

# *Chroniques sectorielles*



# Droit constitutionnel comparé

## Les fondements constitutionnels de la décentralisation territoriale en Iran

### **Kamaladdine HERISSINEJAD**

Professeur de droit public à l'Université de Tabriz (Iran) et professeur en sabbatique à l'Université de Montréal

Entreprendre une étude du droit constitutionnel de la décentralisation territoriale, dans un pays déterminé, est une oeuvre à la fois intéressante et délicate. Elle est d'abord intéressante en ce que, d'une part, « dans tous les pays, le pouvoir local s'est fortement accru depuis la Seconde Guerre mondiale. La progression des besoins collectifs, entraînant une diversification des services publics et la nécessité de réaliser de nombreux équipements collectifs, ont amplifié le rôle des collectivités décentralisées et leur ont donné un poids considérable dans le développement économique et social »<sup>1</sup>. En outre, le souci de se rapprocher des préoccupations des citoyens, de

procurer la meilleure satisfaction possible aux besoins locaux, de faire participer la population à la vie sociale et, par celle-ci, à la vie politique, a conduit de plus en plus les États vers la décentralisation territoriale. Le plan positif qu'a présenté cette dernière les a convaincus « qu'on peut gouverner de loin mais qu'on n'administre bien que de près »<sup>2</sup>. Ainsi, les collectivités territoriales sont arrivées aujourd'hui à jouer, aux côtés de l'État, un rôle indéniable et irremplaçable dans la vie publique et donc, « la philosophie du *pouvoir local* mérite une attention aussi soutenue que celle du *pouvoir d'État* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Georges DUPUIS et Marie-José GUÉDON, *Institutions administratives: droit administratif*, Paris, Armand Colin, 1986, p.182.

<sup>2</sup> L'expression utilisée par le décret du 25 mars 1852 sur « la décentralisation administrative » est citée dans Gérard SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la révolution française*, Paris, Dalloz, 1969, p. 436.

<sup>3</sup> Maurice BOURJOL et Serge BODART, *Droit et libertés des collectivités territoriales*, coll. « Droit de l'administration locale », Paris, Masson, 1984, p. 2. Nos italiques.

En second lieu, l'étude est délicate parce que le terme « décentralisation est employé dans des sens très divers »<sup>4</sup>. D'abord, ce que l'on entend par « décentralisation » peut être différent d'une époque à l'autre, comme c'est le cas en France où, suivant l'avis de P. Bodineau et M. Verpeaux, le sens donné à ce terme au 19<sup>e</sup> siècle est différent de celui que lui donnent les hommes politiques et les juristes de la fin du 20<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>. Ensuite, à une même époque, la décentralisation étant, selon l'expression de J. Baguenard, « une appellation non contrôlée »<sup>6</sup>, elle est un terme galvaudé. En effet, non seulement « le langage courant l'emploie pour qualifier des événements aussi différents que la réunion d'un conseil des ministres hors de Paris ou l'implantation d'une entreprise en province »<sup>7</sup> mais encore, il s'emploie dans le langage politique et administratif pour recourir des réalités assez dissemblables en se confondant surtout avec « dé-

localisation »<sup>8</sup>, « déconcentration » et « fédéralisme »<sup>9</sup>.

S'agissant spécialement du sujet de notre étude, les observations qui viennent d'être faites sont, à plus forte raison encore, valables. La décentralisation n'ayant pas pu se développer en Iran – soit dans le domaine de la théorie soit dans celui de la pratique –, la confusion et l'imprécision à son égard sont encore plus grandes, de telle sorte qu'elle recouvre des usages frelatés comme, à titre d'exemple, la désobéissance ou l'insoumission d'un gouverneur aux ordres du pouvoir central à un moment donné.

Il est donc important et même indispensable de s'entendre sur le sens des mots et, avant tout, d'évoquer ici la signification de l'expression « décentralisation territoriale » et les conditions au respect desquelles sa réalisation est juridiquement subordonnée. La décentralisation territoriale est définie « comme la gestion d'affaires locales par des

<sup>4</sup> Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1957, p. 133.

<sup>5</sup> Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, coll. « Que sais-je? », Paris, P.U.F., 1993, p. 3.

<sup>6</sup> Jacques BAGUENARD, *La décentralisation*, 4<sup>e</sup> éd., coll. « Que sais-je? », Paris, P.U.F., 1994, p. 7.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> La « délocalisation » ou « la décentralisation géographique » consiste dans l'implantation des activités économiques, industrielles ou tertiaires sur l'ensemble du territoire, autrement dit, dans le transfert de ces activités en province.

<sup>9</sup> En effet, la décentralisation « s'oppose d'un côté à une organisation qui laisse beaucoup plus de libertés aux collectivités composantes [surtout en ce qui concerne les pouvoirs législatif et judiciaire], c'est l'État fédéral, elle est opposée d'un autre côté, à un simple transfert de pouvoir à des agents de l'État, c'est la déconcentration » : Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER et Jean-Claude RICCI, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, P.U.F. (Thémis), 1987, p. 27. Cette dernière, il faut le préciser, se situe dans le cadre de la centralisation, car, c'est toujours le centre qui décide, mais par le biais d'agents qu'il place dans les différents points du territoire, c'est lui qui gère, en engageant ses propres finances et sa propre responsabilité, mais il le fait sur place.

personnes juridiques distinctes de l'État et gérées par des représentants des administrés élus directement ou indirectement par ceux-ci...»<sup>10</sup>. En d'autres termes, il y a décentralisation territoriale quand le pouvoir central se dessaisit de certaines affaires dites locales et confie leur gestion aux intéressés eux-mêmes. Ainsi se constituent, au sein de l'État comme collectivité nationale, d'autres collectivités appelées locales ou territoriales<sup>11</sup> qui disposent d'une personnalité juridique autonome. Elles gèrent leurs affaires propres par l'intermédiaire des élus locaux, en utilisant leurs propres moyens et en engageant leur propre responsabilité.

La décentralisation territoriale présente donc les caractéristiques principales suivantes : la reconnaissance des affaires locales, la personnalité juridique, l'existence de moyens suffisants et l'indépendance des autorités locales.

Certes, dans le cadre d'un État unitaire, l'exercice de ce pouvoir doit être en combinaison avec l'unité nationale et le respect du droit, d'où la soumission de l'autorité décentralisée à un certain contrôle exercé sur elle par le pouvoir central, connu sous le nom de contrôle (ou de tutelle) administratif. Évidemment, « ce contrôle ne doit pas être trop étroit, sinon on ne peut plus dire que le groupe local s'administre vraiment lui-même »<sup>12</sup>. En d'autres termes, « il ne peut y avoir décentralisation si, à tout moment, le pouvoir central peut intervenir dans des affaires locales, peut modifier le cours de ces affaires locales »<sup>13</sup>.

Or, dans la longue et riche histoire de l'Iran<sup>14</sup> – en tenant compte des conditions de réalisation qui viennent d'être mentionnées –, à quel moment peut-on parler de la décentralisation territoriale? Autrement dit, quand fit-elle son apparition, au sens propre et juridique

<sup>10</sup> Jean-Pierre DUBOIS, *Droit administratif*, t. 1, « Droit des institutions administratives », coll. « Droit », Paris, Eyrolles, 1992, p. 39.

<sup>11</sup> Il est vrai qu'existe actuellement en doctrine française une tendance à dissocier ces deux notions (collectivités locales et collectivités territoriales) en les qualifiant comme les « deux expressions qui ne désignent pas la même réalité » (René CHAPUS, *Droit administratif général*, t. 1, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2000, p. 247), ou en signalant que les collectivités territoriales sont couramment appelées collectivités locales « bien que les deux expressions ne soient pas exactement synonymes » (J.-P. DUBOIS, *op. cit.*, note 10, p. 15), ou encore en considérant que « ces deux expressions ne sont pas exactement synonymes, en effet, la seconde [collectivité territoriale] étant plus large que la première [collectivité locale] l'englobe » (François LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », (1982) 98 *R.D.P.* 1544). Mais étant donné que cette distinction ne s'est pas encore généralisée et que « législateur, administration et juge constitutionnel considèrent que les deux expressions sont synonymes » (J. BOURDON, J.-M. PONTIER et J.-C. RICCI, *op. cit.*, note 9, p. 120), nous les emploierons alors indifféremment dans la présente chronique.

