé avec le moyen le plus rapide le comité de contrôle de la région. Il doit joindre les documents et les pièces en question⁷⁰. Les candidats déclarés inéligibles par le comité exécutif de la circonscription ont, dans un délai de quatre jours, le droit de faire appel devant le comité de contrôle de la région⁷¹. Les rapports et les contestations seront connus par le comité de contrôle de la région dans un délai de sept jours. Ce comité est tenu d'informer le Comité central des élections de toutes ses décisions. Si le comité de contrôle de la région envisage d'accepter la décision du comité exécutif de la circonscription, il doit obtenir l'accord du Comité central des élections⁷². Autrement dit, pour rejeter la candidature déposée, il faut impérativement l'accord du Comité central alors que pour l'accepter, il l'informe simplement.

Après avoir obtenu l'avis du Comité central de contrôle, le comité de contrôle de la région est tenu de le transmettre, sous forme d'un procès-verbal, au Gouverneur de la circonscription. Ce procès-verbal comprend la situation de tous les

⁶⁷ Alinéa 1 de l'article 1 de la loi relative au contrôle du Conseil gardien de la régularité des élections de l'Assemblée consultative islamique.

⁶⁸ Article 5 de la loi relative au contrôle du Conseil gardien de la régularité des élections de l'Assemblée consultative islamique.

⁶⁹ Article 6 de la loi relative au contrôle du Conseil gardien de la régularité des élections de l'Assemblée consultative islamique.

⁷⁰ Article 51 de la loi relative aux élections législatives.

⁷¹ Alinéa unique de l'article 51 de la loi relative aux élections législatives.

⁷² Article 52 de la loi relative aux élections législatives.

candidats de chaque circonscription⁷³. Les décisions concernant l'éligibilité ou l'inéligibilité de chaque candidat doivent être motivées et justifiées par les dispositions légales. Le Gouverneur transmet ces décisions aux candidats. Ces derniers, en cas de rejet de leur éligibilité, ont la possibilité de contester devant le Conseil gardien⁷⁴. La décision rejetant ou approuvant l'éligibilité des candidats peut être réexaminée finalement par le Conseil gardien. C'est pourquoi, Le Conseil gardien décide en dernier ressort et vérifie les contestations.

III. Le rôle final du Conseil gardien en matière de contrôle de l'éligibilité à la députation

Avec la décision d'interprétation de 1992, la possibilité reste toujours pour le Conseil gardien de vérifier lui-même l'éligibilité à l'Assemblée législative. Il peut supprimer de la liste des candidats, déclarés éligibles par les comités exécutifs et même par les délégués du Conseil (les comités de contrôle), les personnes qu'il considère comme inéligibles⁷⁵. Si le Conseil gardien rejette l'éligibilité d'un candidat, déjà déclaré éligible, la possibilité est prévue pour le candidat de contester, dans un délai de trois jours, cette décision du Conseil portant son inéligibilité devant lui. Le Conseil est tenu, pour la dernière fois, d'examiner la contestation dans un délai de sept jours⁷⁶. Il examine la contestation et rend sa décision finale qui est définitive et irrévocable.

Le Conseil gardien est tenu de contrôler l'aptitude des candidats au regard des conditions d'éligibilité. Normalement, il doit apprécier la situation des candidats et statuer sur leur éligibilité selon les dispositions électorales. Le Conseil gardien doit exercer un "*contrôle légal*" en matière de contrôle des élections nationales. Autrement dit, toutes les décisions du Conseil doivent être basées sur la législation électorale⁷⁷. Si le Conseil gardien trouve qu'une personne n'est pas apte à remplir le mandat législatif, il ne doit pas lui permettre de rester dans la liste des candidats. Il doit par conséquent la déclarer inéligible. Toutefois, lors des élections législatives en 2004, le Conseil gardien a déclaré l'aptitude de certains candidats alors que selon lui ils n'étaient pas éligibles. En effet, le Conseil gardien avait déclaré, au début, l'inaptitude d'un grand nombre de candidats indépendants et réformateurs. Cette attitude du Conseil a suscité de vives contestations des courants réformateurs, notamment du Président de la République (Khatami) et du Président de l'Assemblée législative (Karroubi). Ils ont demandé au Guide du pays de régler ce problème. Le Guide a adressé une lettre au Conseil gardien en lui demandant de ne pas être très dur à l'égard des candidats lorsqu'il vérifie leur aptitude. Ainsi, le Conseil a déclaré l'éligibilité d'environ deux cents candidats en justifiant sa décision par l'Ordre Etatique⁷⁸ du Guide. Le Conseil gardien a précisé qu'il déclarait ces personnes aptes alors qu'il n'est pas convaincu de leur éligibilité.

