

Bizhan Abbasi

Professeur à la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Téhéran
babbasi@ut.ac.ir

Le 10^e congrès français de droit constitutionnel à l'Université de Lille (22-24 juin 2017)

L'extrait de la communication "La place du pouvoir local dans la Constitution iranienne"

La constitution iranienne de 1979 organise la République islamique (art. 1 de la constitution) qui est un Etat unitaire décentralisé. Selon l'article 6 de la constitution, "Dans la République Islamique d'Iran, les affaires du pays doivent être conduites avec l'appui de l'opinion publique, par la voie d'élections, l'élection du Président de la République, des représentants de l'Assemblée de délibération islamique, des membres des conseils etc". Egalement, conformément au Commandement du Coran : "Ils se consultent à propos leurs affaires" et "Consulte-les dans les affaires", les conseils - l'Assemblée de la délibération islamique, le conseil régional, général, municipal, rural etc. Ceux-ci font partie des instances de décision et d'administration des affaires du pays. Les conditions, le mode de réunion, les limites des compétences et des obligations des conseils, sont déterminés par cette constitution et les lois qui en découlent (art. 7 de la constitution).

La constitution iranienne contient des règles relatives à l'organisation et aux attributions des collectivités locales (le 7^e chapitre de la constitution, arts. 100-106). Elle s'organise également autour des collectivités locales des principes d'unité et d'indivisibilité de la République islamique, de la conformité des décisions des conseils locaux à la constitution, au *charait* et aux lois (art. 102) et du principe de la libre administration des collectivités locales (arts. 100, 105 et 106). La loi des conseils locaux du 1996 a précisé l'élection des membres de ces conseils, leurs attributions, leurs limites et le contrôle sur eux.

Dans cet article nous allons étudier la forme juridique de l'Etat de la République islamique, la place du pouvoir local, l'élection des membres de ces conseils, leurs attributions, leurs limites et le contrôle sur eux selon la constitution iranienne et la loi des conseils locaux du 1996.

Les mots clés

La constitution de la République islamique d'Iran, Etat décentralisé, le pouvoir local, les conseils locaux, les attributions et les limites des conseils locaux.

La place du pouvoir local dans la Constitution iranienne

Introduction

L'Iran est un Etat unitaire et décentralisé dont, les affaires locales sont transférées aux conseils locaux. Dans cet article, nous allons traiter le degré de décentralisation de l'Etat iranien, la place et le rôle du pouvoir local dans la distribution des pouvoirs étatiques et locaux. Egalement nous allons parler sur les limites des conseils locaux et le contrôle de l'Etat central sur ces conseils selon la constitution et la loi relative aux conseils locaux. Pour traiter le sujet, on a divisé l'article sur trois axes de la forme juridique de l'Etat iranien et la place du pouvoir local dans cet Etat (I), les attributions des conseils locaux (I) et enfin les limites et le contrôle exercé sur eux (III).

I- La forme juridique de l'Etat iranien et la place du pouvoir local

Jusqu'en 1906, l'année de révolution et de l'adoption de la première constitution iranienne, le régime politique de l'Iran était centralisé et déconcentré. La constitution du 1906 s'est orientée vers la décentralisation par ses articles des 29, 90, 91 et 93. Il faudra en fait attendre la constitution du 1906 pour qu'une telle autonomie soit conférée aux collectivités locales, collectivités en partie gérées par des organes élus.

Le principe de la libre administration a été consacré en Iran par la révolution du 1906 et les lois du 20^e siècle (lois du 1907, du 1952 et du 1970). Mais, malgré une extension conséquente des compétences prises en charge par ces dernières, la centralisation, restait très importante. Selon la loi relative à l'administration des régions et des départements et le règlement des préfets des régions du 1907, les membres des conseils régionaux et généraux sont élus pour quatre ans par le peuple. La loi sur les obligations et attributions des préfets des départements et des régions du 1930 a abrogé la loi relative à l'administration des régions et des départements et le règlement des préfets des régions du 1907. Durant la Monarchie constitutionnelle (1906-1979), l'élection des conseils locaux n'a été organisé qu'occasionnellement.

Instaurée après la Révolution du 1979 dirigée par un guide religieux, le régime de la République islamique d'Iran trouve sa légitimité dans le référendum préconstituant de détermination du sort du régime des 31 mars et 1 avril du 1979 qui anéantit définitivement, la Monarchie constitutionnelle du 1906. Une fois accepté ce régime, sa constitution a été ratifiée par un référendum populaire du 3 décembre du 1979 après le vote de l'assemblée constituante. Ce texte a créé des pouvoirs publics, les a organisés et a assuré, en respectant les mesures islamiques, les droits et les libertés fondamentaux de la nation. En fonction des objectifs de la République islamique, sa constitution a été adoptée dans l'esprit de l'islamisation du droit et de l'Etat, la prohibition de l'influence et la domination des étrangers sur les affaires de l'Etat (l'indépendance) et la prééminence de l'Assemblée législative sur le gouvernement.

