

Bizhan Abbasi

Maître de conférence à la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Téhéran (the University of Tehran)

Bizhan_abbasy@yahoo.com

VIIIe Congrès de droit constitutionnel (l'Université de Nancy 2)
(16-18 juin 2011)

L'extrait de l'article " Les règles du droit administratif dans la Constitution iranienne "

Le droit administratif concerne les règles applicables à l'administration. En général, la constitution régleme toute des branches du droit public. Par exemple, la constitution détermine pour le droit administratif, les principes de l'organisation intérieure et territoriale de l'Etat (la décentralisation ou le fédéralisme), les domaines de l'intervention des organisations administratives et les services publics, fixe les autorités administratives et délimite leurs compétences, leurs limites et les différents contrôles sur celles-ci, dont les détails s'incorporent dans les lois et les règlements.

Dans cette communication nous voulons démontrer que comment la Constitution iranienne de 1979 s'intéresse à l'administration et aux règles de droit administratif. A ce propos, cette constitution contient une énorme règle. Ces normes consistent essentiellement :

- 1- **les principes généraux opposables à l'Etat de la République islamique de l'Iran** : les devoirs de l'Etat en vue d'atteindre aux objectifs du régime politique (art. 3), la hiérarchie des normes juridiques, la conformité de tous les lois, règlements et décisions à la Charia et à la Constitution (les arts. 4, 85 et 91), la décentralisation (les arts. 6, 7, 100 et 101), le respect des libertés et des droits par l'administration (chapitre 3) et la séparation des pouvoirs (art. 57) ;
- 2- **les attributions et les responsabilités du pouvoir exécutif** : l'attention de l'Etat aux services publics (les arts. 3, 29-31, 43 etc), le rôle et la responsabilité du président de République sur les plans du développement, du budget et des affaires administratives et des fonctions publiques (art. 126) ainsi que du pouvoir réglementaire du gouvernement (art. 138) ;
- 3- **le contrôle du pouvoir exécutif par l'Assemblée de délibération islamique** (le pouvoir législatif) : la ratification de certaines affaires exécutives précises et

importantes par l'Assemblée (les arts. 79, 80, 82, 83 etc), le contrôle du gouvernement et des organisations administratives par l'Assemblée (les arts. 80-90) et le contrôle de la légalité des règlements par le président de l'Assemblée (art. 138) ;

- 4- **le contrôle juridictionnel sur le pouvoir exécutif** : l'obligation des juges de ne pas appliquer les décrets et les règlements gouvernementaux contraires aux lois, à la Charia et en dehors des attributions du pouvoir exécutif (art. 170), le recours à la Cour de la justice administrative pour examiner et décider sur les plaintes et les protestations de la population à l'encontre des agents, des organes ou des règlements gouvernementaux (art. 173) et le contrôle du pouvoir judiciaire sur la bonne conduite des affaires et l'application correcte des lois dans les organismes administratifs, par l'Organisation de l'inspection général du pays (art.173).

Les règles du droit administratif dans la Constitution iranienne

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 organisé 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.

Comme toutes les constitutions, la constitution iranienne comporte des règles applicables à l'administration. Pour comprendre les règles du droit administratif dans la constitution iranienne, nous avons classifié notre article, ainsi :

- I- L'origine divine-populaire de la souveraineté
- II- Les principes de la séparation des pouvoirs et de la hiérarchie entre les normes
- III- Le pouvoir réglementaire du gouvernement
- IV- Les affaires administratives et de la fonction publique et les biens publics
- V- Le respect des libertés et des droits civils et politiques du peuple dans l'administration et la réalisation de leurs droits économiques, sociaux et culturels
- VI- Le contrôle du pouvoir exécutif et de l'administration par les différentes institutions.

I- L'origine divine-populaire de la souveraineté

A- L'origine divine de la souveraineté

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 ».

Egalement, la constitution a déterminé les bases spirituelles et les

objectifs de la République islamique dans ses premiers articles (art. 3) : « La République islamique est un régime basé sur la foi en :

1- Dieu unique (*Il n'y a de dieu que Dieu*) et l'exclusivité de sa souveraineté et sa législation et la nécessité de se soumettre à son commandement.

2- La Révélation divine et son rôle fondamental dans l'expression des lois.

3- La Résurrection et son rôle constructif dans l'évolution de l'homme vers Dieu.

4- La Justice de Dieu dans la création (du monde) et dans législation.

5- L'Imâmât, sa direction permanente et son rôle essentiel dans la poursuite de la Révolution de l'Islam.

6- La Dignité et la valeur éminente de l'être humain et sa liberté associée à sa responsabilité devant Dieu, qui assurent l'équité, la justice et l'indépendance politique, économique, sociale et culturelle ainsi que la solidarité nationale, au moyen :

a) de l'effort constant des juristes islamiques (Foghaha) réunissant toutes les conditions requises, conformément au Livre et à la Tradition des Immaculés, la paix de Dieu soit avec eux tous,

b) de l'utilisation des sciences et des techniques et des expériences développées de l'humanité, et de l'effort pour les faire progresser,

c) du refus de toute forme d'oppression exercée ou subie et de toute domination exercée ou acceptée ».