<sup>12</sup> André de LAUBADÈRE, Jean-Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET, *Droit administratif*, 17<sup>e</sup> éd., Paris, L. G. D. J., 2002, p. 181.

<sup>13</sup> J. BOURDON, J.-M. PONTIER et J.-C. RICCI, *op. cit.*, note 9, p. 34 et suiv.

<sup>14</sup> Depuis des siècles, notre pays s'appelait la Perse. En 1935 et sous le règne de Reza Chah, ce nom fut remplacé par le nom d'Iran.

du terme, sur la scène politico-administrative de ce pays et, en particulier, quand émergea-t-elle au niveau constitutionnel? Il est évident que « la connaissance de l'évolution historique est une clé essentielle pour comprendre la situation présente. Cette évidence s'impose avec force dans le domaine de la décentralisation. Les idées, la législation, les rapports de fait sont le produit d'une histoire particulièrement riche et ancienne. Rien ne se fait en France [comme ailleurs], sans référence à l'histoire, ancienne ou récente selon le cas »<sup>15</sup>. Or il faut bien insister sur le fait que, concernant l'étude historique d'une institution juridique, politique ou administrative, il ne s'agit pas seulement d'évoquer un passé aboli et de chercher la solution d'un problème dont l'intérêt pratique est nul aujourd'hui. En effet, tenter l'analyse des problèmes et des difficultés du passé peut offrir des indications appréciables pour la compréhension et l'amélioration du présent. En d'autres termes, l'étude historique de ces institutions et, plus particulièrement, des textes et des lois qui les concernent, non seulement nous aide à mieux les comprendre, ainsi que les causes sociales, économiques et politiques qui les ont engendrées, mais encore, elle nous permet de bien commenter les lois existantes (aspect juridique) et de bien préparer les lois à venir (aspect législatif). On a donc raison de dire qu'« ignorer l'histoire, c'est renoncer à la

compréhension de nos institutions politiques »<sup>16</sup> et administratives et, parmi elles, des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle on débutera par une brève étude historique de l'émergence des collectivités locales au niveau constitutionnel (I) pour en arriver à la consécration de la décentralisation territoriale par la Constitution actuellement en vigueur (II).

### **I. La première expérience constitutionnelle en matière de décentralisation territoriale**

Un coup d'œil sur l'histoire de l'Iran nous permet de constater que son système administratif était basé sur le principe de centralisation depuis l'époque où son histoire peut être nettement retracée, c'est-à-dire lors de l'établissement de la première dynastie et pendant plus de vingt-six siècles. Bien qu'elle ait subi, durant cette longue histoire, d'innombrables changements comme l'apparition, la disparition et la résurrection perpétuelle des rois, les changements de dynastie et, surtout, l'invasion et l'occupation successive du pays par les Grecs, les Arabes, les Mongols, les Turcs, les Afghans et, bien qu'indirectement, les Européens, cet aspect de la vie sociale iranienne est, dans son essence, demeuré le même et la centralisation a traversé toutes ces situations sans dommage. En effet, jusqu'à l'instauration d'un régime constitutionnel en 1906, les insti-

<sup>15</sup> J. BOURDON, J.-M. PONTIER et J.-C. RICCI, *op. cit.*, note 9, p. 79.

<sup>16</sup> Joseph BARTHÉLEMY et Paul DUEZ, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1993, p. 6.

tutions administratives du pays sont en fait indissociables des institutions politiques : les attributions de la puissance publique sont exercées par les fonctionnaires royaux formant un corps de personnel en quelque sorte hiérarchisé, dépendant les uns des autres et se reliant entre eux pour aboutir à un tronc commun, le Chah. Celui-ci, pour l'accomplissement des tâches que comportait l'administration, était assisté d'un personnel de fonctionnaires. L'existence de ces fonctionnaires ne contrevenait pas, cela va sans dire, à la règle selon laquelle le Chah a seul le droit d'ordonner et de défendre, tient seul les rênes du gouvernement de la nation et décide seul des intérêts de celle-ci, de quelque importance qu'ils soient. Cette situation reste toujours la même jusqu'à la Révolution constitutionnelle en 1906, à partir de laquelle commence la troisième période de l'histoire iranienne, appelée contemporaine<sup>17</sup>. Cette période se caractérise par un changement radical des structures économique, sociale et surtout politico-administrative du pays. En effet, à la suite de cette Révolution, le régime autoritaire, qui existait depuis le début en Iran, fut remplacé, du moins dans les textes, par un état de droit, par une monarchie constitutionnelle, ce qui devait logiquement entraîner des changements dans le domaine administratif.

En effet, cette Révolution aboutit à la promulgation d'un *Firman* (rescrit), le 5 août 1906, dans lequel le Roi ordonnait l'établissement d'une

assemblée élue afin de contrôler et aider le gouvernement dans les affaires publiques. Cette Assemblée fut inaugurée le 8 octobre 1906 et, puisqu'elle était également la Constituante, sa tâche essentielle était donc la mise en place de la première Constitution iranienne. Alors, parallèlement à ses devoirs législatifs, elle élaborait les lois fondamentales, qui furent en vigueur jusqu'à la Révolution islamique de 1979 en Iran. Après avoir présenté brièvement ces lois fondamentales (A), nous aborderons la place de la décentralisation territoriale dans cette Constitution (B).

### **A. Les lois fondamentales du régime constitutionnel**

La première Constitution iranienne se composait de deux parties : la *Loi fondamentale* du 30 décembre 1906 et le *Complément de la loi fondamentale* du 7 octobre 1907. Ces deux textes, ayant la même valeur, étaient deux éléments d'une seule Constitution, tout comme en France où les trois lois de 1875 formaient une Constitution unique.

La première partie, c'est à dire la *Loi fondamentale* du 30 décembre 1906, fut préparée et ratifiée assez rapidement, car les libéraux, redoutant le comportement absolutiste du prince héritier, voulaient la faire ratifier par le souverain dont l'état de santé était critique. Son texte initial fut soumis par le premier ministre à l'Assemblée nationale (en même temps la Constituante). Celle-ci ayant trouvé ce projet de loi assez absolutiste, le rejeta et le

<sup>17</sup> Cette période se prolonge jusqu'à nos jours.

renvoya au gouvernement. Les députés décidèrent donc d'élaborer la loi fondamentale eux-mêmes<sup>18</sup>. Une commission fut chargée de rédiger le texte de la Constitution. Cette commission acheva son travail rapidement et le soumit à l'Assemblée au sein de laquelle une véritable bataille d'idées commença à ce propos entre les progressistes et les conservateurs. Enfin, « par marchandages successifs et concessions mutuelles, l'entente finit par se faire »<sup>19</sup> et, au cours d'une séance publique du Parlement, en présence des représentants du gouvernement, la proposition de loi constitutionnelle fut définitivement discutée, votée et soumise à la Cour pour être revêtue de la signature impériale.

L'entourage du souverain, surtout le prince héritier, ne voulant pas s'incliner, essaya d'entraver sa ratification, mais « enfin, légèrement modifié, le projet de la loi fondamentale fut ratifié par le Chah »<sup>20</sup> le 30 décembre 1906. Le prince héritier, malgré son opposition, fut contraint de le contresigner et, le 1<sup>er</sup> janvier 1907, le premier ministre le présenta au Parlement dans un enthousiasme général.