Selon la constitution iranienne, dans la République islamique d'Iran la souveraineté appartient à Dieu et ce dernier a délégué la souveraineté au peuple. L'article 56 de constitution pose : « La souveraineté absolue sur le monde et sur l'homme appartient à Dieu et c'est lui qui a fait de l'homme le maître de son destin social. Nul ne peut priver l'homme de ce droit divin ou le mettre au service des intérêts d'un individu ou d'un groupe particulier, et la nation exerce ce droit donné par Dieu, par les moyens exposés dans les articles suivants ».

Il est vrai que dans la République islamique d'Iran la souveraineté appartient à Dieu (art. 56). Mais ce même dernier article édicte que Dieu a fait de l'homme le maître de son destin social. Nul ne peut priver l'homme de ce droit divin ou le mettre au service des intérêts d'un individu ou d'un groupe particulier, et la nation exerce ce droit donné par Dieu, par les moyens exposés dans les articles suivants. En conséquence, Dieu a délégué la souveraineté au peuple et la souveraineté du peuple est une souveraineté déléguée.

La constitution iranienne de 1979 organise la République islamique (art. 1 de la constitution) qui est un Etat unitaire, indivisible et décentralisé. Il est appelé ainsi parce que son pouvoir politique est unique : une seule constitution prévoyant un seul parlement, un seul gouvernement et une seule justice (art. 57). Cet Etat est donc politiquement centralisé mais administrativement décentralisé.

Après la révolution et avant l'adoption de la constitution, un décret-loi sur les conseils locaux a été adopté le 24 juin 1979 par le Conseil de la révolution. Mais, il n'a pas été appliqué.

La constitution du 1979 a transféré la direction des affaires locales à des conseils locaux, dotés comme l'Etat de la personnalité morale de droit public, indépendant du pouvoir central et pourvues de leurs propres organes de décision. Ainsi on reconnaît cette indépendance et autonomie administrative et financière

aux administrations locales. Ses agents, au lieu d'être nommés par le pouvoir central, sont élus par le peuple.

Selon l'article 6 de la constitution, "Dans la République Islamique d'Iran, les affaires du pays doivent être conduites avec l'appui de l'opinion publique, par la voie d'élections, l'élection du Président de la République, des représentants de l'Assemblée de délibération islamique, des membres des conseils etc...". Egalement, conformément au Commandement du Coran : "Ils se consultent à propos leurs affaires" et "Consulte-les dans les affaires", les conseils - l'Assemblée de la délibération islamique, le conseil régional, général, municipal, rural etc. à ceux-ci -font partie des instances de décision et d'administration des affaires du pays. Les conditions, le mode de réunion, les limites des compétences et des obligations des conseils, sont déterminés par cette constitution et les lois qui en découlent (art. 7 de la constitution).

A l'intérieur du 7^e chapitre de la constitution, entièrement consacré aux collectivités locales et aux conseils locaux (art. 100-106), l'article 100 édicte quatre principes : l'existence même des collectivités territoriales, l'élection de leurs organes dirigeants, leur libre administration, les limites liées à l'unité nationale, au régime de la République islamique et à la subordination de l'Etat central.

La constitution iranienne contient des règles relatives à l'organisation et aux attributions des collectivités locale (le 7^e chapitre de la constitution, arts. 100-106). Egalement elle s'organise autour des collectivités locales des principes d'unité et d'indivisibilité de la République islamique, de la conformité des décisions des conseils locaux à la constitution, au *charait* et aux lois (art. 102) et du principe de la libre administration des collectivités locales (arts. 100, 105 et 106). La loi des conseils locaux du 22 mai 1996 a précisé l'élection des membres de ces conseils, leurs attributions, leurs limites et le contrôle sur eux.

La République islamique est un Etat décentralisé dans lequel les conseils locaux sont des éléments de la prise de décision et la direction des affaires locales revient aux conseils municipaux, généraux et régionaux (les arts. 6 et 7). Ils bénéficient d'une autonomie de gestion mais sous le contrôle de l'Etat.

L'article 7 de la constitution dispose : « Selon le commandement du noble Coran : ("Ceux qui délibèrent entre eux au sujet de leurs affaires", XLII, 36 et 38 du verset *chora*) et ("Consulte-les sur toute chose", III, 159 du verset *Ale emran*), les conseils, l'Assemblée de délibération islamique, le Conseil régional, départemental, de ville, de localité, de district, de village et autres -font partie des instances de décision et d'administration des affaires du pays.

Les cas, le mode de formation, les limites des compétences et des obligations des conseils, sont fixés par cette loi et les lois qui en découlent ».

La loi définit les conditions requises pour être électeurs ou éligibles, la limite des attributions et des pouvoirs, et le mode de scrutin et de contrôle des conseils mentionnés et leur hiérarchie, qui doivent respecter les principes de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale, du régime de la République Islamique et de la subordination au pouvoir central (art. 100).

Les membres des conseils des villes et des villages sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans, mais les membres des conseils des *bakhches* (l'ensemble des *dehestans* et des villes proches), des conseils généraux et régionaux et du conseil supérieur des régions sont élus au suffrage universel indirect. Le contentieux de l'élection des conseils locaux est porté devant le conseil du contrôle du département, le conseil du contrôle du région et le conseil central du contrôle élu par l'Assemblée de délibération islamique.