Les bases spirituelles du régime politique sont les fondements de la religion musulmane de la confession chiite. Les objectifs de ce système politiques consistent en : l'équité, la justice et l'indépendance politique, économique, sociale et culturelle ainsi que la solidarité nationale. Pour atteindre à ses objectifs, ce régime utilise à la fois, l'instrument religieux qui est « l'effort constant des juristes islamiques (Foghaha) réunissant toutes les conditions requises, conformément au Livre et à la Tradition des Immaculés » et « des sciences et des techniques et des expériences développées de l'humanité », et « de l'effort pour les faire progresser, et du refus de toute forme d'oppression exercée ou subie et de toute domination exercée ou acceptée ».

Le chef de l'Etat dans ce pays est un guide religieux. L'article 5 de constitution pose : « Pendant l'absence de son Eminence Imam du Temps (*le Valiyé Asr*), " que Dieu hâte sa réapparition ", dans la République islamique d'Iran, la Tutelle du Commandements de Dieu et l'Imâmât de la Communauté est à la charge d'un juriste islamique (Faghih) juste, vertueux, au fait de l'époque, courageux, capable de diriger et avisé, qui en assume la charge conformément au cent septième article ».

Toutes les lois et tous les règlements civils, pénaux, financiers, économiques, administratifs, culturels, militaires, politiques et autres

doivent être basés sur les préceptes islamiques. Cet article prime sur le caractère général et absolu de tous les articles de la Constitution et des lois et des règlements. L'appréciation de cette matière incombe aux juristes islamiques du Conseil Gardien (art. 4 de constitution).

De même, les décisions des conseils y compris, les conseils locaux ne doivent pas être contraires aux préceptes de l'Islam et aux lois du pays (art. 105 de constitution).

B - L'origine populaire de la souveraineté

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.

En ce sens, également, l'alinéa 6 de l'article 2 fait allusion à « la dignité et la valeur éminente de l'être humain et de sa liberté associée à sa responsabilité devant Dieu ».

L'alinéa 8 de l'article 2 accepte la participation de l'ensemble de la population à la détermination de son propre destin politique, économique, social et culturel.

En vue de réaliser la souveraineté populaire, l'article 6 de constitution édicte : « Dans la République Islamique d'Iran, les affaires du pays doivent être administrées en s'appuyant sur l'opinion publique, soit par la voie d'élections, élection du Président de la République, des députés à l'Assemblée consultative islamique, des membres des conseils ou autres, soit par la voie de référendum dans les domaines spécifiés dans d'autres articles de cette Loi ».

Selon les articles précités, le peuple est maître de son destin politique et social (national et local) et il a un rôle important pour diriger les affaires de l'Etat soit directement et par le référendum, soit par ses représentants élus.

C- La décentralisation

La République islamique est un Etat décentralisé dans laquelle 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).

L'article 7 de la constitution dispose : « Selon le commandement du noble Coran : (*"Ceux qui délibèrent entre eux au sujet de leurs affaires"*, XLII, 38) et (*"Consulte-les sur toute chose"*, III, 159), 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 ».

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.

Conformément à l'article 100 de la constitution, les conditions requises pour être électeurs et 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, seront définis par la loi. Cette loi a été adoptée en 1981 et réformée en 1996 par l'Assemblée de délibération islamique.

Afin de prévenir 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.

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 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 l'administration on a même prévu dans la constitution, des

conseils composés des représentants élus des fonctionnaires des organismes administratifs « Afin d'assurer l'équité islamique, la collaboration dans l'élaboration des programmes et l'harmonisation dans la marche des affaires, seront constitués, dans les unités de production industrielles et agricoles, des conseils composés des représentants des ouvriers, des paysans et des autres employés et dirigeants, et dans les unités d'enseignement, d'administration, de services et dans d'autres unités semblables, des conseils composés des représentants des membres de ces unités.

Le mode de formation de ces conseils et les limites de leurs attributions et de leurs pouvoirs seront définis par la loi » (art. 104).

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 a le droit de porter plainte au tribunal compétent, et le tribunal a le devoir de l'examiner rapidement» (art. 106).

Les principes de la séparation des pouvoirs et de la hiérarchie entre les normes

L'Administration et les autorités administratives doivent respecter certains principes juridiques, dont, les plus importants, les principes de la séparation des pouvoirs (A) et de la hiérarchie entre les normes (B).

Le principe de la séparation des pouvoirs

Même si le principe de la séparation des pouvoirs a une origine historique et doctrinale en Occident, il a été accepté par l'article 57 de la constitution iranienne. « Les pouvoirs souverains dans la République islamique d'Iran consistent le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire,... Ces pouvoirs sont indépendants les uns des autres ».

