

# Les Fondements essentiels de la décentralisation en Iran

## Introduction

### I- Les fondements historiques

### II- Les fondements socio-politiques

### III- Les fondements juridiques

## Introduction

C'était le 29 avril dernier que l'Iran a célébré le sixième anniversaire de la mise en application pour la première fois en 1999 des principes constitutionnels sur les collectivités locales. La joie qui suscite cet événement est de telle ampleur qu'il existe désormais symboliquement un jour (le 29 avril) qui est dénommé *la journée des conseils*. De surcroît, cette application était l'une des promesses essentielles dans le programme de réforme du Président réformateur Khatami, une raison de plus pour prouver l'importance des conseils au sein d'une nouvelle organisation politique et administrative de l'Iran.

Six ans de trop sont passés de cette date historique. Il est encore très tôt pour tirer des bilans de cette réforme. Même sur le plan général des réformes menés par ce président des avis divergent : « *Khatami s'est trop facilement laissé manger par ses adversaires* » dit une ancienne parlementaire Fatemeh Haghigatjou<sup>1</sup> ; « *Il n'a peut-être pas réussi politiquement. Mais il a créé une atmosphère inédite d'ouverture dans la société, qui est irréversible,* » relativise le sociologue iranien Ehsan Naraghi<sup>2</sup>. Farhad Khosrokhavar, un autre sociologue résume aussi bien cette dualité d'opinion en estimant que : « *Certes, le mouvement réformiste a échoué sur le plan politique. Sur le plan culturel, des divers mouvements comme ceux des femmes, des intellectuels, des étudiants et des acteurs ethniques ont pu se développer grâce à l'ouverture du champ politico-culturel.*<sup>3</sup> »

Bien qu'on peut repérer l'idéal d'une démocratie locale dans la révolution constitutionnelle de 1905-1911, la récente réforme est sans précédent sur la forme aussi bien que sur le fond. Même après la chute de

---

<sup>1</sup> *Le Monde*, 5 avril 2005.

<sup>2</sup> *Le Monde*, 5 avril 2005

<sup>3</sup> Khosrokhavar Farhad, *Afrique du nord, Moyen-Orient, La documentation française*, 2004. P. ?

l'ancien régime et le rétablissement de la République islamique les constituants révolutionnaires ont consacré une partie importante de la nouvelle constitution aux Conseils (Chapitre Sept).

Il a fallu pourtant 20 ans pour mettre fin aux résistances fortes d'une centralisation enracinée dans la culture iranienne tant au niveau des dirigeants politique qu'à celui du peuple ordinaire. Cette culture de centralisation appuyée par un despotisme politique était depuis toujours la tendance dominante sur la scène politique et administrative de ce pays.

C'est pourtant l'intelligence et le mérite de ce président qui, malgré les difficultés de tout les bords et les critiques de toute nature à son encontre a pu mettre au cœur de ses reformes la mise en application des principes oubliés de la constitution. Sur ce point, il avait raison car s'il réclamait la démocratie, l'état de droit et la prospérité pour un pays qui est en train de prendre les premières marches vers un avenir moderne, n'est-ce pas primordiale de commencer à partir de la base de la société, c'est-à-dire de la commune ? On arrive à la fameuse citation de Tocqueville, l'un des intellectuels idoles de Khatami, qui proclamait joliment dans son célèbre ouvrage que : *« c'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la porte du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans les institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance, mais le despotisme refoule dans l'intérieur du corps sociale reparaît tôt ou tard à la surface. »*<sup>4</sup>

Bien qu'il existe actuellement un intérêt de plus en plus croissant pour des études sur l'Iran de la part des iraniens et non iraniens en France et à l'étranger, il y a peu des travaux qui traitent particulièrement de cet aspect essentiel de la vie politique iranienne. Nous essayons donc d'exposer ici une présentation générale sur les fondements essentiels de la décentralisation territoriale en droit iranien.

### **Les fondements essentiels de la décentralisation**

A la question de la nature ou de l'essence de la décentralisation, on peut le définir de façon générale comme un mode d'organisation de l'Etat et de l'administration<sup>5</sup>.

Si la notion de décentralisation administrative en France a été, pour l'essentiel, dessinée par la doctrine, à partir du modèle de la réalité institutionnelle façonnée par le droit positif<sup>6</sup>, cette notion en Iran au moins dans le sens propre du terme n'est qu'un produit de l'importation des modèles

---

<sup>4</sup> De Tocqueville Alexis, De la démocratie en Amérique, Tom 1, Paris, éd. GF Flammarion, 1981.

<sup>5</sup> - Mahon Pascal, La décentralisation administrative, Etude de droit public français, allemand et Suisse, Librairie Droz, Genève, 1985. p. 39.

<sup>6</sup> - Ibidem, p. 40.