Les collectivités locales faisant partie des structures même du territoire de la République islamique, elles ont, tout comme l'Etat, un statut constitutionnel.

L'existence même des collectivités territoriales est prévue par la constitution dans ses articles 7 et 100. Il s'agit des villages, des villes, des *bakhchs*, des départements et des régions. Il en résulte qu'elles ne peuvent être supprimées que par une loi ayant force constitutionnelle. La création de toute nouvelle collectivité relève de la loi.

L'Iran comprend aujourd'hui six circonscriptions : le village, le *dehestan* (l'ensemble des villages proches), la ville, le *bakhch* (l'ensemble des *dehestans* et des villes proches), le département et la région (principe posé par la loi du 6 juillet du 1983 relative aux définitions et aux mesures des circonscriptions étatiques).

La direction des affaires du pays avec l'appui des voix publiques, par la voie d'élection des membres des conseils locaux (art. 6) et ceux-ci comme instances de prise de décision et d'administration des affaires du pays (art. 7) et le contrôle des affaires locales par ces conseils (art. 100) sont prévus par la constitution.

Il en résulte que c'est au législateur de déterminer le statut de ces collectivités, mais le législateur doit lui-même respecter l'administration des affaires locales par des conseils élus¹.

¹ - PEISER (G.), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1998, p. 97.

Ces principes ont fait l'objet d'une jurisprudence de la part du Conseil gardien et de la Cour administrative de la justice. En dépit du rôle de la prise de décision et du contrôle des affaires locales des conseils locaux, le Conseil gardien se consacre plutôt au rôle du contrôle des affaires locales par les conseils locaux.

La loi du 1996 représente un grand pas en avant en faveur d'un renforcement de la décentralisation et donc de l'autonomie des collectivités locales.

En Iran, comme tous les Etats unitaires et décentralisés, les conseils locaux ont quatre spécificités :

- 1- La personnalité juridique : Chaque conseil local a la personnalité juridique de droit public distincte de l'Etat qui lui permet de bénéficier du principe de libre administration. Il est une unité administrative autonome. Les conseils locaux doivent pouvoir disposer des moyens de leur indépendance, tant sur le plan humain que technique ou financier. Ils ont reçu alors les moyens juridiques de se comporter de manière autonome. Ils sont sujets du droit, titulaires de droits et obligations, propriétaires d'un patrimoine, de biens et de services, ils ont un budget et de ressources spécifiques (impôts locaux et dotation) et ils sont donc dotés de l'autonomie financière (arts. 69 de la loi et les arts. 35, 39 et 44 du règlement d'application de l'administration, de l'élection et des affaires financières du conseil des villages du 1999 et art. 71, al. 12 de la loi), de la faculté de diriger leur personnel, d'aller en justice, de prendre des décisions obligatoires (art. 105 de la constitution) et de conclure des contrats (art. 71, al. 14 de la loi). A cette époque, les conseils locaux, comme l'Etat, se trouvent en prise à d'évidentes restrictions budgétaires et financières.
- 2- Des représentants locaux (une démocratie locale) : en liaison avec la personnalité juridique, cette indépendance se manifeste par le fait que ces autorités ne sont pas nommées par l'Etat. Afin de bénéficier d'une légitimité face au pouvoir central et aux citoyens, chaque collectivité est administrée par un conseil délibérant élu par la population locale et par un exécutif qui dirige sa propre administration, distincte de celle de l'Etat. L'exécution des décisions des conseils municipaux doit être assurée par l'autorité exécutive (le maire pour les villes et les villages). Mais, les autres conseils n'ont pas de tel corps exécutif.

Des personnes physiques sont habilitées à parler au nom de ces collectivités. Ils sont des représentants de la collectivité, qui sont des élus de la circonscription locale. Les conseillers municipaux sont élus dans la circonscription de la commune. Il en va de même des conseillers généraux

pour le département et de conseillers régionaux pour la région mais avec le suffrage universel indirect.

Ainsi, l'élection au suffrage universel des conseils locaux est une caractéristique essentielle du fonctionnement-et de la légitimité- des collectivités décentralisées².

- 3- Des affaires à gérer : il n'y a pas de réelle décentralisation sans compétences indépendantes de celles de l'Etat. Cette sphère de prérogatives résulte de la constitution (les arts. 6, 7 et le 7e chap.) et de loi du 1996 (arts. 68-71 et 78). Les collectivités locales détiennent des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat et d'un pouvoir de décision dans certains domaines mais, contrairement aux Etats membres d'un Etat fédéral, elles sont exclusivement des institutions administratives, sans dimension politique. Il s'agit d'affaires locales, dont la compétence est remise à la collectivité considérée³. Dans un Etat unitaire, c'est le parlement qui opère cette distribution des compétences et reconnaît un certain nombre des compétences aux collectivités territoriales par des lois⁴.
- 4- Du point de vue du contrôle exercé par l'Etat sur ces collectivités, il existe un contrôle sur les membres des conseils locaux et un contrôle de légalité qui garantit la conformité des actes et décisions locales aux lois dont les modalités sont variables.