Ce principe a été affirmé par les autres articles de la constitution comme les articles 85 (sur le pouvoir législatif), article 156 (à propos du pouvoir judiciaire) et l'article 170 (sur la prohibition du pouvoir exécutif de déroger à ses attributions).

Mais enfin, il faut noter que ces trois pouvoirs restent sous la haute surveillance du chef de l'Etat. L'article 57 de la constitution édicte ainsi : « Les pouvoirs souverains... sont exercés sous le contrôle de l'autorité absolue du jurisconsulte (Vélayaté Motlaghéye Amr) et du Guide de la

Communauté (Emamaté Ommat), conformément aux articles suivants de cette Constitution ».

A- Le principe de la hiérarchie entre les normes

En fonction de la hiérarchie entre les autorités et la préoccupation de ne pas déroger surtout, la constitution et la charia, dans la République islamique, la hiérarchie entre les normes doit être respectée par tous les pouvoirs publics et l'administration. Selon sa constitution, cette hiérarchie consiste respectivement : la constitution, la charia, la loi et les règlements.

Toutes les lois et tous les règlements doivent être conformes à la constitution (les arts. 91 et 170). Egalement, toutes les lois et tous les règlements doivent être basés sur les préceptes islamiques (les art. 4, 91 et 102).

Le Conseil gardien surveille la conformité des lois à la constitution et à la charia. Le soin de la conformité des règlements à la constitution, à la charia et à la loi incombe aux juges judiciaires et administratifs (les art. 170 et 173). Le président de l'Assemblée de délibération islamique contrôle aussi la conformité des règlements adoptés par le Conseil des ministres à la loi (les art. 85 et 138).

II- Le pouvoir réglementaire du gouvernement

Le pouvoir exécutif a le droit de déterminer et diriger la politique de la nation. Il définit le programme et la ligne de conduite du gouvernement et applique la loi (art. 134). Afin d'appliquer la loi, ce pouvoir, tout en respectant la hiérarchie entre les normes, a la compétence d'édicter des règlements. Ainsi, il complète la loi et détermine ses détails. La constitution de la République islamique a confié au Conseil des ministres, une commission composée des ministres où chaque ministre ont le pouvoir réglementaire. Par cela, ils peuvent édicter des décrets, des règlements (indépendants, non-indépendants, relatifs à la police) et des arrêtés.

L'article 138 de la constitution dispose : « Outre les cas où le Conseil des ministres, ou un ministre, est chargé de l'élaboration des règlements d'application des lois, le Conseil des ministres a le droit de prendre des décrets et règlements pour l'accomplissement des tâches administratives, pour garantir l'application des lois et organiser les institutions administratives. Chacun des ministres a également le droit, dans les limites de leurs attributions et des mesures adoptées en Conseil des ministres, de prendre des règlements et des arrêtés, mais la teneur de ces réglementations ne doit pas être contraire à la lettre et à l'esprit des lois.

Le gouvernement peut déléguer l'approbation de certaines affaires concernant ses attributions à des commissions composées de plusieurs

ministres. Les mesures adoptées par ces commissions, prises dans les limites des lois, sont applicables après confirmation par le président de la République ».

Egalement l'Assemblée de délibération islamique peut déléguer aux commissions concernées l'adoption définitive des statuts des organisations, sociétés et établissements publics ou dépendant de l'Etat, dans le respect de l'article soixante douzième, ou accorder au gouvernement l'autorisation de les adopter (art. 85).

Il faut souligner qu'en Iran au sein du pouvoir exécutif, en outre du Conseil des ministres et les ministres, en vertu des différentes lois, certaines institutions administratives comme les établissements publics et les entreprises publiques, les conseils locaux et le chef du pouvoir judiciaires ont le pouvoir réglementaire.

III- Les affaires administratives et de la fonction publique et les biens publics

Les affaires administratives et de la fonction publique et les biens publics qui sont les sujets du droit administratif n'échappent pas à la constitution iranienne.

A- Les affaires administratives et de la fonction publique

En vertu de la constitution iranienne, le président de la République assume directement la responsabilité des affaires budgétaires et du plan et des affaires administratives et de la fonction publique (l'emploi civil), et peut mettre leur gestion à la charge d'autrui (art 126).

1- Les affaires administratives et l'organisation des services publics

Le pouvoir exécutif est assumé par le président de la République durant sa présidence, pour exécuter les lois et faire ses attributions exécutives à l'administration et aux fonctionnaires sous sa direction. La direction de l'administration suppose la liberté de l'organisation des services publics comme leur création ou leur suppression, ce qui a bien été édicté dans l'article 2 de la constitution qui dispose : « Le gouvernement de la République islamique d'Iran a le devoir, pour atteindre les objectifs mentionnés dans le deuxième article, de mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose pour les domaines ci-dessous : ... mise en place d'un système administratif approprié et suppression des organismes inutiles » (al. 10).