Cette prise de position du Conseil paraît critiquable, car aucune circonstance ne lui permet de ne pas respecter les dispositions constitutionnelles et législatives. Ce genre de décision du Conseil est basé sur une interprétation très large de l'article 57 de

⁷³ Alinéa 1 de l'article 52 de la loi relative aux élections législatives.

⁷⁴ Alinéa 2 de l'article 52 de la loi relative aux élections législatives.

⁷⁵ L'alinéa 4 de l'article unique adopté en 1999, relatif à la nécessité de l'examen des contestations des candidats déclarés inéligibles, dispose que : "la vérification du Conseil gardien concernant l'aptitude des candidats déjà déclarés éligibles par les autorités primaires de contrôle, doit porter sur leur inéligibilité".

⁷⁶ Alinéa 3 de l'article unique susmentionné.

⁷⁷ M-J. ETAAT, "L'élection et le contrôle par le Conseil gardien", Téhéran, *Revue Iranienne de Droit Constitutionnel*, n° 2, Été 2004, pp. 31-32

⁷⁸ Hokm-é-Hokoumati

la Constitution iranienne qui dispose : "Les pouvoirs souverains en République Islamique d'Iran sont : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, qui sont exercés sous le contrôle de la Tutelle *absolue* du jurisconsulte (Vélayat Motlaghéye Amr) et du Guide de la Communauté (Emamaté Ommat), conformément aux principes suivants de cette Constitution. Ces pouvoirs sont indépendants les uns des autres". Dans une lettre, datée du mois d'avril 2004, adressée au Ministre de l'Intérieur par le Secrétaire du Conseil gardien, ce dernier écrit ainsi : "Sans doute, si le Guide suprême du pays exerce sa tutelle⁷⁹ sur n'importe quel sujet et à n'importe quel moment, son Ordre doit être accompli et cela est basé sur le Charia et également sur l'article 57 de la Constitution⁸⁰". La portée juridique des raisonnements du Conseil est très discutée. Le fait que ces trois pouvoirs exercent leurs fonctions sous le contrôle du Guide ne doit pas mettre le chef de l'Etat dans une position supérieure à la Constitution et à la loi. Le Guide du pays est tenu de veiller à ce que ces trois pouvoirs remplissent leurs fonctions de façon régulière et légale. Au lieu de leur permettre d'abuser des dispositions légales, il doit les obliger à respecter la loi.

L'attitude du Conseil gardien en matière de contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative est très critiquable. "Il arrive beaucoup que le Conseil déclare l'inaptitude d'un candidat alors qu'il l'avait déclaré apte lors des élections précédentes. Cela arrive sans que le Conseil justifie ses décisions par des éléments nouveaux. La plupart de ces candidats sont de ceux qui ne partagent pas les mêmes idées politiques que le juge électoral. Ce fait confirme l'idée que le Conseil remplit ses fonctions en la matière en considérant ses intérêts politiques⁸¹". Cette appréciation de l'attitude du Conseil se justifie par le fait que presque la totalité des candidats qui sont ainsi déclarés inaptes se trouve parmi les groupements politiques réformateurs ou indépendants. "Ce type de contrôle, connu en Iran sous le nom du "*contrôle d'approbation*⁸²", entraîne la restriction du champ de désignation des citoyens et aussi l'élimination des adversaires politiques du Conseil gardien et de ceux que le critiquent. Il nécessite l'intervention du Guide en la matière, comme lors des élections des Quatrième, Cinquième (et Septième) législatures⁸³". Ainsi, le juge iranien des élections nationales domine les voix publiques, "ce qui n'est sans doute pas conforme aux exigences du Constituant⁸⁴".