étrangers et surtout français pour l'organisation administrative de l'Iran. Sur ce plan donc il faut se référer toujours à la source, c'est-à-dire à la doctrine française sur la décentralisation qui ne manque pas d'originalité et une vaste documentation.

Pour une décentralisation prospère, il lui faut un environnement favorable car c'est, comme remarque Jaques Baguenard, « *une plante fragile qui réclame une attention soutenue et appelle des soins constants*<sup>7</sup> ». Cet environnement, est propre à chaque pays car la décentralisation portant directement sur la théorie générale de l'Etat est par sa nature sensible aux événements et évolution historique, politico-sociale et juridique de chaque pays. Par conséquent, « *il n'est pas question de parler de la notion de décentralisation en générale, mais de telle notion de décentralisation élaboré dans tel pays à telle époque où le tournant politique était déterminé par tels événements*<sup>8</sup> ». Or bien que les notions, elles-mêmes, ne sont pas propres au contexte iranien mais il faut éviter « *l'erreur de dénationaliser [le débat] et les considérations de la science juridique* » de ce pays. Le meilleur chemin pour ne pas tomber dans ce piège consiste à faire d'abord une étude des divers fondements de la décentralisation en tant qu'une nécessité politique et administrative pour un pays comme l'Iran, trois fois plus grand que la France, et un pays multiethnique qui souffre d'une géopolitique très instable et très agité.

La décentralisation est un œuvre complexe qui est basée au moins sur trois fondements essentiels exposés dans les trois parties suivantes : les fondements historiques(I), les fondements sociologiques(II) et les fondements juridiques(III). C'est en effet à partir d'une analyse réel des ces trois fondements primordiales qu'on sera capable d'évaluer le système actuellement en place. Si cette décentralisation à l'iranienne est conçu sur des fondements solides, elle pourra affronter les courants et les vagues, parfois violents des événements politique et social de ce pays que soit de l'intérieur ou de l'extérieur.

### **I- Les fondements historiques**

Le poids de l'histoire dans ce domaine est essentiel. Les réussites de la décentralisation sont « surtout perceptibles dans les cas ou elles s'adosent à une tradition historique<sup>9</sup> ».

La structure de l'administration publique et en conséquence le droit administratif d'un pays est toujours influencé très fortement par son histoire. L'histoire nous éclaire que si on examine l'administration territoriale dans le sens propre du terme, on n'y voie pas les traces de la décentralisation même imparfaite.

---

<sup>7</sup> - Baguenard Jaques, La décentralisation, Paris, PUF, (Que sais-je?), 1980. p. 122.

<sup>8</sup> - Flogaitis Spyridon, La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1979. p. 2.

<sup>9</sup> - George Burdeau, Traite de science politique, T. 2, Paris, LGDJ, 1980, p. 393.

Traditionnellement, l'administration publique iranienne, fondée sur une base de centralisation forte, était au service d'un pouvoir central à compétence nationale ou locale.

Elle était toujours à la disposition d'une autorité placée en position centrale dans le système institutionnel iranien, dotée d'un pouvoir de décision qui couvrait les champs de l'ensemble des compétences nationales, régionales ou départementales, et donc capable de trancher et d'arbitrer.

L'Iran actuel, l'héritier d'un grand empire appelé autrefois Pers<sup>10</sup> était caractérisé par ce qu'on pourrait appeler «politiquement le despotisme asiatique et administrativement la centralisation excessive»<sup>11</sup>. Selon M. Harrissinejad trois raisons principales pourraient justifier le recours permanent au système de centralisation : d'abord, l'édification d'un système hydraulique complexe dans les territoires désertiques de l'Iran qui demander l'intervention d'un gouvernement centrale pour obtenir des résultat positifs ; ensuite, la préoccupation de l'Etat d'assurer la cohésion sociale et de protéger les routes d'échanges lointaines contre les dangers internes et externes et enfin l'origine tribale des dynasties régnantes<sup>12</sup>.

La seule petite trace d'une institution qui peut apparaître comme décentralisée revient à la veille de la première révolution iranienne de 1906 qui va instaurer un état de droit en général et une sorte de la décentralisation. Il y avait dans certaines grandes villes iraniennes une sorte des conseils départementaux qui s'appelaient les conseils nationaux dont les attributions initiales étaient plus culturelles et religieuses que politiques<sup>13</sup>.