Cet alinéa oblige le gouvernement à mettre en place un système administratif approprié et à supprimer des organismes inutiles, mais il peut proposer des interprétations différentes en ce qui concerne une bonne administration chez les gouvernants. En tout cas, pour éviter la bureaucratie et régler les problèmes et satisfaire les besoins du peuple,

ainsi, la constitution iranienne a donné à la population le droit à l'administration appropriée.

Egalement afin d'organiser les services publics, l'article 38 de la constitution a confié au pouvoir exécutif le droit de poser des décrets et des règlements : « ... le Conseil des ministres a le droit de prendre des décrets et règlements pour l'accomplissement des tâches administratives, pour garantir l'application des lois et organiser les institutions administratives... ».

2- La fonction publique

La direction de l'administration suppose le droit de recruter et de révoquer les fonctionnaires. Mais ce droit contient des limites constitutionnelles comme :

- 1) l'interdiction de recruter d'experts étrangers par le gouvernement, sauf en cas de nécessité, avec l'approbation de l'Assemblée de délibération islamique ;
- 2) le non-cumul des postes.

Avant la Révolution iranienne du 1979, il y avait plus de trente mille d'experts étrangers dans ce pays, dont la plupart, américains dans l'administration, l'armée, l'industrie et le commerce. Après cet événement, pour empêcher l'entrée des étrangers dans les secteurs publics, les constituants ont pris les dispositions suivantes: « Le recrutement d'experts étrangers par le gouvernement est interdit, sauf en cas de nécessité, avec l'approbation de l'Assemblée de délibération islamique » (art. 82 de la constitution).

Est également interdit tout type de contrat qui serait la cause d'une domination étrangère sur les ressources naturelles et économiques, la culture, l'armée ou sur d'autres affaires du pays (art. 153). En conséquence, on a strictement interdit d'accorder aux étrangers la concession pour la création de sociétés ou d'établissements commerciaux, industriels, agricoles, miniers et de services (art. 81). La philosophie de cette dernière règle est la même. Puisqu'avant la Révolution du 1979 et surtout la Révolution constitutionnelle iranienne du 1906, le gouvernement iranien a concédé beaucoup sur les richesses nationales comme le pétrole, les mines, la forêt, la pêche, le tabac etc aux anglais et aux russes.

Une autre règle administrative qu'on voit dans la constitution iranienne comme dans la constitution française (art. 23) concerne le non-cumul des postes administratifs, législatifs et judiciaires. L'article 141 la constitution pose que : « Le président de la République, les vice-présidents de la République, les ministres et les fonctionnaires du

Gouvernement ne peuvent occuper plus d'une fonction publique. Est interdite l'occupation de tout autre emploi dans les établissements dont tout ou partie du capital appartient au gouvernement ou à des établissements publics, la députation à l'Assemblée de délibération islamique, la profession d'avocat et le conseiller juridique, ainsi que la présidence ou la direction générale ou la qualité de membre du conseil d'administration de sociétés privées sous différentes formes, à l'exception des sociétés coopératives des administrations et des entreprises publiques.

Les fonctions dans l'enseignement au service des universités et des établissements de recherches font exception à cette disposition ». 1994 et a prévu dans cette loi des sanctions disciplinaires, civiles et pénales pour le non-respect de cette interdiction.

B- Les biens publics

La constitution iranienne fait allusion aux domaines et biens publics et les a énuméré selon les mesures islamiques (art 45). Elle édicte que ces biens sont entre les mains de l'Etat islamique et il doit les gérer selon l'intérêt public.

L'article précité dispose que : « Les biens et richesses publics tels que les terres incultes ou abandonnées, les mines, les mers, les lacs, les rivières et les autres eaux publiques, les montagnes, les vallées, les forêts, les jonchaies, les bois naturels, les pâtis non délimités, les successions sans héritiers, les biens sans propriétaire connu et les biens publics repris aux usurpateurs, sont à la disposition de l'Etat islamique pour qu'il agisse à leur sujet selon l'intérêt général¹. Le détail et les modalités d'utilisation de chacun d'eux seront déterminés par la loi ».

Outre la gestion des ressources naturelles et biens publics conformément à l'intérêt public, pour leur exploitation, le principe de l'égalité et de non-discrimination doit être respecté.

A ce propos l'article 48 édicte qu' : « Il ne doit pas y avoir de discrimination dans l'exploitation des ressources naturelles et l'emploi des revenus nationaux au niveau des régions, et quant à la répartition des activités économiques parmi les différentes provinces et régions du pays, de manière à ce que chaque région, en fonction de ses besoins et de sa capacité de croissance, dispose des capitaux et des facilités nécessaires ».