II- Les attributions des conseils locaux

La constitution iranienne a transféré la direction des affaires locales aux conseils locaux. Dans la République Islamique d'Iran, les affaires du pays doivent être conduites avec l'appui de l'opinion publique, par la voie d'élections - l'élection du Président de la République, des représentants de l'Assemblée de délibération islamique, des membres des conseils etc. - ou par la voie de référendum dans les cas visés dans les autres principes de cette constitution (art. 6).

Selon l'article 7 de la constitution, conformément au commandement du Coran : "Ils se consultent à propos des affaires" et "Consulte-les dans les affaires", les conseils - l'Assemblée de délibération islamique, le conseil régional, municipal, local, d'arrondissement, rural etc. à ceux-ci font partie des instances de décision et d'administration des affaires du pays. Les conditions, le mode de

² - PEYRICAL (J.-M.), **Droit administratif**, Paris, Montchrestien, 2000, p. 69.

³ - POULET-GIBOT LECLERC (N.), **Droit administratif**, Saint Etienne, Bréal, 1998, p. 20.

⁴ - ACQUAVIVA (J.-C.), **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Gualino, Paris, 2011, p. 56.

réunion, les limites des compétences et des obligations des Conseils, sont déterminés par cette constitution et les lois qui en découlent.

Afin d'assurer des progrès rapides dans les programmes sociaux, économiques, d'aménagement, d'hygiène, culturels, éducatifs et d'autres affaires concernant le bien-être avec la coopération de la population, prenant en considération les particularités locales, la gestion des affaires de chaque village, district, ville, département ou région s'effectue avec la surveillance d'un conseil dénommé Conseil du village, du district, de la ville, du département ou de la région, dont les membres sont élus par la population locale.

La loi définit les conditions requises pour être électeurs ou éligibles, la limite des attributions et des pouvoirs, et le mode de scrutin et de contrôle des conseils mentionnés et leur hiérarchie, qui doivent respecter les principes de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale, du régime de la République Islamique et de la subordination au pouvoir central (art. 100).

Cette loi a été adoptée en 30 novembre 1981 et réformée en 1996 par l'Assemblée de délibération islamique.

En outre la constitution et la loi de décentralisation du 1996 n'ont pas conduit à une répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière politique, militaire, civile, économique et sociale, de l'éducation et du sport. Celles-ci relèvent exclusivement de la responsabilité de l'Etat.

S'il on veut que la décentralisation ne soit pas une mascarade de la part de l'Etat, il faut que les autorités étatiques transfèrent aux collectivités territoriales et à leur permettent de disposer des ressources, notamment fiscales, nécessaires à l'exercice autonome de ces compétences⁵, ce qui n'est pas le cas en Iran. Les compétences transférées aux collectivités décentralisées sont moins nombreuses et moins importantes.

Dans la logique de sa politique de décentralisation, le législateur a procédé à une répartition de compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales⁶. Elle est effectuée par la loi du 1982. De très nombreuses lois ont complété celle du 1982, 1986, 1989, 1990 et 2001, qui n'ont pas été appliqués qu'en 1998 après l'adoption de la nouvelle loi du 22 mai 1996.

Les conseils élus des collectivités territoriales assurent la gestion des affaires locales et ils règlent les affaires de leur compétence. Les conseils municipaux, généraux et régionaux et le conseil supérieur des régions concourent

⁵ - DEBBASCH (R.), **Droit administratif**, Paris, Litec, 2005, p. 18.

⁶ - TROTA (L.), ISOART (P.), **Droit administratif**, Paris, LGDJ, 1998, p. 173.

avec l'Etat à l'administration du territoire et au développement urbain, sanitaire et social. Ils constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale⁷.

Parmi les conseils locaux, le conseil municipal de la ville dont les membres sont élus directement par le peuple a plus de pouvoir que les autres conseils. Ainsi, on peut mentionner ses attributions :

- **l'urbanisme** est largement décentralisé au profit des communes qui fixe des schémas directeurs, le plan de la ville, les plans d'occupation des sols, l'adoption des voies publiques de la ville (art. 68 et art. 71, al. 11. 20, 22-24 et 34 de la loi sur les conseils locaux),
- **pour les transports**, la commune doit établir le plan communal des services réguliers des transports routiers et adopter le tarif du voyage par les véhicules publics dans la ville (art. 55 relative à la mairie du 1955 et la loi relative aux infractions routières du 2015 et art. 71, al. 27 de la loi sur les conseils locaux),
- **l'action économique** : de nombreux textes prévoient que la conduite de la politique économique et sociale est de la responsabilité de l'Etat. Les collectivités et surtout la commune y participent mais leur action est encadrée (art. 71, al. 7, 28-29 de la loi sur les conseils locaux).
- **l'action sanitaire** : la commune doit adopter les règlements concernant la propreté des lieux publics et contrôler les affaires sanitaires et la construction des cimetières de la ville (art. 68 et art. 71, al. 18-21 de la loi sur les conseils locaux),
- **l'action sociale** : la prise des mesures de précaution pour empêcher le danger d'incendie et autres accidents dans les lieux publics (art. 68 et art. 71, al. 7 et 19 de la loi sur les conseils locaux),
- **l'action financière** et la gestion des biens publics locaux : à ce propos le conseil municipal a davantage de pouvoirs, comme l'adoption du budget de la ville, des taxes, des contrats, des emprunts proposés par la mairie, du tarif des services effectués par la mairie etc (art. 68 et art. 71, al. 8 et 10, 12-14, 16, 26, 27, 30-32 de la loi sur les conseils locaux),
- **la politique culturelle** et de l'enseignement reste fondamentalement dans la main de l'Etat.