C'est incontestablement, à partir de la première révolution iranienne, qualifiée de révolution constitutionnelle qu'on peut retracer les signes d'une décentralisation à proprement dite. *« Les pionniers du mouvement constitutionnaliste avaient précisément exigé que le principe de la décentralisation administrative figure dans le texte même de la Constitution. Ainsi la Constitution comporte-t-elle dans son Complément cinq articles concernant l'établissement des assemblées départementales et d'arrondissements, élus par les habitants de chaque département et de chaque arrondissement. »*<sup>14</sup>

Faute de pouvoir aller loin dans les détails de ces lois et le courant des événements qui s'en est suivi, on se contentera de souligner simplement que cette décentralisation tant demandée par le peuple et par le pouvoir constituant, *« excepté pendant les premières années de l'installation des collectivités locales »*<sup>15</sup>, n'a pas eu la chance de voir le jour et/ou de se

---

<sup>10</sup> - « Le nom qui a été donné à ce pays jusqu'en 1935, date à laquelle le nom Iran est devenu officiel par une décision du gouvernement à l'époque du Reza Chah. » Dictionnaire Encyclopédique QUILLET, éd, Quillet, Paris, 1997.

<sup>11</sup> - Kamaladdin Herissinejad, La décentralisation territoriale en Iran: une expérience manquée. Revue du droit public, n° 5-2004, p.1462.

<sup>12</sup> - Ibidem.

<sup>13</sup> - Mostafa Mahdavi-Amiri, les pouvoirs locaux et leur évaluation dans la loi sur les Conseils provinciaux et départementaux en Iran, Thèse, Univ. Chahid Beheshti, Téhéran, 1971, p. 89.

<sup>14</sup> - Mehdi Mozafari, L'Iran, Paris, LGDJ, 1978, p. 104.

<sup>15</sup> - Kamaladdin Herissinejad, Ibidem, p. 1461.

réaliser pleinement et réellement. Les différentes tentatives de décentralisation sur une long période n'étaient que des efforts de façade, ce que M. Harrissinejad qualifie « *une décentralisation en trompe-l'œil*<sup>16</sup> ».

En février 1979 la révolution islamique a eu lieu et a mis fin à la monarchie. L'une des causes principales de la chute du Chah était « le non-respect du droit constitutionnel » dans le pays par le corps étatique et surtout par la personne du Roi<sup>17</sup>.

Les révolutionnaires désiraient tellement le rétablissement des collectivités locales qu'ils ont voté une loi, avant la rédaction même de la Constitution, sur « les conseils locaux ». Cela peut s'expliquer par la tendance très forte qui existait au sein de la société révolutionnaire à démocratiser ou peut-être à populariser toutes les affaires politiques administratives.<sup>18</sup>

Ainsi, on a pu constater que dans l'Iran révolutionnaire, la décentralisation et la démocratie locale était toujours l'une des principales et des premières revendications qui a trouvé sa traduction dans les textes juridiques. Cela étant, son échec réside dans le fait que « depuis l'apparition des collectivités territoriales, au sens propre et juridique du terme, dans la scène juridico-politique de l'Iran, ce dernier a fait en moins d'un siècle, plusieurs fois l'expérience des révolutions, des coups d'Etat, des guerres et d'autres sortes d'agitation politiques<sup>19</sup> » de l'extérieur et de l'intérieur.

## **II- Les fondements socio-politiques**

« La décentralisation est un choix sociétal et politique de haute importance qui, par sa nature intrinsèque même, excède le périmètre du champ purement administratif<sup>20</sup> » et juridique bien sur.

Le discours sur la décentralisation en Iran soulève sur deux points un débat socio-politique complexe:

- En premier lieu, l'existence de multiples ethnies linguistiques et religieuses qui représentent environ 49% de la population totale du pays à coté de la majorité persanophones pose un déficit ethnique et linguistique majeur pour la structure socio-politique de l'Iran. La complexité de la situation iranienne sur ce plan correspond aux différents facteurs de l'hétérogénéité qui existe au sein de sa population. En d'autre terme, le type d'hétérogénéité qui est présent ici est ce qu'on appelle parfois la « poly-ethnicité<sup>21</sup> ». En effet,

---

<sup>16</sup>- Kamaladdin Herissinejad, Histoire de la décentralisation territoriale en droit iranien, Thèse, Univ. Nancy, 1998, p. 308.

<sup>17</sup>- Ali Ghodsi, le non-respect du droit constitutionnel en Iran: un des facteurs de l'abolition de la monarchie, Thèse, Univ. Paris II, 1992, p. 174.

<sup>18</sup>- Seyed-Mohammad Hachemi, Le droit constitutionnel, Téhéran, éd. Université de Chahid Beheshti, 1375, T.2, p.583.

<sup>19</sup>- Kamaladdin Herissinejad, La décentralisation territoriale en Iran: une expérience manquée. Revue du droit public, n° 5-2004, p.1464.

<sup>19</sup>- Brahim Zyani, Décentralisation et reforme administrative au Maroc, Communication présentée au 4<sup>eme</sup> Forum méditerranéen du Développement MDF4 Amman, 8-10 avril, 2002.