Pour le respect de l'intérêt public dans la gestion des biens publics, la constitution a édicté plusieurs règles et limites sur leur cession et la

¹- En ce sens, nous pouvons citer aussi l'article 148 de la constitution iranienne qui édicte que : « L'utilisation privée des moyens et des possibilités de l'armée sous toute forme ainsi que l'utilisation privée de ses membres comme ordonnance, chauffeur personnel, et autres est interdite ».

conciliation des litiges qui en concerne et leur renvoi en arbitrage par le pouvoir exécutif et les autorités administratives. Il en va de même pour l'obtention ou l'octroi d'emprunts ou d'aides, sans contrepartie, par le gouvernement. Dans chacun de ces cas, la constitution a prévu l'intervention de l'Assemblée dans certaines conditions.

Les édifices et les biens de l'Etat qui font partie du patrimoine national ne peuvent pas être cédés à des tiers, sauf avec l'approbation de l'Assemblée de délibération islamique, et ce, à condition qu'il ne s'agisse pas de pièces uniques (art 83).

Selon cet article, les édifices et les biens publics ordinaires sont cédables en vertu des lois et des règlements. Les édifices qui font partie du patrimoine national peuvent être cédés à des tiers, avec l'adoption de l'Assemblée. Mais la cession des patrimoines nationaux uniques est interdite.

Egalement, conformément à l'article 139 de la constitution : « La conciliation des litiges concernant les biens publics et gouvernementaux ou leur renvoi en arbitrage sont subordonnés, dans chaque cas, à l'approbation du Conseil des ministres et doivent être portés à la connaissance de l'Assemblée. Dans les cas où la partie adverse est étrangère, et pour les cas internes importants, la ratification de l'Assemblée est également nécessaire. La loi déterminera les cas importants ».

La conciliation des litiges concernant les biens publics ou leur renvoi en arbitrage sont subordonnés, dans chaque cas, à l'approbation du Conseil des ministres et on doit les faire par un décret délibéré et adopté par le cabinet. Egalement la nécessité d'en donner connaissance à l'Assemblée a été prévue. Dans ce cas, cette connaissance peut assurer la bonne gestion des biens publics par l'administration. Sur ces litiges, dans les cas où la partie adverse est étrangère, et pour les cas internes importants, nous avons besoin de la ratification de l'Assemblée.

Pour empêcher l'influence et la domination des étrangers et porter atteinte à l'indépendance politique et économique du pays comme il est arrivé avant, la constitution a prévu que l'obtention d'emprunts ou d'aides, sans contrepartie, à l'étranger, par le gouvernement, n'est possible qu'après l'approbation de l'Assemblée.

Egalement si le gouvernement octroie des emprunts ou des aides, sans contrepartie, à l'intérieur ou à l'étranger c'est une violation de l'intérêt public mentionné dans l'article 45 de la constitution. En cas de ratification de l'Assemblée, on sera sûr que l'intérêt général a été assuré. L'article 80 de la constitution pose : « L'obtention ou l'octroi d'emprunts ou d'aides, sans contrepartie, à l'intérieur ou à l'étranger, par le gouvernement, doit être approuvé par l'Assemblée de délibération

islamique ».

IV- Le respect des libertés et des droits civils et politiques du peuple dans l'administration et la réalisation de leurs droits économiques, sociaux et culturels

Selon les mesures de la charia, l'une des obligations d'un Etat islamique est de respecter les droits de ses citoyens. C'est pourquoi, en Iran, l'administration doit assurer les libertés et les droits civils et politiques du peuple (A) et réaliser leurs droits économiques, sociaux et culturels (B).

A- Le respect des libertés et des droits civils et politiques du peuple dans l'administration

Dans un Etat de droit, outre les pouvoirs législatif et judiciaire, le pouvoir exécutif et l'administration doivent respecter les droits et les libertés des administrés. Quand on regarde la constitution iranienne, on voit bien l'obligation du gouvernement et des institutions administratives de respecter les droits et les libertés du peuple. Même si tout cela doit être conforme à la charia.

Un exemple précis concerne la Radio-Télévision publique mentionnée dans l'article 175 de la constitution qui prévoit : « Au sein de la Radio-Télévision de la République islamique d'Iran, la liberté d'expression et la diffusion des opinions doivent être garanties dans le respect des préceptes islamiques et des intérêts du pays.

La nomination et la révocation du Président de la Radio-Télévision de la République islamique d'Iran incombent au Guide, et un conseil composé des représentants du président de la République, du chef du pouvoir judiciaire et de l'Assemblée de délibération islamique (chacun deux personnes) contrôlera cette organisation.

La loi détermine la ligne de conduite, le mode de gestion de l'organisation et le contrôle exercé sur elle ».