Ainsi, pour la première fois dans son histoire, la Perse fut dotée d'une Constitution. Cette Constitution était courte et comprenait 51 articles répartis en cinq chapitres ainsi conçus :

- 1<sup>o</sup> De l'organisation de la Chambre (art. 1 à 14)
- 2<sup>o</sup> Des droits, devoirs et attributions de la Chambre (art. 15 à 31)
- 3<sup>o</sup> De la soumission des questions à la Chambre (art. 32 à 38)
- 4<sup>o</sup> Initiative parlementaire (art. 39 à 42)
- 5<sup>o</sup> Des conditions de la formation du Sénat (art. 43 à 51 inclus)

On s'aperçoit aisément que la Constitution de 1906 consacrait tous ses articles au pouvoir législatif. Elle était donc incomplète, puisqu'elle ne traitait pas des problèmes essentiels comme la souveraineté, l'égalité, les libertés individuelles et publiques, la séparation des pouvoirs, les pouvoirs exécutif et judiciaire et même les rapports de ceux-ci avec le pouvoir législatif, la responsabilité ministérielle, etc. Cette concision s'explique certainement par l'inexpérience constitutionnelle des membres qui la conçurent et aussi par la rédaction hâtive du texte.

Les lacunes qui existaient dans la Constitution ne tardèrent pas à produire leurs effets. Surtout la mort de Mozafareddin Chah, quelques jours après la promulgation de la Constitution, et la montée sur le trône de Mohammad-Ali-Chah, avec des tendances absolutistes et anticonstitutionnelles, compliquèrent la situation. Ce dernier, ayant saisi l'occasion, voulait entraver le fonctionnement du régime constitutionnel et, par la suite, rétablir

<sup>18</sup> *Les débats de l'Assemblée nationale : la première législature*, Téhéran, Imprimerie du Madjless, 1946, p. 10.

<sup>19</sup> Fériidoun SAHEBJAM, *L'Iran des Pahlavi*, Paris, Berger-Levrault, 1966, p. 45.

<sup>20</sup> Adolf-Back de SURANY, *Essai sur la constitution persane*, Paris, Pedone, 1914, p. 87.



l'ancien ordre des choses. Sur son ordre, les ministres s'abstinrent d'abord de se présenter à l'Assemblée nationale mais, quand ils furent contraints de le faire, le vice-président du conseil ministériel « déclara en substance que les ministres étaient responsables devant le Chah seul. Quand la Chambre voulut connaître l'importance du revenu national, la même réponse lui fut faite »<sup>21</sup>.

Les divergences sur les points non prévus à la Constitution ne s'arrêtaient pas là. Le nombre des ministres en était une autre. En effet, à part des ministres responsables, il y en avait encore d'autres, honoraires et sans responsabilité<sup>22</sup>. Et puis la question de la présence des conseillers belges dans les administrations iraniennes n'était pas résolue et ils occupaient toujours leurs postes, malgré les vives protestations des révolutionnaires et en dépit des observations et des critiques de l'Assemblée nationale.

Devant l'attitude persistante de la Chambre à propos de ces problèmes et de beaucoup d'autres, la réponse du gouvernement était nette et catégorique. Ayant profité des lacunes de la Constitution, il prétendait clairement que le régime iranien n'était pas un régime constitutionnel, mais que le Roi avait autorisé l'établissement d'une assemblée purement consultative<sup>23</sup>.

Les libéraux furent ainsi convaincus que la Constitution était incomplète et, ils songèrent à y remédier. Alors l'idée du remaniement de la loi constitutionnelle se fit jour au sein de l'Assemblée nationale. « Le député de la ville de Tabriz, Taghizadeh, déclara que les lois constitutionnelles avaient été préparées trop hâtivement et n'avaient pas délimité clairement les pouvoirs respectifs des autorités exécutives et législatives; il conclut en ajoutant que la Chambre devait voter des lois complétant les lois fondamentales »<sup>24</sup>.

Cette proposition fut acceptée par l'Assemblée nationale, et une commission parlementaire fut chargée de préparer le projet du *Complément de la loi fondamentale*.

La commission se mit au travail, mais elle n'avait pas à sa disposition les documents nécessaires qui lui serviraient de modèle. Taghizadeh, l'un des membres de cette commission, écrit à ce propos : « on disposait tout d'abord seulement de la Constitution de la Belgique qu'un autre membre de la commission avait empruntée à l'ambassade de ce pays à Téhéran. Alors elle constitua la base de notre travail. Plus tard, on consulta également la Constitution de la France, ainsi que celles des pays balkaniques »<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> F. SAHEBJAM, *op. cit.*, note 19, p. 47.

<sup>22</sup> Manoutchehr MOTAMANI-TABATABAI, *Droit administratif*, t. 1, 3<sup>e</sup> éd., Téhéran, Éd. Univ. de Téhéran, 1969, p. 94.

<sup>23</sup> Seyed-Hassan TAGHIZADEH, « Les articles de Taghizadeh à propos de la Révolution iranienne », (Sept. 1961) *Revue de Yaghma* 36.

<sup>24</sup> F. SAHEBJAM, *op. cit.*, note 19, p. 48.

<sup>25</sup> S.-H. TAGHIZADEH, *loc. cit.*, note 23, 39.

La commission acheva son travail dans les trois mois et le soumit à l'Assemblée nationale. De vives discussions eurent lieu entre les députés eux-mêmes, d'une part, et entre la Chambre et le Monarque, d'autre part, sur la rédaction de certains articles. La population de la capitale et des provinces, surtout celle de Tabriz, soutenait résolument la ratification de cette loi. Enfin, après quatre mois de discussions et de palabres et un âpre marchandage entre les parties concernées, la Chambre vota le *Complément de la loi fondamentale* et Mohammad-Ali-Chah le ratifia, sous la pression du peuple bien entendu, le 7 octobre 1907.

Ce *Complément de la loi constitutionnelle* comprenait 107 articles et était divisé en dix chapitres :

- 1<sup>o</sup> Dispositions générales (art. 1 à 7, sur la religion officielle, la conformité des lois avec les prescriptions islamiques, le territoire national, la capitale, le drapeau, les ressortissants étrangers et l'impossibilité de suspension de la Constitution)
- 2<sup>o</sup> Des droits du peuple iranien (art. 8 à 25)
- 3<sup>o</sup> Des pouvoirs publics (art. 26 à 29)
- 4<sup>o</sup> Des droits des membres des deux chambres (art. 30 à 34)
- 5<sup>o</sup> Des droits de la Couronne (art. 35 à 57)
- 6<sup>o</sup> Des ministres (art. 58 à 70)
- 7<sup>o</sup> Des pouvoirs des tribunaux (art. 71 à 89)
- 8<sup>o</sup> Des conseils provinciaux et départementaux (art. 90 à 93)

9<sup>o</sup> Des finances (art. 94 à 103)

10<sup>o</sup> De l'armée (art. 104 à 107 inclus)

Ainsi, le *Complément de la loi fondamentale*, étant beaucoup plus précis et plus clair que la *Loi constitutionnelle* de 1906, prévoyait presque tout et complétait celle-ci. Il avait été largement inspiré par la Constitution de la Belgique, et la plupart de ses articles avaient été traduits presque textuellement de la Constitution belge du 7 février 1831, modifiée le 7 septembre 1893. Donc, la Constitution de l'ancien régime iranien avait été faite en combinant ces deux lois fondamentales. Elle établissait en Perse la monarchie constitutionnelle dans laquelle « la source du pouvoir a été déplacée du souverain à la nation. Ce n'est plus le Chah qui limite son autorité en faveur du peuple, mais celui-ci qui lui délègue une partie de sa puissance. Les rôles sont renversés et les privilèges qui ne lui sont pas reconnus en termes explicites ne sauraient lui être dévolus, puisque désormais la souveraineté réside dans le pays<sup>26</sup>. Elle garantissait les droits et les libertés essentiels et l'égalité du peuple et proclamait la séparation des pouvoirs, déclarait les ministres responsables individuellement et collectivement et reconnaissait les collectivités locales, ce que nous allons étudier maintenant.