<sup>21</sup>- Expression employée dans le rapport général du 5eme Congres mondial de l'Association internationale de science politique (Paris 1961) sur " les problèmes politiques des sociétés poly-ethniques", Cite par

la répartition ethnique en Iran dépend des facteurs linguistiques et religieux très diverses. Si celle-ci se définit par la langue, la répartition est la suivante : plusieurs groupes persanophones représentent 51% de la population totale ; les turcophones, 24% ; les populations du nord du pays, au bord de la mer Caspienne, qui parlent le guilaki ou le mazandarani, 8% ; et les autres langues telles que l'arabe, le kurde, le lor, le baloutchi, etc., chacune de l'ordre de 2% à 3%<sup>22</sup>.

La question se complique si l'on ajoute le paramètre religieux. Certaines communautés linguistiques qui ne se considèrent pas forcément comme différentes peuvent se séparer de la majorité chiite du fait, par exemple, qu'elles seraient sunnites. Les sunnites, environ 15% de la population, forment la plus importante minorité religieuse du pays. Dominant chez les Kurdes, les Baloutches, les Turkmènes et les Arabes du Golfe persique (ceux du Khûzistân étant chiites)<sup>23</sup>, le sunnisme a pris une dimension nouvelle depuis que le chiisme est devenu religion d'Etat<sup>24</sup>.

La question ethnique devient aiguë à chaque fois que le pouvoir central, à la suite d'un événement qui s'est produit à l'intérieur comme une révolution ou imposé de l'extérieur comme une guerre ou une invasion s'affaiblit. Pour ne citer brièvement que deux exemples les plus importants on se contentera de rappeler d'abord la chute de Reza chah en 1941 et l'occupation du territoire par les forces de l'armée Rouge et Anglaise et les crises liées à la séparation d'Azerbaïdjan et le Kurdistan; et en suite la Révolution de 1979, à laquelle la question ethnique prend un nouveau visage.

C'est juste après la chute du Chah d'Iran (Mohammad Reza, le fils du Reza) et le rétablissement du nouveau pouvoir en 1979 que «les groupes Kurdes à l'ouest, d'autres en Azerbaïdjan au nord-ouest, d'autres encore arabophones au sud-ouest, ainsi que des revendications turkmènes au nord-est et baloutchis au sud-est du pays entraînent un mouvement centripète qui part dans toutes les directions<sup>25</sup> ».

Les revendications ethniques ont été bien évidemment toujours étouffées par la force dans l'œuf par le pouvoir central, ce qui crée un sentiment permanent d'exclusion chez les minorités ethniques et les encourage dans la voie de séparation et de l'indépendance. Il faut, en plus, rappeler que « *les crises politiques de l'origine ethnique sont dues aux politiques centralisatrices au niveau du pouvoir central et non pas l'inverse, c'est-à-dire les diversités ethniques ne sont pas la cause de la centralisation*<sup>26</sup> ».

---

Bernard Touret, L'aménagement constitutionnel des Etats de peuplement composite, Québec, Les presses de l'université Laval, 1973, p.2.

<sup>22</sup>- Kaveh Bayat, La question ethnique et linguistique en Iran traduit du persan par Zarir Merat, la revue Esprit, n°296, juillet 2003, p.143.

<sup>23</sup>- Jean-pierre Digard, Bernard Hourcad et Yanne Richard, L'Iran au XX<sup>ème</sup> siècle, Paris, éd. Fayard, 1996, p.13.

<sup>24</sup>- Au moins constitutionnellement à partir du 1907 (les articles premier et 12 de la Constitution).

<sup>25</sup>- Kaveh Bayat, Ibidem.

<sup>26</sup>- Gheysari, Diversité ethnique et centralisation politique en République islamique d'Iran, Le rapport du centre de recherches sur des études stratégiques, Téhéran, 2003. p.16.

Sur la question ethnique et les droits des minorités trois solutions libérales s'offrent : l'assimilation, la coexistence et l'intégration. « L'assimilation signifie le plus souvent une disparition pure et simple, sur le territoire concerné, de l'ancienne culture minoritaire, ... . L'assimilation peut constituer une solution au problème des minorités : solution par disparition <sup>27</sup> ». Avec la coexistence, « la multiplicité des langues sera encouragée et, tout à l'inverse du processus d'assimilation, les cultures prospéreront <sup>28</sup> ». L'intégration, « à la différence de l'assimilation, il n'impose pas un abandon de la culture minoritaire, mais à l'opposé de la coexistence, il permet la construction d'une identité nationale par delà les appartenances particulières <sup>29</sup> ».

C'est à une élaboration de la notion d'intégration que devrait s'attacher le projet de la décentralisation en Iran pour respecter les droits des minorités tout en gardant l'unité et l'intégrité du territoire national.