En tous cas, les droits et les libertés du peuple qui doivent être assurés selon la constitution iranienne, concernent principalement :

- 1- La participation de l'ensemble de la population à la détermination de son propre destin politique, économique, social et culturel (al. 8 de l'art. 3) et la direction des affaires locales par les conseils locaux (les arts. 6, 7, 100-104) ;
- 2- Le troisième chapitre de la constitution contient presque tous les droits civils et politiques (les arts. 19-42) mentionnés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 1948 et le pacte international des droits civils et politiques de 1966, dont l'Iran fait partie sans réserve depuis le 1972 ;

- 3- Le principe de l'égalité : garantie à tous égards les droits des individus, homme et femme, création d'une sécurité judiciaire équitable pour tous ainsi que l'égalité de tous devant la loi (al. 9 de l'art. 3 et les arts. 19, 20, 48, 107)
- 4- La responsabilité civile du pouvoir judiciaire : L'article 171 de la constitution prévoit : « Lorsque, par suite d'une faute ou d'une erreur d'un juge dans l'attendu ou dans le jugement ou dans l'adaptation du jugement à un cas particulier, un individu subit un préjudice matériel ou moral, le coupable est tenu pour responsable selon les préceptes islamiques, sinon, le dommage est réparé par l'Etat ; et dans tous les cas, l'accusé sera réhabilité».

B- La réalisation des droits économiques, sociaux et culturels du peuple par l'administration ou l'obligation de la création et de l'organisation des services publics

Accepté le pacte international des droits économiques, sociaux et culturels du 1966, lorsqu'on regarde la constitution iranienne du 1979, on voit bien que le pouvoir constituant de ce régime rêvait de créer un Etat providence. Ce texte prévoit les droits économiques, sociaux et culturels dans plusieurs articles, dont leur réalisation suppose la création et l'organisation des services publics par l'Etat. Par conséquent, les services publics que le gouvernement donne au peuple trouvent pour la plupart leur origine dans la constitution.

Dans le préambule de cette constitution a été prévu : « Le programme de l'économie islamique est de préparer un terrain propice à la révélation des différentes forces créatives humaines, et partant, garantir des traitements égaux et proportionnels, la création d'emplois pour tous les individus ainsi que la satisfaction des besoins indispensables à la continuité de son mouvement évolutif sont à la charge de l'Etat islamique».

Comme nous avons déjà mentionné, selon l'article 2 la constitution iranienne, les buts de la République islamique sont les suivants : l'équité, la justice et l'indépendance politique, économique, sociale et culturelle ainsi que la solidarité nationale.

Cet Etat a le devoir, pour atteindre les objectifs mentionnés dans le deuxième article, de mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose pour les domaines ci-dessous :

« 1- création d'une situation favorable au développement des vertus

Pour exécuter cet article le législateur iranien a adopté une loi morale fondée sur la foi, la piété et la lutte contre toute manifestation de corruption et de dégénérescence.

2- élévation du niveau des connaissances générales dans tous les domaines, par l'utilisation appropriée de la presse, des mass media et des autres moyens.

3- enseignement et éducation ainsi que éducation physique gratuits pour tous, à tous les niveaux, et faciliter et généraliser l'enseignement supérieur.

4- renforcement de l'esprit de d'étude, de recherche et d'innovation dans tous les domaines scientifiques, techniques, culturels et islamiques en créant des centres de recherche et en encourageant les chercheurs...

7- garantie des libertés politiques et sociales dans les limites de la loi.

8- participation de l'ensemble de la population à la détermination de son propre destin politique, économique, social et culturel.

9- suppression des discriminations injustes et création de moyens équitables pour tous, dans tous les domaines matériels et spirituels.

10- mise en place d'un système administratif approprié et suppression des organismes inutiles...

12- établissement d'une économie saine et équitable en conformité aux préceptes islamiques, en vue de créer la prospérité, d'éliminer la pauvreté et de se débarrasser de toute sorte de privations dans les domaines de l'alimentation, du logement, de l'emploi et de la santé, et la généralisation de l'assurance.

13- garantie de l'autosuffisance dans les sciences et les techniques relatives à l'industrie, à l'agriculture, aux affaires militaires et aux domaines analogues.

14- garantie à tous égards des droits des individus, homme et femme, création d'une sécurité judiciaire équitable pour tous ainsi que égalité de tous devant la loi.

15- développement et consolidation de la fraternité islamique et de la coopération générale entre tous... » (art. 3).

Egalement pour assurer l'indépendance économique de la société, extirper la pauvreté et la misère ainsi que pour satisfaire les besoins de l'être humain dans son développement tout en préservant sa liberté, selon l'article 43 de la constitution, l'économie de la République Islamique d'Iran se fonde sur les préceptes ci-après :

« 1- Couverture des besoins essentiels : logement, nourriture, habillement, hygiène, soins, instruction et éducation, et moyens nécessaires pour fonder une famille pour tous.

2- Garantie des conditions et des possibilité de travail pour tous dans le but d'atteindre le plein emploi ; mise à disposition des outils de travail en faveur de tous ceux qui sont capables de travailler sans avoir les moyens de travail, sous forme de coopératives, par voie de prêts sans intérêts ou

par tout autre voie légitime qui n'aboutisse pas à la concentration et à la circulation de richesses entre les mains d'individus ou de groupes particuliers, et ne transforme l'Etat en un grand entrepreneur omnipotent. Cette action doit être menée en respectant les besoins impérieux de la programmation générale de l'économie du pays, à chaque étape de la croissance.