La constitution iranienne a créé le Conseil supérieur des régions avec des attributions propres qui n'a pas de précédent dans les autres pays. Afin de prévenir

⁷ - TROTABA (L.), ISOART (P.), *op. cit.*, p. 173.

toute discrimination et d'encourager la coopération dans l'élaboration des programmes d'aménagement et de bien-être des régions, et de contrôler leur exécution harmonieuse, un Conseil supérieur des régions est créé, composé des représentants des conseils de régions. Les modalités de formation et les attributions de ce conseil ont été définies par la loi du 1996.

Le Conseil Supérieur des régions a le droit, dans la limite de ses attributions, d'élaborer des projets et de les soumettre, directement ou par l'intermédiaire du gouvernement, à l'Assemblée de délibération islamique. Ces projets doivent faire l'objet d'un examen à l'Assemblée (les art. 101-102).

Les décisions de ces conseils locaux sont exécutoires comme les lois. A ce propos, l'article 103 de la constitution dispose « Les préfets de régions, de départements, les sous-préfets de districts et les autres autorités civiles qui sont nommées par le gouvernement, sont tenus de respecter les décisions des conseils, dans la limite de leurs pouvoirs propres ».

III- Les limites du pouvoir local et le contrôle sur eux

La constitution iranienne s'organise autour des collectivités locales des principes d'unité et d'invisibilité de la République islamique, de la subordination de ces conseils à l'Etat, de la conformité des décisions des conseils locaux à la constitution, au *charait* et aux lois (art. 102).

Selon l'article 100 de la constitution, "La loi définit la limite des attributions et des pouvoirs, et de contrôle des conseils mentionnés et leur hiérarchie, qui doivent respecter les principes de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale, du régime de la République Islamique et de la subordination au pouvoir central".

Dans la République islamique, l'ensemble des lois et règlements doit être basé sur les préceptes islamiques. Ce principe prime sur le caractère général et absolu de tous les articles de la constitution et des autres lois et règlements, l'appréciation de cette prescription incombe aux jurisconsultes religieux du Conseil gardien (art. 4 de la constitution). C'est pourquoi, les décisions des conseils locaux ne doivent pas être contraires aux préceptes de l'Islam et aux lois du pays (art. 105).

L'unité nationale repose notamment sur les articles 9⁸ et 100 de la constitution et signifie que la constitution ne connaît que le peuple iranien,

⁸- L'article 9 de la constitution "Dans la République Islamique d'Iran, la liberté, l'indépendance, l'unité et l'intégrité territoriale du pays sont inséparables les uns des autres et leur maintien est du devoir du gouvernement

composé de tous les citoyens sans distinction d'origine de race ou de religion. Le concept de peuple iranien est un concept unitaire conséquence des principes d'indivisibilité et d'égalité. Il est impossible de diviser les citoyens en groupes distincts en accordant à chaque groupe des droits et privilèges différents.

Egalement, l'intégrité territoriale repose notamment sur les articles 9 et 100 de la constitution et signifie en principe qu'il ne peut être porté atteinte à l'intégrité de territoire, et qu'il y a une homogénéité du droit applicable sur ce même territoire⁹.

Pour conserver la cohésion étatique, les décisions des organes décentralisés sont soumises à un contrôle administratif que l'on appelle tutelle, exercé au nom de l'Etat. En application des articles 79-93 de la loi sur les conseils locaux, l'Etat exerce un certain pouvoir disciplinaire sur les représentants élus des collectivités territoriales, pouvoir qui ne porte pas sur leur désignation mais sur l'exercice de leurs fonctions. Les représentants de l'Etat, en vertu de la constitution et des différents articles de la loi sur les conseils locaux, ont la charge du contrôle administratif et du respect des lois. Ce contrôle qui porte sur les personnes, sur les moyens (tutelle technique et budgétaire), ou, fréquemment, sur les actes¹⁰ intervient selon une procédure et pour des motifs fixés par la loi :

L'Etat central conserve de larges pouvoirs de contrôle sur ces collectivités territoriales. Ainsi, en cas de mauvais fonctionnement du conseil local d'une collectivité territoriale, le gouvernement pourra en prononcer la dissolution et convoquer les électeurs pour qu'ils désignent de nouveaux représentants. Mais surtout, l'Etat exerce un contrôle sur les actes administratifs édictés par ces collectivités. C'est avant tout un contrôle de légalité, différent du contrôle hiérarchique, destiné à s'assurer que les autorités communales, générales ou régionales n'ont pas méconnu la constitution, les lois de l'Etat¹¹ ou les mesures islamiques.