<sup>26</sup> A.-B. de SURANY, *op. cit.*, note 20, p. 239.

## **B. La place des collectivités locales dans cette Constitution**

Au lendemain de la victoire de la Révolution de 1906, les conseils locaux se constituèrent partout dans le pays, spontanément et sans avoir un fondement légal. Leur installation se heurta, dès le début, à l'opposition du gouvernement et de ses représentants dans les provinces, soutenus par des forces réactionnaires. Mais, malgré ces obstacles, ces enfants de la Révolution, s'appuyant sur la force du peuple, réussirent à se former et continuèrent leurs activités. Mais les opposants qui avouaient avoir perdu une bataille mais non la guerre, ne demeurèrent pas inactifs et poursuivirent leur combat contre ces institutions révolutionnaires.

Les initiatives prises par ces conseils locaux pour résoudre radicalement les problèmes économiques, sociaux et politiques, d'une part, et l'élargissement de la résistance dû à leurs activités, d'autre part, inquiétèrent davantage leurs adversaires et les rendirent de plus en plus résolus à les éliminer. Ils saisirent toutes les occasions pour arriver à leurs fins, mais surtout prétendirent avec insistance que les conseils étaient dépourvus de fondement légal; leurs activités étant illégales, ils auraient dû s'arrêter immédiatement et sans discussion.

Ces prétentions mirent en évidence la vulnérabilité des conseils

locaux, tant qu'ils n'auraient pas été dotés d'un statut légal. Le peuple, qui soutenait toujours ces conseils avec toute sa force, essaya alors de combler cette lacune en faisant pression sur l'Assemblée nationale pour que cette dernière fixe le sort des conseils en approuvant une loi concernant leur statut légal. Une fois de plus, c'est dans la ville de Tabriz que ce mouvement se déclencha. Au mois de février 1907, ses habitants présentèrent une requête dans laquelle ils réclamaient avec insistance, entre autres, que les conseils provinciaux soient établis dans toutes les provinces du pays, conformément à une loi à être votée par la Chambre<sup>27</sup>. Les habitants des autres villes suivirent l'exemple de Tabriz et enfin, avec les efforts des députés de la province de l'Azerbaïdjan à l'Assemblée nationale, cette proposition figura dans l'ordre du jour de celle-ci. Après de vives discussions, le 14 avril 1907, la proposition de *Loi concernant l'établissement des conseils départementaux et provinciaux* fut votée<sup>28</sup> et, quatre jours plus tard, c'était la proposition de *Loi concernant les conseils municipaux* qui fut ratifiée.

Ainsi, les activités des collectivités locales furent légalisées. Mais ces dernières et leurs partisans ne se contentèrent pas de cela: ils étaient conscients de la faiblesse et de la vulnérabilité de la Chambre – à cause de la présence des députés

<sup>27</sup> De Spring Rice à Edward Grey, Téhéran, le 27 février 1907, F.O. 416/32, dans Hassan MOASSER, *L'histoire de l'établissement du régime constitutionnel en Iran, extrait de documents confidentiels du Ministère des affaires étrangères de l'Angleterre*, t. 1, Téhéran, Ibné-Sina, 1974, p. 214.

<sup>28</sup> De Spring Rice à Edward Grey, Téhéran, le 26 avril 1907, F.O. 416/32, dans *id.*, p. 306.

appartenant aux classes aisées de la société – et redoutaient le comportement des hommes d'État dont la plupart, s'étant provisoirement déguisés, ne croyaient pas sincèrement au régime constitutionnel. Ils voulaient donc mettre l'existence des conseils locaux hors de leur portée. C'est pourquoi ils envisagèrent l'émergence des collectivités locales au niveau constitutionnel et donc, « ce n'était pas l'effet du hasard si les pionniers du mouvement constitutionnaliste avaient précisément exigé que le principe de la décentralisation administrative figure dans le texte même de la Constitution »<sup>29</sup>.

Comme nous l'avons déjà vu, la *Loi fondamentale* de 1906, en étant très courte et sommaire, ne concernait que les deux chambres et donc n'abordait pas d'autres institutions, y compris les conseils locaux. Les libéraux entamèrent alors une bataille pour l'élaboration du complément de la loi constitutionnelle, dans lequel les collectivités locales seraient explicitement reconnues. Ces démarches aboutirent à l'insertion de cinq articles, soit les articles 29, 90, 91, 92 et 93, concernant les conseils locaux, dans le *Complément de la loi fondamentale* de 1907.

De cette manière, partant de l'idée et du principe de la décentralisation, la Constitution elle-même abordait l'établissement des conseils provinciaux et départementaux sur toute l'étendue du pays et garantissait leur existence. Ses dis-

positions à cet égard, tout en étant succinctes, étaient assez complètes et explicites. L'article 29 du *Complément de la loi fondamentale* posait le principe de la distinction entre l'administration des intérêts généraux et l'administration des intérêts régionaux, en déclarant que « les intérêts spéciaux de chaque province, département ou district, seront régis par les conseils provinciaux et départementaux les concernant, selon les lois y afférentes ». Comme l'a dit Abdolhamid Abolhamd, « l'idée majeure de cet article est claire : la règle générale de la décentralisation a été déclarée en précisant que chaque province et chaque département ont leurs intérêts spéciaux, et ces intérêts doivent être gérés par les conseils provinciaux et départementaux »<sup>30</sup>.

L'article 90 prévoyait des conseils locaux pour tout le pays en prescrivant que « les conseils provinciaux et départementaux seront constitués dans tout l'Empire, suivant des règlements spéciaux et les règles constitutionnelles ». Selon l'article 91, les membres de ces conseils devaient être élus au suffrage universel. Cet article était ainsi rédigé :

**Art. 91.** *Les membres des conseils provinciaux et départementaux seront élus directement par les habitants du lieu et conformément aux règlements spéciaux de ces conseils.*

<sup>29</sup> Mehdi MOZAFARI, *L'Iran*, Paris, L.G.D.J., 1978, p. 104.

<sup>30</sup> Abdolhamid ABOLHAMD, *Droit administratif*, t. 1, « Généralités et des organisations administratives », 2<sup>e</sup> éd., Téhéran, Éd. Univ. de Téhéran, 1970, p. 238.

Les attributions des conseils locaux étaient déterminées par les articles 92 et 93 dans les termes suivants :

**Art. 92.** *Les conseils provinciaux et départementaux, dans les limites ordonnées par la loi, ont le droit de surveillance de toutes les réformes, touchant les intérêts publics du lieu.*

**Art. 93.** *Tous les budgets de dépenses et recettes de chaque province et département seront établis et publiés par les conseils respectifs.*

À la lumière de ces articles qui réglaient la question de la décentralisation sous le régime constitutionnel, on pourrait tirer les enseignements suivants.

1. La distinction était faite entre l'administration des intérêts généraux et l'administration des intérêts locaux. Certes, pour qu'il y ait décentralisation territoriale, il faut qu'une sphère de compétence propre, dite les « affaires locales », soit reconnue au profit de la personne décentralisée. Comme l'ont affirmé J. Rivero et J. Waline, « la reconnaissance d'une catégorie d'affaires locales, distinctes des affaires nationales, est la donnée première de toute décentralisation »<sup>31</sup>.

2. La personnalité juridique avait été reconnue aux collectivités territoriales. En effet, la décentralisation territoriale implique que ces affaires locales soient administrées

par « une institution personnalisée, distincte par-là même de celle de l'État (comme de toutes autres institutions) »<sup>32</sup>. En effet, la reconnaissance de la personnalité morale, qui entraîne l'existence d'un patrimoine et l'aptitude à la vie juridique pour les collectivités locales, distingue ces dernières des circonscriptions administratives lesquelles, ne la possédant pas, sont « [de] simples aires géographiques correspondant aux implantations des services de l'État et limitant territorialement l'exercice des attributions de leurs agents »<sup>33</sup>.