- En deuxième lieu, c'est le rôle de la société civile dans le débat concernant la décentralisation. Le lien entre la société civile et les collectivités locales implique une réciprocité. D'une part, le rôle de cette notion dans la promotion et d'intégration des instances locales ce qui changera la donne à terme, car la décentralisation ne sera plus suscité par le pouvoir central, mais par le peuple lui-même ; et autre part et surtout, à l'inverse c'est la formation d'une nouvelle institution de la société civile à travers des conseils locaux. L'importance de cette formation réside dans le fait que de nouvelles instances démocratiques sont ainsi créées, que l'on peut se diriger vers une institutionnalisation croissante qui peut, à terme, établir de nouvelles relations entre l'Etat et la société et faire évaluer le point de vue de la société sur son propre rôle et son propre pouvoir <sup>30</sup>. Ces conseils peuvent jouer un rôle critique vis-à-vis des politiques de l'Etat afin d'acquérir la participation démocratique du peuple. Ils jouent en plus un rôle intermédiaire entre l'Etat et les citoyens pour les rapprocher les uns aux autres pour que le citoyen puisse enfin réaliser ses affaires <sup>31</sup>.

Le terme même de société civile, l'un des termes central de la théorie politique de l'Occident n'est apparu sérieusement dans les débats iraniens que ces dernières années après l'arrivée de la vague de réforme par le président Khatami. On ne peut, donc, pas évaluer l'impacte réciproque des deux notions de décentralisation et de la société civile l'une sur l'autre dans si peu de temps.

### **III- Les fondements juridiques**

Le fondement juridique est la pierre angulaire de la décentralisation dans une étude juridique.

---

<sup>27</sup>- Benoît Frydman, Guy Haarscher, Philosophie du droit, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2002. p.122.

<sup>28</sup>-Ibidem, p. 123.

<sup>29</sup>- Ibidem, p. 125.

<sup>30</sup>- Azam Khatam, Réforme et société civile : l'exemple des conseils municipaux, Traduit du persan par Zarir Merat, La revue Esprit, n°296, juillet 2003, p.156.

<sup>31</sup>- Kian Tajbakhsh, Political Decentralization and the creation of local government in Iran: Consolidation of the theocratic State? Social research, Vol. 67, No. 2(Summer 2000). p387.

Le projet de décentralisation donne lieu, en effet, à l'esquisse d'une approche théorique de l'Etat. Etat-nation, mais aussi unitaire, l'Iran est en conséquence un Etat « qui sur son territoire et pour la population qui y vit ne comporte qu'une seule organisation politique et juridique- un seul appareil d'Etat- dotée, et elle seul, de la plénitude de sa souveraineté- indépendance. En d'autre terme, cette organisation politique et juridique dispose exclusivement de la totalité des compétences étatiques, sans aucun partage possible puisqu'il n'existe pas, à quelque niveau que se soit, une autre organisation de même type qui puisse entrer en concurrence avec elle sur le même territoire et pour le la même population <sup>32</sup> ».

Pour avoir une vision des fondements juridiques de la décentralisation en Iran il faut se référer à ces sources juridiques, en premier lieu la Constitution, en suite les lois ordinaires et pour finir la jurisprudence qui ne joue malheureusement aucun rôle.

La Constitution de la république islamique d'Iran de 1979, révisée une fois en en 1989, est assez originale. « Bien qu'elle contienne un long préambule doctrinal et historico-justificateur puis 12 chapitre tous subdivisés en principes et non en articles c'est, tout à la fois, une constitution-loi et une constitution-programme : non seulement elle organise le pouvoir au moyen de dispositions relativement précises et applicables mais encore elle contient nombre de disposition d'ordre idéologique par conséquent plus difficile à traduire dans le concret. Elle définit donc, correspondant d'ailleurs par là au caractère global de l'Islam, les contours d'une économie, d'une société, et d'un type de pouvoir politique »<sup>33</sup>. En ce qui concerne notre débat, elle n'est pas à l'écart de cette analyse car elle consacre, en plus de quelques principes évoqués ici ou là, son septième chapitre aux conseils où elle entre avec une manière parfois exagérée dans les détails de l'organisation des collectivités locales en Iran.

1- Comme nous avons déjà dit, « dans cette constitution les bases sont incontestablement théocratiques<sup>34</sup> » : « ... La règne de la vérité et de la justice du Coran... <sup>35</sup>» (*Principe 1<sup>er</sup>*). Si elle fait référence au principe d'une administration décentralisée, elle le perçoit accompagné d'un concept islamique qui lui donne une coloration idéologique, ce qui laisse la place aux certaines ambiguïtés et incertitudes sur le sort des conseils en Iran.

Dans le principe sept de la Constitution, énumérant certains organes électifs dont les conseils locaux la Constitution mentionne deux versets de Coran, cités littéralement: « Selon les commandements du noble Coran : “ **ceux qui délibèrent entre eux au sujet de leurs affaires**” et “ **consultes-les sur toute chose**”, les assemblées consultatives: L'Assemblée consultative islamique, les conseils provinciaux, régionaux, municipaux, locaux, cantonaux, de villages et autres font parties des centres de décision

---

<sup>32</sup>- Pierre Pactet, Institutions politiques Droit constitutionnel, 22<sup>e</sup> édition, Paris, Armand colin, 2003. p. 46.