Dans une loi adoptée en 1999⁸⁵, le législateur a obligé les organes de contrôle de l'aptitude des candidats d'indiquer, en cas de demande écrite des personnes déclarées inéligibles, les motifs qui les ont conduit à écarter leur candidature. Le législateur iranien a toutefois énuméré certaines circonstances qui peuvent dispenser les organes de contrôle de répondre par écrit à la demande des personnes intéressées. C'est peut-être pour cette raison que le Conseil gardien refuse pratiquement d'indiquer les motifs qui l'ont conduit à écarter les candidats réformateurs.

⁷⁹ Vélayat

⁸⁰ http://www.irisn.com/akhbar/1383/13830122/13830122_JOMHORI_ISLAMI_03_AKHBARL17.HTM

⁸¹ A-M. AMIR ARJMANDI, *op.cit.*, pp. 146-147

⁸² M. Hachémi suggère qu'en la matière, "le pouvoir d'approbation préalable" peut être considéré comme équivalent français de l'expression "*Nezarat-é-Estesvâbi*". (S-M. HACHEMI, *Droit constitutionnel iranien*, Tome 2, *op.cit.*, p. 176)

⁸³ S-M. TAJZADEH, "A Propos du contrôle d'approbation", *op.cit.*, p. 47

⁸⁴ S-M. HACHEMI, "Le contrôle du Conseil gardien est disciplinaire", in *Nezarat-é- Estesvabi*, Téhéran, Afkar (Daftare Tahkime Vahdat), 2000, p. 39

⁸⁵ La loi relative à la nécessité de l'examen des contestations des candidats déclarés inéligibles, finalement arbitrée par l'Assemblée de Discernement de l'Intérêt du Régime suite à la censure du Conseil gardien pour inconstitutionnalité.

En plus, il semble que le processus de contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative est très long en Iran. Les organes de contrôle paraissent inutilement nombreux. Les comités exécutifs des élections, les comités de contrôle et également la possibilité de deux vérifications par le Conseil gardien constituent une procédure très compliquée. Il faut enfin ajouter la surcharge du Conseil gardien en la matière. Lors de chaque élection législative, il existe de milliers de candidats. Comment peut-on imaginer qu'un Conseil composé de douze membres puisse accomplir effectivement une fonction si lourde, si sensible et si vaste ? Comment le Conseil peut-il examiner les contestations de milliers de candidats qui ont vu rejeter leur éligibilité par des organes inférieurs de contrôle ? Il faut donc penser à simplifier ce procédé. La limitation du champ de compétences du Conseil en la matière serait souhaitable. Par exemple, il serait préférable de confier au Conseil gardien ou à ses délégués le soin d'examiner uniquement la contestation des candidats qui seraient déclarés inéligibles par les comités exécutifs des élections de leur circonscription. Ainsi la compétence principale resterait aux comités exécutifs des élections. Cette solution est pratiquée en Iran pour les élections locales, car les comités de contrôle des élections dépendant de l'Assemblée législative n'examinent que les contestations contre les décisions des comités exécutifs rejetant l'éligibilité d'un candidat au mandat local. Il serait peut-être souhaitable que le législateur iranien prévoit une caution⁸⁶ ou la présentation par un certain nombre d'électeurs de la circonscription pour les candidats à l'Assemblée législative. Ce fait permettrait l'élimination des candidats fantaisistes⁸⁷. La caution pourrait être remboursée aux candidats sérieux, à savoir ceux qui ont par exemple recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés.

Outre le pouvoir de contrôler la régularité de l'éligibilité à la Présidence de la République et à l'Assemblée législative, le Conseil gardien s'est vu attribuer la tâche de contrôler la régularité de l'éligibilité des candidats à l'Assemblée des experts.

§III. Le contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée des experts

Au Conseil gardien a été confié le soin de contrôler l'éligibilité à l'Assemblée des experts⁸⁸. Ce pouvoir a été confié au Conseil au moyen de l'article 16 du règlement exécutif, adopté par le Conseil gardien, relatif à l'élection des membres de l'Assemblée des experts. C'est l'article 8 de la loi relative aux élections et au règlement intérieur de l'Assemblée des experts qui a confié au Conseil gardien le soin d'adopter le règlement exécutif des élections des experts, ce qui est contestable. D'après M. Sharif, la Constitution en son article 108 a précisé que l'Assemblée des experts elle-même doit légiférer en la matière. Le fait de confier au Conseil gardien la compétence d'adopter ce règlement exécutif est, donc, contraire à la Constitution et à l'impossibilité de principe