3. Sous la forme active, dans ces articles, les Constituants avaient confié au législateur le soin de fixer les conditions des activités des conseils locaux. Ainsi, la Constitution, en reconnaissant la compétence du législateur ordinaire pour régler les détails, avait voulu rendre possible les changements futurs, selon l'exigence du temps, et en rapport avec le développement de la démocratie. Mais « doté d'une compétence de principe, le législateur est cependant subordonné au respect des principes constitutionnels »<sup>34</sup>. D'après la Constitution de l'ancien régime iranien, ces principes étaient les suivants.

a) Les membres des collectivités locales devaient être élus au suffrage universel. L'affirmation de ce principe avait évidemment pour objectif

<sup>31</sup> Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, 19<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 317.

<sup>32</sup> René CHAPUS, *op. cit.*, note 11, p. 394.

<sup>33</sup> Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON et Patrice CHRÉTIEN, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 2000, p. 209.

<sup>34</sup> J. BOUDRON, J.-M. PONTIER et J.-C. RICCI, *op. cit.*, note 9, p. 119.

de consolider les bases de la décentralisation car, si les administrateurs des affaires locales n'étaient pas les élus des habitants du lieu concerné, la décentralisation serait une chose fictive<sup>35</sup>. La décentralisation territoriale se caractérise par des mesures qui consistent à rendre les autorités locales indépendantes du pouvoir central. La réalisation de cette condition implique d'abord l'indépendance personnelle, c'est-à-dire l'indépendance des organes locaux, auxquels incomberait la gestion des affaires locales vis-à-vis de l'État. Celui-ci ne doit pas intervenir dans la nomination des agents locaux. Leur nomination, en dehors de toute participation du pouvoir central, est une des conditions indispensables de la décentralisation qui « implique l'élection des organes locaux par les collectivités [...] »<sup>36</sup>. En effet, « la doctrine moderne considère que la décentralisation suppose que les collectivités locales soient administrées par un conseil élu »<sup>37</sup>. Or, certains auteurs insistent sur la nécessité qu'il y ait élection des organes locaux parce qu'ils considèrent l'élection comme la seule modalité de désignation qui pourrait assurer

leur indépendance vis-à-vis de l'État. On affirme, par exemple, que « recruter les agents par un système électif, c'est les rendre indépendants du pouvoir central »<sup>38</sup> ou que, « comme une autorité élue a plus de chances d'être indépendante de l'État qu'une personne nommée, il est conforme à cet esprit que les autorités décentralisées soient élues »<sup>39</sup>. D'autres attribuent à l'élection elle-même, comme critère de distinction, une importance particulière en affirmant qu'« une autorité est décentralisée lorsqu'elle est élue »<sup>40</sup>, ou en soulignant qu'elle est « décentralisée, parce qu'elle choisit ceux qui assurent son administration »<sup>41</sup>, ou encore en précisant que l'élection des autorités au suffrage universel constitue un élément essentiel de la décentralisation<sup>42</sup>.

b) Les droits de surveillance des conseils locaux sur toutes les réformes touchant les intérêts publics du lieu étaient reconnus. Il va sans dire que la réalisation de l'indépendance des autorités locales suppose l'autonomie fonctionnelle, c'est-à-dire la gestion autonome des affaires locales par les organes locaux concernés. En d'autres termes, ces derniers, « libérés de toute obéis-

<sup>35</sup> A. ABOLHAMD, *op. cit.*, note 30, p. 238.

<sup>36</sup> J. RIVERO et J. WALINE, *op. cit.*, note 31, p. 318. Nos italiques.

<sup>37</sup> André CHAMINADE, *La pratique des institutions locales*, Paris, Litec, 1990, p. 4.

<sup>38</sup> Marc GUY, *La décentralisation administrative (hier, aujourd'hui, demain)*, Paris, Imprimerie Driay-Cahen, 1916, p. 75.

<sup>39</sup> R. CHAPUS, *op. cit.*, note 11, p. 394.

<sup>40</sup> Yves GAUDMET, *Traité de droit administratif*, t. 1, « Droit administratif général », 16<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 2001, p. 117.

<sup>41</sup> Francis DORÉ, Georges DUPUIS et Victor CHAGNY, *Le département et la région*, Paris, Armand Colin, 1970, p. 10.

<sup>42</sup> Jean-Marie AUBY et Jean-Bernard AUBY, *Institutions administratives*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1996, p. 108.

sance hiérarchique à l'égard des autorités centrales»<sup>43</sup>, doivent disposer d'un pouvoir de décision, le pouvoir qui signifie, en droit public, « la possibilité de prendre des actes exécutoires créant une situation juridique nouvelle »<sup>44</sup>. Certes, le législateur avait la compétence pour déterminer les limites de cette surveillance, mais il ne pouvait, en aucun cas, en priver les conseils locaux.

c) Les Constituants étaient encore plus exigeants et plus attentifs dans les matières financières, en prescrivant que les conseils locaux établiraient et publieraient les budgets des dépenses et recettes de leur ressort. Ce principe s'explique par l'importance des problèmes financiers aux yeux des révolutionnaires. Or, le désordre régnant en cette matière avant la Révolution de 1906, l'établissement des impôts sans aucune règle, la dilapidation des ressources sans aucune limite, avaient été à l'origine du mécontentement populaire. Pour empêcher le retour d'une telle situation, les Constituants voulaient donc que, désormais, tout le monde soit au courant des dépenses et des recettes publiques. La meilleure solution pour arriver à cette fin leur parut être d'en charger les conseils locaux.

En résumé, la question des collectivités locales ne s'est posée qu'à la suite de la victoire de la Révolution de 1906 et l'installation du

régime constitutionnel. Mais une fois constituées, bien que spontanément et en marge de toute légalité, elles ont pu gagner la faveur de la population et ensuite avoir un statut constitutionnel.

## **II. La consécration de la décentralisation par la Constitution actuelle (1979)**

La Constitution iranienne actuellement en vigueur est le fruit de la Révolution islamique de 1979 à l'issue de laquelle le Régime monarchique constitutionnel fut remplacé par la République islamique. Cette Constitution, approuvée le 15 novembre 1979<sup>45</sup> et composée de 177 articles répartis en 14 chapitres, n'a donné naissance, malgré les tendances présentes au sein de la Société révolutionnaire de l'époque, ni à un État fédéral, ni à un État régional. Elle n'a même pas évoqué le terme « décentralisation » de manière explicite. Mais, en consacrant plusieurs de ses articles aux collectivités territoriales, elle a constitutionnalisé, comme la Constitution précédente d'ailleurs, la décentralisation territoriale. Ainsi, l'existence des collectivités territoriales décentralisées est consacrée dans un nombre assez important de ses dispositions. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 6 en vertu duquel « les affaires du pays doivent être administrées selon l'opinion publique qui se manifeste au moyen d'élections : [...] élection des membres des conseils locaux »,

<sup>43</sup> J.-P. DUBOIS, *op. cit.*, note 10, p. 16.

<sup>44</sup> J. BOURDON, J.-M. PONTIER et J.-C. RICCI, *op. cit.*, note 9, p. 81.

<sup>45</sup> Une révision constitutionnelle eut lieu le 8 juillet 1989 qui n'apporta aucun changement concernant les dispositions relatives aux collectivités territoriales.

de l'article 7 qui dispose que « suivant les instructions du Coran, [...] les conseils provinciaux, départementaux, municipaux, des arrondissements, des villages et d'autres semblables à ceux-ci sont des organes de la décision et de l'administration du pays » et de tout le chapitre VII (art. 100 à 106 inclus) qui traite des conseils locaux. Ainsi, le principe de la décentralisation est clairement établi par la Constitution de 1979 (A). Celle-ci en indique toutefois les limites importantes. Ces limites, qui apparaissent dans les articles précités aussi bien que dans d'autres dispositions constitutionnelles, s'expliquent par la consécration de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, ainsi que par les prérogatives reconnues au Parlement (B).