3- Elaboration du programme économique du pays de manière à ce que la forme, le contenu et les heures de travail soient tels que chaque individu ait, outre ses efforts professionnels, suffisamment de temps et de force pour sa formation spirituelle, politique et sociale, et une participation active dans la direction du pays ainsi que le développement de ses compétences et de sa créativité...

7- Utilisation des sciences et des techniques et la formation des individus capables, selon les besoins pour le développement et les progrès de l'économie du pays...

9- Encouragement à l'augmentation des productions agricoles, d'élevage et industrielles, pour satisfaire les besoins publics, et conduire le pays au stade d'autosuffisance et le libérer de la dépendance ».

Outre les articles précités, les articles 29-31 et 50 concernent les droits à la sécurité sociale², à l'éducation gratuite³, au logement décent⁴, à l'environnement⁵ etc.

Afin de réaliser ces droits, le gouvernement iranien a créé et développé les institutions administratives comme les ministères, les établissements publics gouvernementaux, les établissements publics non-gouvernementaux et les entreprises publiques, principalement par les lois depuis le 1979 (cf les articles 1-5 de la nouvelle loi de gestion des services publics adoptée en 2007). Ces institutions ont des agences et des services dans les provinces. En vertu de cette dernière loi, il y a des

²- Art. 29 « La jouissance de la sécurité sociale en matière de retraite, de chômage, de vieillesse, d'incapacité de travail, d'absence de tuteur, d'indigence, d'accidents et de catastrophes, de besoins en soins sanitaires et médicaux et en surveillances médicales sous forme d'assurance ou autrement, est un droit pour tous.

L'Etat a le devoir, conformément aux lois, de garantir les services et soutiens financiers ci-dessus pour chaque citoyen, sur les ressources publiques et sur les revenus provenant de la participation de la population ».

³- Art. 30 « L'Etat a le devoir de fournir les moyens d'éducation gratuite pour toute la nation jusqu'à la fin du cycle secondaire, et de développer les moyens pour l'enseignement supérieur à titre gratuit, afin de permettre l'autosuffisance du pays ».

⁴- Art. 31 « La possession d'un logement conforme à ses besoins est un droit pour tout individu et toute famille iraniens. L'Etat a le devoir, en tenant compte en priorité des plus nécessiteux en particulier des villageois et des ouvriers, de mettre en œuvre les conditions nécessaires à l'application de cet article ».

⁵- Art. 50 « Dans la République Islamique, la protection de l'environnement, où la génération d'aujourd'hui et les générations futures doivent mener une vie sociale en voie de croissance, est considérée comme un devoir de tous. De ce fait, les activités économiques et autres qui entraîneraient la pollution de l'environnement ou sa destruction de manière irréparable, sont interdites ».

principes fondamentaux des services publics que les institutions administratives doivent respecter.

V- Le contrôle du pouvoir exécutif et de l'administration par les différentes institutions

En raison de l'intervention grandissante du pouvoir exécutif et l'administration dans les différentes affaires économiques, sociales et culturelles, leurs attributions et compétences, ces nombreuses institutions et fonctionnaires et être non-électives ses autorités, il y a toujours un risque de déviation de la loi et d'abus et d'excès de pouvoir par le pouvoir exécutif et l'administration. C'est pourquoi, ils subissent le plus de contrôle par les autres pouvoirs publics.

Vue la situation pratique et les actes non-constitutionnels du pouvoir exécutif dans la Monarchie constitutionnelle (1906-1979), la République islamique a accepté la même voie et a mis ce pouvoir entre les mains du pouvoir législatif (A), judiciaire (B) et du Conseil gardien de la constitution (C).

A- Le contrôle du pouvoir exécutif et de l'administration par l'Assemblée de délibération islamique

Conformément à la constitution iranienne, le pouvoir exécutif est sous la surveillance étroite de l'Assemblée de délibération islamique. L'Assemblée a un droit d'enquête et d'investigation sur toutes les affaires du pays (art. 76). Les députés peuvent poser des questions orales ou écrites ou interpellier les ministres ou le président de la République et enfin les révoquer, selon les conditions précises dans la Constitution et le règlement de l'Assemblée (les arts. 88⁶ et 89⁷ de la constitution).

⁶- Art. 88 « Chaque fois qu'au moins un quart de l'ensemble des députés à l'Assemblée de délibération islamique, posent une question au président de la République ou qu'un député interroge un ministre responsable sur un sujet se rapportant leurs attributions, le Président de la République ou le ministre sont tenus d'être présents à l'Assemblée et de répondre à la question, et cette réponse ne doit pas être retardée plus d'un mois en ce qui concerne le Président de la République, et plus de dix jours en ce qui concerne le ministre, sauf pour un motif jugé acceptable par de l'Assemblée de délibération islamique».