Le contrôle divers s'applique à toutes les collectivités locales et les décisions prises par les divers organes. En Iran, parfois, la tutelle place le niveau local en situation hiérarchique par rapport aux agents de l'Etat et dans ce cas, il n'y a pas de vraie décentralisation.

et de toute la nation. Aucun individu ou groupe ou autorité n'a le droit, au nom de la liberté, de porter la moindre atteinte à l'indépendance politique, culturelle, économique, militaire et à l'intégrité territoriale de l'Iran, et aucune autorité n'a le droit, au nom du maintien de l'indépendance et de l'intégrité territoriale, de priver les libertés légitimes, même en promulguant des Lois et des règlements".

⁹- OLIVA (E.), **Droit constitutionnel**, Paris, Sirey, 2006, p. 160.

¹⁰- SAINT-JAMES (V.), **Droit constitutionnel**, paris, Bréal, 2009, p. 17.

¹¹ - DEBBASCH (R.), **op. cit.**, p. 19.

1- Le contrôle sur les personnes

L'Etat peut tirer les conséquences des fautes commises par les élus locaux ou de certaines situations contraires à l'intérêt général. Les conseillers peuvent être suspendus d'un mois à un an par la décision du conseil du règlement de conflit, une instance composée des représentants des trois pouvoirs et des conseils locaux dans les trois niveaux : département, région et l'Etat, (art. 82, al. 5) ou révoqués ou privés d'être membres du conseil de la direction du conseil local au moins d'un an etc (art. 82).

Selon la constitution iranienne pour assurer leur autogestion et leur liberté d'action, la dissolution des conseils précités n'est possible qu'en cas de déviation de leurs attributions légales. En cas de contestation de la dissolution, les conseils ont le droit de protester devant le tribunal compétent : " La dissolution des conseils n'est pas possible, sauf en cas de déviation de leurs obligations légales. L'autorité qui apprécie la déviation, le mode de dissolution des conseils et les modalités pour leur reconstitution seront déterminées par la loi.

En cas de contestation de la dissolution, le conseil local a le droit de porter plainte au tribunal compétent, et le tribunal a le devoir de l'examiner rapidement" (art. 106).

Selon la loi sur les conseils locaux, les conseils locaux peuvent être dissous par la décision du conseil du règlement de conflit lorsqu'ils dévient de leurs attributions légales, leurs actes sont contraires aux intérêts publics de l'Etat ou ont des interventions illégales sur les biens qu'ils ont la charge de recevoir et préserver (art. 81 de la loi). De tels contrôles sont d'une gravité particulière. Strictement encadrées par les textes, ils sont rares dans la pratique.

2- Le contrôle sur les actes

Quand l'idée de décentralisation l'emporte, conformément au régime administratif iranien, accepté par la constitution, le contrôle de l'Etat est assuré de deux manières soit a priori soit a posteriori.

Il y a un contrôle a priori sur les actes des conseils locaux. Les actes doivent être transmis aux représentants de l'Etat. Il en apprécie la légalité. S'il croit que la décision est illégale, il en demande la révision. A propos du contrôle sur les actes, le législateur du 1996 a créé la tutelle, exercée, a priori par une autorité administrative (préfet). Ce contrôle sur les actes a subi des modifications avec la loi du 2016.

Un contrôle juridictionnel effectué, a posteriori, par la Cour administrative de la justice. Le contrôle a priori de l'Etat est mis en œuvre par la tutelle

administrative. Il signifie que le pouvoir central conserve un droit de regard sur les collectivités décentralisées et les possibilités d'action. Celles-ci apparaissent sous l'un des aspects suivants, qui expriment les pouvoirs croissants de l'autorité de tutelle¹² :

1) Annulation

L'organe décentralisé prend des décisions, mais celles-ci peuvent être annulées par l'autorité de tutelle. La taxe locale est recevable dans un mois après son envoi au ministère de l'intérieur. Lorsque le ministre de l'intérieur voit que toutes sortes de taxes sont contraires au règlement adopté, il peut les modifier ou les annuler (art. 71, al. 16 et art. 77).

2) Approbation et demande de révision

Parfois l'exécution des décisions prises par l'organe décentralisé est subordonnée à l'approbation de l'autorité de tutelle. En Iran, depuis la loi du 1996, les autorités du Ministère de l'intérieur (sous-préfet, préfet, le préfet de la région et le ministère de l'intérieur) disposent d'un pouvoir de demande de révision des actes des conseils locaux. Si leur contrôle révèle une ou plusieurs illégalités, ces autorités tentent, en principe, de faire revenir l'autorité locale sur sa décision ou d'en obtenir la modification.