⁸⁶ Certains juristes, comme M. Mossaddegh, avaient proposé la mise en place de la caution pour la candidature à l'Assemblée nationale. Cf. M. MOSSADDEGH, *Mossaddegh et les problématiques du droit et de la politique*, Téhéran, Zamineh, 1979, p. 110

⁸⁷ H. SHAHBAZI, *op.cit.*, p. 168

⁸⁸ L'article 108 de la Constitution iranienne dispose que : "La loi fixant le nombre et les conditions d'éligibilité des experts, les modalités de leur élection et le règlement intérieur de leurs séances doit être élaborée, pour la première session, par les Jurisconsultes islamiques du premier Conseil gardien et adoptée à la majorité des voix et recevoir l'approbation définitive du Guide de la révolution. Par la suite, toute modification ou révision de cette loi et l'adoption d'autres règlements relatifs aux attributions des Experts relèvent de leur propre compétence".

de déléguer les pouvoirs et les compétences en droit public⁸⁹. L'argumentation présentée par M. Sharif est conforme à la démarche du Conseil constitutionnel français. Dans la décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995⁹⁰, le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution, l'article 7 de la loi organique relative à l'élection du Président de la République et des députés. Cet article concerne la possibilité, pour l'élection présidentielle française, d'organiser des bureaux de vote à l'étranger dans les localités où est établie une agence consulaire et laisse à un *décret* pris en Conseil d'Etat la compétence pour adopter les dispositions de la loi organique du 31 janvier 1976 pour permettre le fonctionnement de ces bureaux. Le Conseil constitutionnel rappelle que le pouvoir réglementaire doit se limiter à l'application de la loi organique sans aller au-delà et se substituer à elle. Dès lors que l'article 6 de la Constitution a réservé à la loi organique le soin de prévoir les modalités d'application de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, la loi organique a méconnu cette disposition en "*subdéléguant*" en quelque sorte le pouvoir exclusif qui lui a été remis par la Constitution.

Suivant la même logique, il faut reconnaître que l'Assemblée des experts a méconnu l'article 108 de la Constitution iranienne en subdéléguant au Conseil gardien la compétence exclusive qui lui a été remise par la Constitution. Evidemment elle peut décider à n'importe quel moment de retirer ce pouvoir au Conseil gardien et de le confier à une autre instance politique⁹¹, même si certains auteurs préfèrent appliquer ici aussi la logique présentée par la décision d'interprétation du Conseil gardien en matière de candidature à l'Assemblée législative, c'est-à-dire, une compétence très large en matière de contrôle qui comporterait entre autres le contrôle de l'aptitude des candidats. Selon M. Amini, juriste islamique et membre de l'Assemblée des experts, l'article 99 de la Constitution est suffisant pour reconnaître au Conseil gardien le pouvoir de contrôler l'éligibilité des experts⁹². Mais selon M. Momen, juriste du Conseil et membre de l'Assemblée des experts, la vérification de l'aptitude des candidats relève de l'exécutif des élections et non de son contrôle⁹³.

Contrairement au cas de contrôle de l'éligibilité à l'Assemblée législative où certaines fonctions du Conseil sont accomplies par des organes subsidiaires, la vérification de l'éligibilité des candidats à l'Assemblée des experts s'exerce directement par le Conseil gardien. Autrement dit, le Conseil apprécie personnellement l'aptitude des candidats au regard des conditions d'éligibilité. Le pouvoir exécutif, même s'il souhaitait avoir un rôle décisif en la matière, n'a aucune possibilité de vérifier l'éligibilité des candidats à l'Assemblée des experts.

Du fait que chaque région constitue une circonscription électorale pour l'élection des experts, l'enregistrement des actes de candidature se déroule en principe au niveau régional et donc dans chaque Gouvernorat de département qui est chef-lieu de

⁸⁹ M. SHARIF, "L'expérience juridique des conseils", in *collection des articles et interventions du séminaire des conseils islamiques*, Téhéran, Pèjvak-é-Jamééh, 2003, p. 67

⁹⁰ Décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995 - Loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République.