### **A. Les principes de la décentralisation territoriale**

Divers articles du texte de 1979 fondent l'existence des collectivités territoriales en Constitution au même titre que les autres organes constitutionnels qu'il consacre ou institue. Autrement dit, l'existence de ces collectivités est un principe ayant une valeur constitutionnelle. Il convient alors de déterminer à quelle collectivité s'applique ce principe et ce qu'il implique.

#### **1. Les sujets de la décentralisation**

« Les sujets de la décentralisation sont des collectivités territoriales décentralisées dont l'existence est

consacrée »<sup>46</sup> par la Constitution de 1979. En vertu de l'article 100 de celle-ci, les collectivités territoriales de la République islamique de l'Iran sont les villages, les arrondissements, les villes, les départements et les provinces. Cet article est ainsi conçu :

**Art. 100.** (1) *En vue de promouvoir les programmes social, économique, de développement, sanitaire, culturel et éducatif, [...] la gestion des affaires de chaque village, arrondissement, ville, département et province sera assurée sous la surveillance d'un conseil appelé respectivement le conseil de village, de l'arrondissement, municipal, départemental et provincial. Les membres de ces conseils seront élus par la population concernée.*

La Constitution vise ainsi, explicitement et explicitement, cinq types ou catégories de la collectivité territoriale décentralisée, et celles-ci acquièrent de ce fait un statut constitutionnel. Or, ces cinq types de collectivités territoriales décentralisées, qui sont expressément reconnues comme telles par la Constitution, sont-elles les seules collectivités de ce genre en droit iranien ou, au contraire, pourrait-on envisager d'autres types? Autrement dit, à part les collectivités territoriales directement créées par la Constitution, est-il permis d'en créer un ou d'autres types?

La Constitution de 1979, après avoir cité les conseils provincial, départemental, municipal, d'arron-

<sup>46</sup> Bertrand-Raymond GUIMDO, « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », (1998) 29 R.G.D. 83.



dissement et du village comme les organes de décision et d'administration du pays y ajoute « et d'autres semblables à ceux-ci », dont l'initiative incombe à la législation ordinaire. Ainsi, peut-on introduire, en empruntant l'expression employée par Louis Favoreu, une distinction permettant de classer les collectivités territoriales décentralisées en deux types à savoir : celles à statut constitutionnel et celles à statut législatif<sup>47</sup>? Cette distinction a des implications bien évidentes : alors que les collectivités instituées par la Constitution « ne peuvent pas être supprimées en tant que catégories des collectivités territoriales décentralisées, sauf en cas de révision de la Constitution, celles créées par la loi peuvent l'être par une simple loi »<sup>48</sup>.

Il est à noter enfin que la Constitution iranienne prévoit un autre « conseil » qui ne correspond pas à une collectivité territoriale quelconque. En effet, en vertu de l'article 101 de cette Constitution, « en vue de prévenir la discrimination, d'encourager la coopération dans la préparation des programmes du développement des provinces et de surveiller l'application cohérente de ces programmes, un "Conseil suprême des provinces", composé des représentants des conseils provinciaux, est institué. L'organisation et les compétences de ce Conseil sont du domaine de la loi ».

## **2. L'objet de la décentralisation**

La Constitution de 1979 reconnaît l'existence juridique des collectivités territoriales en leur conférant une personnalité, en consacrant ensuite leur autonomie et, enfin, en indiquant que la gestion de leurs affaires sera effectuée sous la surveillance des conseils élus.

### **a. La personnalité juridique des collectivités territoriales**

La décentralisation « a pour objet d'assurer les libertés locales ou territoriales ; la libre administration de la collectivité suppose d'abord son existence et la consécration de cette dernière dans l'ordre juridique, c'est-à-dire la personnalité morale de la collectivité »<sup>49</sup>.

Bien que la Constitution de 1979 ne mentionne pas expressément la personnalité juridique des collectivités territoriales, celles-ci sont nécessairement des personnes juridiques. En effet, plusieurs articles de la Constitution affirment, de façon constante, que les collectivités territoriales ont des compétences (art. 6, 7, 100, 101, et 103), ont la faculté de prendre des décisions qui les engagent (art. 105), ne peuvent être dissoutes que dans les cas prévus par la loi et peuvent agir en justice (art. 106). Ces dispositions

<sup>47</sup> Louis FAVOREU, « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », dans Franck MODERNE (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, p. 30.

<sup>48</sup> B.-R. GUIMDO, *loc. cit.*, note 46, 85.

<sup>49</sup> F. LUCHAIRE, *loc. cit.*, note 11, 1544 et suiv.

montrent bien que les collectivités territoriales sont des personnes morales, car « pour exercer les uns et disposer des autres, il faut qu'elles aient une personnalité juridique, c'est-à-dire qu'elles soient consacrées dans l'ordre juridique comme personnes morales »<sup>50</sup>.

### **b. Le principe d'autonomie reconnu aux collectivités territoriales**

La décentralisation suppose ensuite une certaine autonomie de la part des collectivités territoriales décentralisées. Plus précisément, pour que celles-ci « s'administrent librement, [...] il faut qu'elles jouissent d'une certaine autonomie »<sup>51</sup> administrative et financière. Certes, la Constitution ne détermine pas l'étendue de cette autonomie, étant évident qu'elle « ne peut tout contenir, tout comme elle ne peut pas tout indiquer. C'est la raison pour laquelle la constitution prévoit toujours l'intervention du législateur pour compléter et expliciter son œuvre »<sup>52</sup>. C'est le cas ici car les articles 7 et 100 de la Constitution iranienne disposent que la loi détermine l'organisation, le fonctionnement et les compétences des collectivités territoriales. Ainsi, pour

les Constituants de 1979, comme pour les Constituants de 1958 en France, « la liberté d'agir des collectivités territoriales reste placée sous la seule garantie du législateur, habilité à en fixer les conditions d'exercice et à en déterminer par-là même l'étendue »<sup>53</sup>. Toutefois, « le principe doit rester l'autonomie »<sup>54</sup> et il faut que « le champ matériel des compétences attribuées soit suffisamment large pour présenter leur liberté d'action »<sup>55</sup>.

### **c. L'administration des collectivités territoriales par des conseils élus**

En vertu de l'article 100 de la Constitution de 1979, les collectivités territoriales disposent d'un conseil élu ayant pour mission de surveiller la gestion des affaires de la collectivité concernée. La Constitution institue ainsi le système représentatif et traduit « la volonté de constituant de consacrer le principe de l'élection des conseils »<sup>56</sup> locaux. Or, compte tenu de cette disposition d'ordre constitutionnelle exigeant que les collectivités territoriales disposent d'un conseil élu ayant un rôle prépondérant dans la gestion de la collectivité, « il ne peut y avoir des collectivités territo-

<sup>50</sup> B.-R. GUIMDO, *loc. cit.*, note 46, 85 et suiv.

<sup>51</sup> *Id.*, 86.

<sup>52</sup> *Id.*, 84.

<sup>53</sup> André ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », (1992) 8 *R.F.D.A.* 437.

<sup>54</sup> F. LUCHAIRE, *loc. cit.*, note 11, 1546.

<sup>55</sup> A. ROUX, *loc. cit.*, note 53, 438.

<sup>56</sup> *Id.*, 439.

riales sans assemblée élue »<sup>57</sup>. Concernant le mode de désignation des autorités locales, l'article précité dispose que les membres de ces conseils seront élus par la population de la collectivité concernée et ainsi, « si la Constitution n'exige pas que l'élection soit assurée au suffrage universel direct, elle interdit évidemment l'institution d'organes délibérants composés en partie de membres élus et en partie de membres nommés »<sup>58</sup> et, à plus forte raison, composés entièrement de membres nommés.