<sup>33</sup>- Bernard Cubertafond, Théocraties, Revue du droit public, n° 2-1985, p. 295.

<sup>34</sup>- Ibidem.

<sup>35</sup>- Michel Potocki, Constitution de la République Islamique d'Iran 1979-1989 Traduction, introduction et notes, Paris, L'Harmattan, 2004, p.41.

*et d'administration des affaires du pays. ...<sup>36</sup>* ». Un peu plus loin sur la même voie, le principe 105 de la Constitution stipule que : « *Les décisions des conseils ne doivent pas contredire les critères islamiques, ni les lois du pays<sup>37</sup>* ». On ne peut pas entrer ici dans le débat sans issus sur le rapport entre Islam et la démocratie. Ce qui nous intéresse ici, c'est de se demander quelle est la signification exacte du concept islamique sur les conseils ? Est-ce que les décisions prises au sein d'un conseil d'une façon collégiale sont obligatoire pour un dirigeant musulman qu'il soit le prophète lui-même ou l'un de ses successeurs ? Quelle est la portée et la légitimité de ces conseils dans les structures d'un gouvernement islamique ? Quelles sont les modalités de consultation ? Le champ de l'application de ce principe inclut-il la communauté toute entière ou seulement les croyants ? Etc.

Selon M. Beydoun, « le principe islamique de choura (délibération) [est] souvent malmené par la tradition chiite, mais [il est] le cheval de bataille commun de musulmans contemporains, fervents de la démocratie, aussi bien chiites que sunnites. [Il faut], toutefois, [rappeler que] l'érection de la choura en modèle de la démocratie ne va pas sans difficultés.<sup>38</sup> »

Sur toutes ces questions il existe des interprétations diverses qui sont parfois incompatibles, voir contradictoires. Selon, l'une d'entre elles, la consultation du peuple par le dirigeant musulman est compatible avec les principes islamiques issues des versets coraniques ou des pratiques du prophète et des imams pour les chiites. « Il est vrai que par sa généralité le texte coranique fondateur de cette pratique peut favoriser un changement de procédure. Rien en lui ne paraît interdire le recours, pour la sélection des membres d'un conseil de choura, à la consultation populaire. La choura se rapproche, alors, d'un mécanisme de démocratie représentative<sup>39</sup> ». C'est l'opinion de Tabatabaï le grand interprète chiite du Coran et de Taleghani l'un des fondateurs du concept du choura dans la Constitution du régime islamique.

D'après une autre opinion comme Tabarsi dans son interprétation du Coran, bien que la consultation est admissible mais elle n'engage pas le décideur à la respecter obligatoirement. Il existe, bien sur une interprétation extrême qui nie tout rôle pour le peuple sous le gouvernement d'un Imam ou à son absence l'un de ses successeurs présumés (La théorie de *velayat-e-faghih*, le tutorat du jurisconsulte)<sup>40</sup>.

La Constitution iranienne choisi la première interprétation. La timidité va jusqu'à l'ambiguïté et l'incertitude : Selon cette Constitution on ne saura jamais si les conseils « *font partie des centres de décision* » comme le dit le principe sept susmentionné ou ils n'ont qu'un rôle de « *surveillance sur la gestion des affaires* » locales d'après le principe 100? Pour le moment, on sait que c'est l'énoncé de l'article 7 qui a été privilégié en pratique, mais il

---

<sup>36</sup>- Ibidem. P.45-46.

<sup>37</sup>- Ibidem. P.80.

<sup>38</sup>- Ahmad Beydoun, Chiisme et démocratie, la revue Pouvoir, N° 104, 2003, p.42.

<sup>39</sup>- Ibidem.

<sup>40</sup>- Kian Tajbakhsh, Ibidem. p.385:

n'est pas exclu qu'un jour le Conseil Gardien, l'organe de l'interprétation de la Constitution qui est d'ailleurs très conservateur, constitué des religieux extrémiste, en décide autrement.

2- Sur la vision que Constitution porte sur la décentralisation, il faut faire la référence au chapitre sept de la Constitution, les principes 100 a 106.

Selon l'article 100 *« En vue de la prompte réalisation des programmes sociaux, économiques, d'urbanisme, d'hygiène, de la culture, de l'enseignement et d'autres affaires concernant le bien-être, par la voie d'une coopération avec la population et en tenant compte des exigences locales, la gestion des affaires de chaque village, canton, ville, région, province se déroule sous la surveillance de conseils appelés conseils de villages, cantons, villes, régions ou provinces, dont les membres sont élus par la population locales de ces mêmes circonscriptions.*

*La loi détermine les conditions pour être électeur ou éligible, les limites de compétences et d'attributions, le mode d'élection de ces organismes, le contrôle auquel ils sont soumis et leur ordre hiérarchique, qui devront respecter les principes d'unité nationale, d'intégrité du territoire et du régime de la République islamique, ainsi que de la subordination au gouvernement central ».*

Comme on voit, ce principe aborde presque tous les thèmes essentiels pour une décentralisation dans le sens propre du terme comme l'élection, la reconnaissance d'affaires locales, l'existence d'un contrôle sur les décisions.