⁹¹ S-M. TAJZADEH, "A Propos du contrôle d'approbation", *op.cit.*, p. 46, S-H. TAHERI KHORRAMABADI, "Les dispositions et le bilan de l'Assemblée des experts", Qom, *Revue Islamic Gouvernement*, n° 8, 1998, p. 137, N-M. SHIRMOHAMMADI, *op.cit.*, p. 64 et H. SHAHBAZI, *op.cit.*, p. 102

⁹² E. AMINI, "Les dispositions et le bilan de l'Assemblée des experts", Qom, *Revue Islamic Gouvernement*, n° 8, 1998, p. 115

⁹³ M. MOMEN, *op.cit.*, p. 150

région. Les candidats peuvent toutefois s'inscrire au Ministère de l'Intérieur⁹⁴. Le Gouverneur du chef-lieu de la région est tenu d'envoyer tous les documents concernant tout candidat de la région au Ministère de l'Intérieur⁹⁵ qui les envoie au Comité central de contrôle. Ce dernier, accompagné de son éventuel avis, met ces documents à la disposition du Conseil gardien⁹⁶. Le Conseil est tenu de donner son avis concernant l'éligibilité des candidats dans un délai de vingt jours à partir de l'obtention des documents relatifs à chaque candidat envoyés par le Ministère de l'Intérieur⁹⁷. Il informe, par l'intermédiaire du Comité central de contrôle, les résultats de son appréciation au Ministère de l'Intérieur qui le transmet ensuite aux candidats⁹⁸.

Le contrôle de l'éligibilité des experts appartient aux membres jurisconsultes du Conseil gardien. En la matière, les membres juristes du Conseil ne jouent aucun rôle. Les candidats déclarés inéligibles ont la possibilité, dans un délai de trois jours, de contester la décision du Conseil devant lui-même⁹⁹. Les membres jurisconsultes du Conseil examinent, dans un délai de sept jours, ces contestations¹⁰⁰ et rendent leur décision finale qui est définitive et irrévocable.

Il existe en Iran, un juge unique qui contrôle la régularité de toutes les consultations nationales. Ce juge statue sur toutes les questions relatives à l'organisation et au déroulement des opérations électorales. En effet, le Conseil gardien, en tant que juge d'élections nationales, est le seul maître dans ce domaine. Ainsi, la question exceptionnellement compliquée¹⁰¹ de la répartition des compétences entre divers juges électoraux, telle qu'elle existe en France, ne se pose pas réellement en Iran. La prévision d'un juge unique pour contrôler toutes les élections nationales et également toutes les opérations électorales leur concernant constitue la suggestion d'un nombre important des constitutionnalistes français¹⁰². Ils voient en réalité dans le Conseil constitutionnel un organe de contrôle qui a toute qualité et toute opportunité pour être le juge unique des élections nationales. C'est l'autorité acquise par le Conseil constitutionnel qui leur permet de suggérer de faire du Conseil constitutionnel, le juge de droit commun des consultations nationales pour mettre fin à la complexité des régimes de contrôle en France¹⁰³. Ainsi l'intérêt du justiciable et l'unité de ce contentieux seraient mieux assurés. Le poids des traditions en France rend une telle réforme improbable¹⁰⁴.

⁹⁴ Article 13 du règlement exécutif de la loi relative aux élections des experts.

⁹⁵ Article 14 du règlement exécutif de la loi relative aux élections des experts.

⁹⁶ Article 15 du règlement exécutif de la loi relative aux élections des experts.

⁹⁷ Article 16 du règlement exécutif de la loi relative aux élections des experts.

⁹⁸ Article 16 du règlement exécutif de la loi relative aux élections des experts.

⁹⁹ Alinéa 2 de l'article 16 du règlement exécutif de la loi relative aux élections des experts.

¹⁰⁰ Alinéa 3 de l'article 16 du règlement exécutif de la loi relative aux élections des experts.

¹⁰¹ Ph. ARDANT, "Le contentieux électoral devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat", in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, Paris, LGDJ et Montchrestien, 1998, 536p, p. 56

¹⁰² L. FAVOREU et L. PHILIP, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, puf, 6^e éd, 1995, p. 70, L. PHILIP, "Le Conseil constitutionnel, juge électoral", *Pouvoirs*, 1980, n^o 13, p. 75, J-C. MASCLLET, *Droit électoral*, Paris, puf, 1989, p. 313 et D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 6^e éd, 2001, p. 379

¹⁰³ D. ROUSSEAU, *op.cit.*, p. 379

¹⁰⁴ J-C. MASCLLET, *Droit électoral, op.cit.*, p. 313