#### **d. La représentation des collectivités territoriales décentralisées**

La Constitution iranienne reconnaît aux collectivités territoriales décentralisées une représentation particulière dans les institutions du pays au moyen d'un conseil spécial appelé « le Conseil suprême des provinces ». L'organisation de cette représentation est assez originale si on la compare à celle en vigueur dans certains pays comme la France et le Cameroun. Ce Conseil, composé des représentants des conseils provinciaux a pour attribution, entre autres, la faculté de présenter, directement ou par l'intermédiaire du gouvernement, des propositions de loi à l'Assemblée nationale et celle-ci doit les examiner (art. 102).

### **B. Les limites de la décentralisation territoriale**

Les limites de la décentralisation telle qu'elle a été constitutionnalisée en 1979 sont d'abord liées à la structure de l'État, ensuite aux attributions constitutionnelles du Parlement et enfin, aux règles concernant la capacité de décision des collectivités territoriales.

#### **1. Les limites inhérentes à la structure de l'État**

La République islamique de l'Iran est un État unitaire et, par conséquent, la décentralisation établie par sa Constitution est limitée par les règles constitutionnelles relatives à la forme de l'État. En vertu de l'article 9 de cette Constitution, « [e]n République islamique de l'Iran, la liberté, l'indépendance, l'unité nationale et l'intégrité territoriale du pays sont inséparables et leur sauvegarde est le devoir du gouvernement et du peuple. Aucun individu, aucun groupe ou aucune autorité ne peut y porter atteinte ». L'article 100 reprend cette disposition d'une manière plus précise en la reliant directement aux collectivités territoriales. Cet article dispose que « les conditions d'électeurs et d'éligibilité, les compétences, le mode d'élection et le fonctionnement de ces conseils sont fixés par la loi en respectant les principes de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale [...] ».

<sup>57</sup> B.-R. GUIMDO, *loc. cit.*, note 46, 87.

<sup>58</sup> A. ROUX, *loc. cit.*, note 53, 439.

Il se dégage de ces dispositions que la décentralisation territoriale est limitée d'abord par l'unité nationale. Celle-ci repose sur le postulat de l'homogénéité des forces sociales. Les composantes de la nation sont considérées en bloc, dans leur ensemble, et l'activité des groupes secondaires et, notamment, les attitudes qu'ils imposent à leurs membres ne doivent pas aller à l'encontre du bien public dont l'État est responsable<sup>59</sup>. Dès lors, « la souveraineté est unique, et réside dans la société politique globale »<sup>60</sup>. Certes, l'existence des collectivités territoriales n'est pas incompatible avec la notion de l'unité nationale, mais elles n'ont aucunement à « faire valoir une idée de droit qui leur soit propre [...] et aucun intérêt particulier ne saurait leur être reconnu qui soit juridiquement opposable aux intérêts collectifs de la nation. Celle-ci possède l'omnipotence juridique »<sup>61</sup>. Ainsi, le principe de l'unité nationale imposé par la Constitution de 1979 est manifestement le rejet du fédéralisme et elle signifie que l'Iran, tout comme la France, « ne se compose que d'un seul État ou qu'il n'y a pas d'État dans l'État »<sup>62</sup>. La proclamation de l'unité nationale par la Constitu-

tion « montre bien que la décentralisation que celle-ci établit, ne conduit pas – ou ne doit pas conduire – à donner à une collectivité territoriale la forme d'un État »<sup>63</sup>. Autrement dit, ce principe s'oppose au fédéralisme, « c'est-à-dire à l'existence d'un État dit fédéral au sein duquel on trouve des États fédérés »<sup>64</sup>.

Quant au principe de l'intégrité territoriale, il « peut emporter une signification absolue : l'impossibilité légale de céder une fraction du territoire national »<sup>65</sup>. Il prohibe « aussi qu'une fraction du territoire national fasse sécession pour s'ériger elle-même en État indépendant »<sup>66</sup>. Donc, l'intégrité du territoire, comme principe constitutionnel, s'oppose au fédéralisme autant que l'unité nationale et « refuse toute décentralisation fédérale de l'État, soit la division du pouvoir politique dans sa dimension verticale »<sup>67</sup>.

## **2. Les limites liées aux attributions constitutionnelles du Parlement**

La décentralisation est limitée par les règles constitutionnelles relatives à l'organisation des pou-

<sup>59</sup> George BURDEAU, *Traité de Science politique*, t. 2 « l'État », Paris, L.G.D.J., 1980, p. 371.

<sup>60</sup> Thierry MICHALON, « La République française, une fédération qui s'ignore! », (1982) 98 R.D.P. 627.

<sup>61</sup> Ch. DURANT, *L'État fédéral en droit positif*, cité par T. MICHALON, *id.*, 627.

<sup>62</sup> F. LUCHAIRE, *loc. cit.*, note 11, 1551.

<sup>63</sup> B.-R. GUIMDO, *loc. cit.*, note 46, 94.

<sup>64</sup> *Id.*, 93.

<sup>65</sup> Michel-Henry FABRE, « L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité, fiction? », (1982) 98 R.D.P. 611.

<sup>66</sup> *Id.*, 612.

<sup>67</sup> *Id.*, 615.

voirs publics à travers des attributions reconnues aux organes de l'État. En effet, elle « s'opère à partir de l'État au profit des collectivités envisagées comme de simples entités administratives dotées de la personnalité juridique, ce qui établit la primauté de celui-là et la subordination de celles-ci »<sup>68</sup>. Autrement dit, « personnes morales de droit public [...] les collectivités locales ne peuvent être totalement indépendantes des autres organes de l'État »<sup>69</sup>. La Constitution de la République islamique de l'Iran établit cette dépendance uniquement par rapport au législateur parlementaire et, par conséquent, les autres organes de l'État ne détiennent pas des compétences constitutionnelles en matière de décentralisation. En ce qui concerne les prérogatives du Parlement, il est compétent pour poser les normes générales relatives aux collectivités territoriales ou, plus précisément, pour fixer les conditions de la décentralisation. D'une manière plus spécifique, d'après la Constitution de 1979, la loi fixe l'organisation, le fonctionnement et les compétences des conseils locaux (art. 7), elle détermine les conditions d'admissibilité à titre d'électeur ou de candidat à ces conseils, le champ des compétences, le mode de l'élection et le fonctionnement de ceux-ci (art. 100), elle prévoit l'organisation et les

compétences du Conseil suprême des provinces (art. 101), elle précise les conditions dans lesquelles les conseils peuvent être dissous (art. 106) et prévoit enfin que les décisions des conseils ne doivent pas être en contradiction avec la loi (art. 105). Ainsi, « les collectivités territoriales décentralisées ne s'organisent pas elles-mêmes, mais doivent leur organisation aux lois »<sup>70</sup>. Les prérogatives qui sont reconnues au législateur, et qui constituent des limites à la décentralisation, demeurent, à suffisance, que « l'État incarne la société et l'ordre normatif supérieur dans l'ordre interne à tous autres »<sup>71</sup>.

Les dispositions concernant ces attributions, qui viennent d'être citées, suscitent deux observations. La première est relative à ce qu'en droit iranien, seul le Parlement détient des compétences constitutionnelles en matière de décentralisation, aucune attribution n'étant reconnue à cet égard ni au pouvoir exécutif central, ni aux représentants de l'État dans les provinces. Certes, cela n'exclurait pas leur intervention dans cette matière si la loi ordinaire les reconnaissait. Mais, dans cette hypothèse, leurs attributions n'auraient quand même pas de base constitutionnelle.

La deuxième observation est la suivante: bien que les différents chefs de compétences législatives

<sup>68</sup> A. ROUX, *loc. cit.*, note 53, 436.