Ce qui est surprenant dans cette Constitution, c'est qu'à l'opposé des constitutions des autres Etats unitaires dans lesquelles l'organisation, les compétences et les attributions des collectivités locales sont définis par la loi ordinaire et non pas par la constitution la Constitution de l'Iran malgré les références consécutives qui donne à loi ordinaire entre trop dans les détails. Ceci a pour conséquence que, au plan national, les majorités au pouvoir ne peuvent jamais changer, par le vote d'une loi, les défauts sur le statut des collectivités locales définies par la Constitution.

3 - Compte tenu du statut constitutionnel des Conseils locaux en Iran il n'est pas possible de soutenir la thèse selon laquelle les élections locales n'ont qu'un caractère simplement administratif. A la différence, peut-être, des élections nationales (présidentiel et législative) dont le caractère politique est incontestable ce dernier ne paraît pas si évident pour des élections locales. Mais en faisant attention au rôle du conseil suprême des provinces énoncé par principe 101 et surtout 102 on finira par l'admettre. Le principe 101 énonce : *« Pour empêcher toute discrimination et pour encourager la coopération dans la préparation des programmes de développement et du bien-être dans les provinces et le contrôle de leur exécution coordonnée, un conseil suprême des provinces sera créé. Il sera composé de délégués des conseils de provinces... »* Et le principe 102 énonce *« Le conseil suprême des provinces a le droit, dans le cadre de ses attributions, d'établir des textes de lois et de les proposer à l'Assemblée consultative islamique, soit directement, soit par l'intermédiaire du conseil des ministres »*. A partir de

moment où le conseil suprême des provinces, issu des conseils des provinces eux mêmes issus des conseils de base peut établir des projets et les proposer directement ou indirectement à l'Assemblée, le statut des collectivités locales prend une allure politique car la participation à l'exercice législative fait partie des prérogatives concernant la souveraineté nationale et est par conséquence éminemment politique.

4- De point de vu des liens réciproques entre la décentralisation et la déconcentration le principe 100 parle de la « *subordination* » des unités locales au pouvoir centrale. A cote de ce-la le principe 103 tente de tracer des limites a cette subordination. D'après ce principe : « *Les gouverneurs de provinces, les préfets de départements, les chefs de districts et les autres autorités du pays nommées par le gouvernement sont tenus de respecter les décisions prises par les conseils dans les limites de leurs compétences propres.* »

B) A propos des Lois ordinaires, le premier remarque c'est le nombre des lois qui sont voté avant même que la décentralisation soit mise a l'application en 1999. Ces lois ont été même révisées et modifiées à maintes fois avant leurs exécutions. Tous les gouvernements successifs promettaient de les exécuter mais ils n'y arrivaient pas car ils manquaient une volonté déterminante. Par la suite, et pour donner un signe plus sérieux de leur volonté, ils tentaient de rectifier la loi existante ou de dépasser un autre projet de loi sur ce sujet. Apres quelques mois, tous les engagements étaient oubliés et personne ne demandaient plus au gouvernement de tenir ses promesses. La dernière loi date du 21 mai 1996 qui pour la dernière fois a été modifiée il y a deux ans.

Sur un aspect tout à fait formel mais important quand même le législateur ordinaire a choisi le nom de "Conseils Islamique" pour dénomination des unités locales. Cela malgré l'inconstitutionnalité de cette dénomination et le silence du Conseil gardien, organe du contrôle de conformité des lois ordinaires avec la constitution.

Sur le fond, on se contente de souligner brièvement quelques remarques sur deux points essentiels : l'élection et les compétences des conseils.

La Constitution confie au législateur ordinaire le soin de déterminer les conditions des électeurs et des élus, ce qui est fait par la loi de 1996 et son décret d'application de 1998.

L'élection des Conseils du village et de la ville se fait au suffrage universel direct, a une majorité relative. Le scrutin est secret.

Selon l'article 25 de "la loi sur les structures, les attributions et l'élection des conseils islamiques du pays et élection des maires" « *sont électeurs les Iraniens et les Iraniennes, âgés de quinze ans accomplis et habitants au moins d'un an dans l'endroit ou ils vont voter* ».

Sur ces conditions, il n'y a rien à ajouter, mais en revanche la polémique porte sur les conditions d'éligibilité et inéligibilité.