Ainsi, si les actes des conseils locaux ne font pas l'objet d'une contestation dans les deux semaines suivantes leur notification, deviennent exécutoires. Si le conseil de conformité, une autorité composée des représentants du ministère de l'intérieur et des conseils locaux et un juge, les discerne contraires aux lois et aux règlements ou s'il discerne qu'ils dépassent leurs obligations et leurs attributions, en mentionnant les cas ; il peut les informer au plus, dans un délai de deux semaines suivantes leur notification, en demandant la révision. Le conseil local concerné se réunit et décide sur le sujet dans les 10 jours. En cas de désaccord entre le conseil local et le conseil de conformité, c'est le conseil du règlement du conflit, décide sur le sujet dans les 20 jours (art. 80).

Le conseil de la ville adopte les règlements proposés par la mairie, mais à ce propos, le conseil doit respecter les règlements du ministère de l'intérieur (art 71, al. 9).

¹² - TROTABA (L.), ISOART (P.), *op. cit.*, p.171.

En matière du statut des institutions et les entreprises dépendantes de la mairie, le Ministre de l'intérieur peut l'approuver (art. 71, al. 15).

Le conseil de la ville adopte les taxes proposées par la mairie, mais à ce propos, le conseil doit respecter la politique générale de l'Etat qui est déclarée par le ministère de l'intérieur et selon le règlement adopté par le Conseil des ministres (art 71, al. 16 et art. 77). Ce règlement a été adopté en 1999.

La taxe locale est recevable dans un mois après son envoi au ministère de l'intérieur. Lorsque le ministre de l'intérieur voit que toutes sortes de taxes sont contraires au règlement adopté, il peut les modifier ou annuler (art. 71, al. 16 et art. 77).

Le conseil de la ville nomme le maire, mais le ministre de l'intérieur doit approuver cette nomination dans les villes du centre des régions et les villes du plus de 200000 habitants. Dans les autres villes c'est le préfet de région qui doit approuver cette nomination dans les dix jours (art 71, al. 1). En cas de désaccord entre le conseil et ces autorités, c'est le conseil du règlement du conflit, **qui** tranche sur le sujet dans les 15 jours. Lorsque ce dernier conseil ne parvient pas à régler le problème dans le délai déterminé, c'est la décision du conseil de la ville qui l'emportera. Le conseil du village nomme le maire, mais le sous-préfet doit approuver cette nomination (art 68, al. M).

3) Substitution d'action

Si les organes décentralisés n'agissent pas, l'autorité de tutelle prend à leur place les décisions. Il faut signaler qu'existe un pouvoir de substitution du préfet de région et du ministre de l'intérieure. Ainsi, lorsque l'élection de chacun des conseils des villes et des *bakhchs* est interrompue pour des raisons mentionnées ou si ces conseils sont dissouts après leur formation selon les lois le préfet de région, le ministre de l'intérieure ou le conseil de *bakhch* se substitue à la collectivité concernée (art. 85).

Il y a également des tutelles techniques et financières qui constituent des freins à l'autonomie des autorités locales. Ce contrôle est exercé par le ministère de l'intérieure :

- 1- Le ministre de l'intérieur contrôle les taxes adoptées par le conseil de la ville (art. 71, al. 16 et art. 77),
- 2- Le rapport du comptable officiel adopté par le conseil municipal (art. 71, al. 30)
- 3- Parfois, les collectivités locales dépendent financièrement de l'Etat, notamment, en matière du transport public comme le métro.

4) Le contrôle judiciaire

Egalement le peuple peut former un recours en annulation devant la Cour administrative de la justice. Le contrôle a posteriori est attribué à des juridictions qui, sur l'intervention du peuple, jugent la légalité des actes administratifs des collectivités territoriales. Tel est le régime adopté par l'articles 80 de la loi relative aux conseils locaux du 1996. Selon la jurisprudence de la Cour administrative de la justice iranienne (art. 173 de la constitution), cette cour a accepté sa compétence sur les décisions des conseils municipaux.

Pour que les décisions des conseils locaux ne soient pas contraires aux mesures islamiques, tout le monde peut former un recours en annulation devant la Cour administrative de la justice. Dans ce cas, cette cour envoie le litige aux jurisconsultes religieux du Conseil gardien pour apprécier la conformité des décisions au *chariat* (arts. 80, 86 et 87 de la loi relative à la Cour administrative de la justice du 15 juin 2013).

Conclusion

Jusqu'en 1906, l'année de révolution et de l'adoption de la première constitution iranienne, le régime politique de l'Iran était centralisé et déconcentré. La constitution du 1906 s'est orientée vers la décentralisation par ses articles des 29, 90, 91 et 93. Le principe de la libre administration a été consacré en Iran par la révolution du 1906 et les lois du XX^e siècle (lois du 1907, du 1952, du 1970). Mais, malgré une extension conséquente des compétences prises en charge par ces dernières, la centralisation, restait très importante. Selon la loi relative à l'administration des régions et des départements et le règlement des préfets des régions du 1907, les membres des conseils régionaux et généraux sont élus pour quatre ans par le peuple. Durant la Monarchie constitutionnelle (1906-1979), l'élection des conseils locaux n'ont été organisés qu'occasionnellement.