<sup>69</sup> Christian AUTEIXIER, « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », (1981) 97 *R.D.P.* 597.

<sup>70</sup> T. MICHALON, *loc. cit.*, note 60, 627.

<sup>71</sup> Georges VEDEL, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités territoriales », (1990) 7 *Pouvoirs locaux* 89, cité par B.-R. GUIMDO, *loc. cit.*, note 46, 95.

soient nombreux, ces compétences ne sont pas sans limites. En effet, « l'attribution d'une compétence au législateur par la Constitution n'est pas un blanc-seing et ne comporte aucune autorisation de méconnaître les droits et les libertés individuels ou collectifs de valeur constitutionnelle. Admettre que la définition des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales est à la discrétion totale du législateur reviendrait à priver de tout contenu le principe de libre administration »<sup>72</sup>. Pour être bref, disons que le principe de gestion des affaires des collectivités territoriales, sous la surveillance des conseils élus, « se présente essentiellement comme un principe de nature institutionnelle ou organique. Le législateur n'y trouve *a priori*, de réserve à son intervention que celle résultant de l'existence de conseils élus. C'est donc davantage la liberté "d'être" que la liberté "d'agir" des collectivités qui se trouve protégée par le texte constitutionnel »<sup>73</sup>.

### **3. Les limites liées à la capacité de décision des collectivités territoriales**

La libre gestion des affaires locales « qui doit être assurée aux collectivités territoriales implique tout

d'abord que celles-ci disposent d'une réelle capacité de décision qui leur permette de gérer leurs propres affaires »<sup>74</sup>. Mais il est évident que « cette autonomie de décision ne peut être que relative, ne serait-ce qu'en raison de l'exigence du contrôle administratif [...] et de la nécessité de maintien de l'unité du pouvoir normatif, conséquence du caractère unitaire de l'État »<sup>75</sup>. En d'autres termes, « la libre administration reconnue pour les collectivités territoriales est assimilée à "gérer librement" plutôt qu'à "libre gouvernement" qui implique l'existence d'une certaine souveraineté »<sup>76</sup>. Toutefois, un certain nombre de principes de valeur constitutionnelle est indispensable pour garantir un minimum d'autonomie de décision à ces collectivités. Cette autonomie suppose à l'évidence que ces dernières aient à leur disposition un minimum de moyens, tant administratifs que financiers, de nature à leur assurer une libre gestion des affaires locales. Sur le plan administratif, l'existence d'une administration et d'un personnel propre est indispensable pour que les collectivités locales gèrent les intérêts locaux. La Constitution iranienne ne contient aucune disposition à ce propos et, par conséquent, la réalisation de cette condition

<sup>72</sup> Georges VEDEL, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », (1990) 7 *Pouvoirs locaux* 88, cité par B.-R. GUIMBO, *loc. cit.*, note 46, 96 et suiv.

<sup>73</sup> A. ROUX, *loc. cit.*, note 53, 437.

<sup>74</sup> B.-R. GUIMBO, *loc. cit.*, note 46, 88.

<sup>75</sup> A. ROUX, *loc. cit.*, note 53, 441.

<sup>76</sup> Louis FAVOREU, « Libre administration et principes constitutionnels », dans *La libre administration des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 1980, p. 6.

implique l'intervention du législateur. Au regard des articles 7 et 100, l'organisation et le fonctionnement (administratif et financier) des collectivités territoriales relèvent de lui, puisqu'il fixe les conditions dans lesquelles ces collectivités s'administrent. Non seulement l'élection de l'organe exécutif des collectivités territoriales n'est nullement exigée par la Constitution, mais encore il y a une disposition constitutionnelle en vertu de laquelle « les préfets, les sous préfets et les autorités civiles représentants de l'État dans les provinces sont tenus d'exécuter les décisions prises par les conseils dans les limites de leurs compétences » (art. 103). Ainsi, un agent nommé par l'État serait chargé de préparer et d'exécuter les délibérations des assemblées locales, excepté les conseils municipaux qui traditionnellement disposent d'un organe exécutif élu (le maire et la municipalité). Étant une disposition constitutionnelle, même le législateur ne peut décider autrement lorsqu'il détermine l'organisation des collectivités en question.

Ensuite, la capacité de décision des collectivités territoriales « dépend des moyens financiers qui leur sont réservées [...] La liberté de gestion des collectivités suppose que celles-ci disposent d'un niveau de ressources qui leur permettent d'exercer pleinement leurs compétences et qu'elles puissent conserver une marge de manœuvre suffisante dans la détermination de ces ressources et dans leur utilisation »<sup>77</sup>. Ici encore

la Constitution iranienne ne comporte aucune disposition et, par conséquent, il incombe au législateur d'en décider en déterminant l'organisation, le fonctionnement et les compétences des collectivités territoriales et en se référant surtout à sa compétence entière sur les matières financières, reconnue par l'article 51 de la Constitution.

Or, la compétence du législateur pour déterminer l'administration et les ressources des collectivités territoriales ne se discute pas, comme c'est le cas dans les constitutions de bien d'autres pays. Mais en définitive, le fait que les moyens administratifs et financiers nécessaires pour la libre gestion des affaires locales ne soient pas assurés par les dispositions constitutionnelles apporterait des limites considérables à la capacité de décision des collectivités territoriales.

\*  
\* \*

Le principe de la décentralisation territoriale « conçu comme une simple méthode de gestion administrative associant les populations locales à l'administration de leurs propres affaires »<sup>78</sup>, est constitutionnalisé en droit iranien. À ce propos, il se dégage de ce qui précède :

- L'histoire constitutionnelle de l'Iran enseigne que cette constitutionnalisation en 1979 n'est pas une opération nouvelle. Le mérite en revient évidemment à la Constitution de 1907 qui avait abordé,

<sup>77</sup> A. ROUX, *loc. cit.*, note 53, 445.

<sup>78</sup> T. MICHALON, *loc. cit.*, note 60, 626.

d'une manière progressiste et décentralisatrice, les collectivités territoriales décentralisées.

– Le mot « décentralisation » n'apparaît pas dans la Constitution iranienne. Par contre, l'existence des collectivités territoriales est consacrée par plusieurs dispositions constitutionnelles, mais le nombre de ces dispositions et le caractère assez général de leur formulation ne permettent pas de prévoir l'émergence d'un véritable droit constitutionnel local.

– Comme c'est le cas dans la plupart des États unitaires, les collectivités territoriales telles qu'établies dans la Constitution de 1979 n'ont « d'autonomie que celle qui leur est reconnue par l'État; de moyens d'action, de ressources et de compétences que ceux que l'État leur concède »<sup>79</sup>. Toutefois et malgré les limites qui viennent d'être citées, cette Constitution apporte une garantie particulière à l'autonomie locale en ne reconnaissant qu'au Parlement (et non au Gouvernement) la possibilité de lui apporter des limites.

– La constitutionnalisation de la décentralisation est, évidemment, un pas très important, mais elle n'est pas suffisante: « il en faut plus. Il faut, par exemple, que toutes lois prévues par la Constitution et relatives à la décentralisation soient adoptées, que les institutions prévues par la Constitution soit également créées [...] Il est urgent de faire participer la population à l'avènement d'une véritable

décentralisation de l'[Iran]. C'est une question de volonté politique et de respect des engagements pris par le pouvoir devant le peuple »<sup>80</sup>.

– Le droit des collectivités territoriales est étudié habituellement comme une branche du droit administratif et les manuels de droit constitutionnel l'ignorent, mais étant donné qu'il a des bases constitutionnelles importantes dans notre pays, un chapitre doit lui être réservé dans l'étude du droit constitutionnel.

<sup>79</sup> B.-R. GUIMDO, *loc. cit.*, note 46, 99.

<sup>80</sup> *Id.*, 99 et suiv.