Tout Iranien et toute Iranienne, âgée de vingt cinq ans accomplis, habitant depuis au moins un an dans l'endroit où il se présente comme

candidat, et sachant lire et écrire pour les candidats à l'élection des conseils de village et ayant le diplôme du baccalauréat pour les candidats à l'élection des conseils des villes de moins un million d'habitants et le bac plus deux pour les candidats à l'élection des villes de plus d'un million d'habitant, à condition de remplir deux autres conditions qui sont très ambiguës et non-juridiques, peuvent se présenter à l'élection des conseils islamiques.

Quant à ces deux conditions, ils s'agissent premièrement de croire en Islam et d'être un musulman pratiquant et de croire en plus à la conception du tutorat du jurisconsulte, "*velayat-e-faghih*", et deuxièmement de déclarer sa fidélité à la Constitution de la République Islamique d'Iran. En ce qui concerne les minorités religieuses, ils devront être croyants et pratiquant de leurs religions respectives.

Ces conditions paraissent très étranges, car elles sont très loin des conditions juridiquement définies et concrètes et elles impliquent une dimension subjective dans l'exercice des droits des citoyens dans la vie politique du pays. Par conséquence elles créent une insécurité juridique. Le problème tient surtout aux abus, qui sont les résultats inéluctables de la mise en application de ces conditions. Dans chaque élection, actuellement en Iran, on constate une vague importante d'invalidation des candidatures.

A propos des conditions des inéligibilités l'histoire se répète encore. La loi énumère une longue liste de personne qui ne peuvent pas se présenter aux élections. Ces conditions sont aussi ambiguës et limitatives que les conditions d'éligibilité, par exemple les gens de l'ancien régime comme les membres des conseils du village, de la ville etc. ne peuvent pas se présenter.

En ce qui concerne les compétences des conseils, la loi ordinaire ne montre pas vraiment l'esprit d'une décentralisation relativement complète. Les termes utilisés dans cette loi pour énumérer les compétences des conseils locaux sont vagues, ambigus et imprécis. Elle parle souvent de « *la justification et l'explication des politiques du gouvernement* », « *de la coopération avec les autorités de l'Etat* » et « *du contrôle sur les affaires locales* » etc. pour déterminer les compétences des conseils aux différents niveaux. Cette ambiguïté est le résultat de l'incertitude qui existe dans la Constitution elle-même dont nous avons déjà parlé. Elle prouve, en plus, les difficultés et les limites de cette notion et nous rappelle d'une certaine façon le visage d'une « *décentralisation sur mesure*<sup>41</sup> » ou les collectivités apparaissent plutôt comme un simple relais de l'administration centrale.

Pour en finir, il faut regretter le manque considérable de la jurisprudence administrative en matière de la décentralisation. Bien que la création des conseils ne remonte pas à si loin dans le temps mais une utilisation intelligente et parfois même provocatrice de la jurisprudence via sa souplesse et son pouvoir de conciliation entre les nécessités de l'action

---

<sup>41</sup>- l'expression utilisée par Neji Baccouche, Décentralisation et démocratie en Tunisie *in* Administration et changement : Mutation structurelle et pénétration territoriale en Tunisie : sous la direction de Hafedh ben Salah et Henri Rousillon, Tunis, Univ. De Tunis, 1991, p. 153.

administrative et les droits et liberté des citoyens<sup>42</sup> pourrait jouer un rôle complémentaire pour la promotion de la notion des collectivités locales en Iran. On ne peut attendre, aujourd'hui, que de la Cour de Justice Administratif de rendre service aux collectivités locales à travers ses décisions et ses avis car le Conseil Gardien n'est malheureusement pas sur la voie de créativité et de réforme tant attendue par le peuple iranien.

## Conclusion

« *La décentralisation ne peut durablement s'imposer sans que des réformes politiques en soutiennent le développement*<sup>43</sup> ». Nul ne peut douter que l'Iran marche actuellement sur la voie d'une réforme profonde qui touche les fondements déjà existants de l'Etat. Une révision précise de l'histoire avec une ouverture volontaire sur la société et ses composants et une réorganisation politique et administrative peut aider cette réforme à accélérer. Vu ses expériences parfois malheureuses du passé, la société iranienne hésite encore sur la portée, la durée et les moyens de la réforme.

Dans ce processus la décentralisation et la démocratie locale devrait être placée au premier rang et c'est en fondant sur les bases solides qu'elle peut résister et entrer dans les acquises sociales de ce pays. Pour cela le parcours est long, le marche est lent et le raccourcie est impossible.

---

<sup>42</sup>- Jean Rivero, Jean Waline, Droit administrative, Paris, Dalloz, 2000, p. 71.

<sup>43</sup>- Gérard Marcou, L'administration territoriale en Tunisie et les enjeux de la décentralisation, *in* la décentralisation et démocratie en Tunisie, sous la direction de Hafedh beh Salah et Gérard Marcou, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 8.