Instaurée après la Révolution du 1979 dirigée par un guide religieux, le régime de la République islamique d'Iran trouve sa légitimité dans le référendum préconstituant de détermination du sort du régime des 31 mars et 1 avril du 1979 qui anéantit définitivement, la Monarchie constitutionnelle du 1906. La constitution iranienne de 1979 organise la République islamique (art. 1 de la constitution) qui est un Etat unitaire, indivisible et décentralisé.

Dans la République Islamique, les affaires du pays doivent être conduites avec l'appui de l'opinion publique, par la voie d'élections - l'élection du Président de la République, des représentants de l'Assemblée du Conseil Islamique, des

membres des conseils etc. - ou par la voie de référendum dans les cas visés dans les autres principes de cette Loi (art. 6).

Selon l'article 7 de la constitution, conformément au commandement du Coran : "Ils se consultent à propos des affaires" et "Consulte-les dans les affaires", les conseils - l'Assemblée de délibération islamique, le conseil régional, municipal, local, d'arrondissement, rural etc font partie des instances de décision et d'administration des affaires du pays. Les conditions, le mode de réunion, les limites des compétences et des obligations des Conseils, sont déterminés par cette Loi et les Lois qui en découlent.

Cette constitution a transféré la direction des affaires locales à des conseils locaux, dotés comme l'Etat de la personnalité morale de droit public, indépendant du pouvoir central et pourvues de leurs propres organes de décision. Les membres des conseils des villes et des villages sont élus au suffrage universel direct tous les quatre ans, mais les membres des conseils des *bakhches*, des conseils généraux et régionaux et du conseil supérieur des régions sont élus au suffrage universel indirect.

La constitution iranienne contient des règles relatives à l'organisation et aux attributions des collectivités locales (le 7e chapitre de la constitution, arts. 100-106). Egalement elle s'organise autour des collectivités locales des principes d'unité et d'indivisibilité de la République islamique, de la conformité des décisions des conseils locaux à la constitution, au *charait* et aux lois (art. 102) et du principe du libre administration des collectivités locales (arts. 100, 105 et 106). La loi des conseils locaux du 1996 a précisé l'élection des membres de ces conseils, leurs attributions, leurs limites et le contrôle sur eux.

Dans la logique de sa politique de décentralisation le législateur a procédé à une répartition de compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales. Elle est effectuée par la loi du 1982. De très nombreuses lois ont complété celle du 1982, des 1985, 1986, 1989, 1990 et 2001, qui n'ont été appliqués qu'en 1998 après l'adoption de la nouvelle loi du 22 mai 1996. Parmi les conseils locaux, le conseil municipal dont les membres sont élus directement par le peuple a plus de pouvoir et a la mairie comme un organe exécutif.

Les décisions conseils locaux sont exécutoires comme les lois. A ce propos, l'article 103 de la constitution dispose « Les gouverneurs de régions, de départements, les sous-gouverneurs de districts et les autres autorités civiles qui sont nommées par le gouvernement, sont tenus de respecter les décisions des conseils, dans la limite de leurs pouvoirs propres ».

Pour conserver la cohésion étatique, les décisions des organes décentralisés sont soumises à un contrôle administratif que l'on appelle tutelle, exercé au nom

de l'Etat. En application des articles 79-93 de la loi, l'Etat exerce un certain pouvoir disciplinaire sur les élus des collectivités territoriales, pouvoir qui porte sur l'exercice de leurs fonctions. Ce contrôle qui porte sur les personnes, sur les moyens (tutelle technique et budgétaire), ou, fréquemment, sur les actes intervient selon une procédure et pour des motifs fixés par la loi.

Le principe de la libre administration a été consacré en Iran par les révolutions du 1906 et du 1979 et les lois du XX^e siècle, mais, il s'agit d'une liberté limitée et, avec le principe du contrôle qu'implique l'unité nationale et indivisibilité de l'Etat, et la conformité des décisions des conseils à la constitution et lois, d'une liberté surveillée. Liberté limitée sur le plan des compétences et sur le plan des ressources, même si la loi du 1996 a élargi leurs compétences et a procédé à de nombreux transferts.

Les ouvrages

- 1- ABBASI (B.), **Droit administratif**, Téhéran, Dadgostar, 4^e éd., 2016.
- 2- ACQUAVIVA (J.-C.), **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Paris, Gualino, 2011.
- 3- La Constitution iranienne du 1979.
- 4- DEBBASCH (R.), **Droit administratif**, Paris, Litec, 2005.
- 5- OLIVA (E.), **Droit constitutionnel**, Paris, Sirey, 2006.
- 6- PEISER (G.), **Droit administratif**, Paris, Dalloz, 1998.
- 7- PEYRICAL (J.-M.), **Droit administratif**, Paris, Montchrestien, 2000.
- 8- POULET-GIBOT LECLERC (N.), **Droit administratif**, Saint Etienne, Bréal, 1998.
- 9- SAINT-JAMES (V.), **Droit constitutionnel**, paris, Bréal, 2009.
- 10- TROTABA (L.), ISOART (P.), **Droit administratif**, Paris, LGDJ, 1998.