⁷- Art. 89 « Les députés à l'Assemblée de délibération islamique peuvent, dans les cas où ils l'estiment nécessaire, interpellier le Conseil des ministres ou chacun des ministres ; l'interpellation n'est recevable à l'Assemblée que lorsqu'elle est déposée à l'Assemblée avec la signature d'au moins dix députés. Le Conseil des ministres ou le ministre interpellé doit, dans les dix jours suivant la lecture de la motion d'interpellation, se présenter à l'Assemblée et y répondre, et solliciter de l'Assemblée un vote de confiance. Au cas où le Conseil des ministres ou le ministre ne se présente pas pour répondre, les dits députés donnent les explications nécessaires au sujet de leur motion d'interpellation, et au cas où l'Assemblée le juge opportun, elle annonce le vote d'une motion de défiance.

Si l'Assemblée ne vote pas la confiance, le Conseil des ministres ou le ministre interpellé sont révoqués. Dans les deux cas, les ministres révoqués ne peuvent devenir membre du Conseil des ministres qui sera formé immédiatement après.

Au cas où le Président de la République fait l'objet d'une motion d'interpellation par au moins un tiers des députés à l'Assemblée consultative islamique, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions de chef du pouvoir exécutif et de la gestion des affaires relevant de l'exécutif; le Président de la République doit, dans le mois suivant la lecture de la motion se présenter à l'Assemblée et fournir des

Egalement en vertu de l'article 90 de la constitution⁸ : « Toute personne qui aurait à se plaindre du fonctionnement de l'Assemblée, du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire, peut présenter sa plainte par écrit à l'Assemblée de délibération islamique. L'Assemblée est tenue d'examiner ces plaintes et de fournir une réponse suffisante ; et dans les cas où la plainte concerne le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire, d'exiger de leur part un examen et une réponse suffisante, et d'en communiquer le résultat dans un délai convenable ; dans les cas où il concerne l'ensemble de la population, d'en informer le public ».

Outre ces surveillances qui sont plutôt de nature politique que juridique, pour le respect de la loi par le pouvoir exécutif, le président de l'Assemblée de délibération islamique a un contrôle sur la conformité des décisions et des règlements adoptés par le gouvernement ou la commission composée de certains ministres à la loi (les art. 85 et 138)⁹. Pour cela, les décisions et les règlements précités doivent être communiqués, pour examen et l'annonce de leur non-contradiction avec la loi, au président de l'Assemblée lors de leur notification pour mise en application afin que, s'il les trouve contraires aux lois, il les renvoie au Conseil des ministres avec un exposé des motifs, en vue de leur révision. Par conséquent, le président de l'Assemblée surveille le pouvoir réglementaire du gouvernement. Pour appliquer ce contrôle, le président de l'Assemblée a un comité de la conformité des décisions et des règlements du gouvernement à la loi, dont les membres sont élus par lui, sous sa présidence selon une loi adoptée en 1989 et réformée en 2009¹⁰.

B- Le contrôle juridictionnel du pouvoir exécutif et de l'administration

Dans la République islamique, le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant, qui est protecteur des droits individuels et collectifs, responsable de la mise en œuvre de la justice, et chargé des fonctions suivantes :

1- Examen et jugement au sujet des doléances, des injustices et des plaintes ; règlement des litiges et apaisement des différends; prise de décisions et de mesures nécessaires dans certaines des affaires gracieuses

explications suffisantes, au sujet des questions soulevées. Au cas où, après les exposés des députés, hostiles et favorables, et après la réponse du Président de la République, une majorité de deux tiers de l'ensemble des députés vote l'incapacité du Président de la République, les faits sont portés à la connaissance du Guide en vue de l'application de l'alinéa 10 du cent dixième article ».

⁸- Cet article s'est inspiré de l'article 32 de la constitution iranienne du 1906 et lui-même de l'article 21 de la constitution belge du 1831.

⁹- Il semble qu'un tel contrôle n'a pas semblable dans le monde et il est sans précédent dans le droit constitutionnel.

¹⁰- Sous cet actuel gouvernement et Assemblée, il y a parfois des désaccords entre ces deux pouvoirs à propos de la conformité ou de la non-conformité des décisions et des règlements du gouvernement à la loi.

qui seront déterminées par la loi.

2- Restauration des droits de la communauté et extension de la justice et des libertés légitimes.

3- Contrôle de la bonne application des lois.

4- Détention pour des crimes, poursuite, punition et punition des coupables, et application des peines discrétionnaires et des peines déterminées par la législation pénale codifiée de l'Islam.

5- Mesures appropriées pour prévenir la survenance de crimes et amendement des délinquants (art. 156).

Le pouvoir judiciaire par ses juges des tribunaux, la Cour de justice administrative et l'organisation de l'inspection générale du pays, contrôle le pouvoir exécutif et l'administration.

Selon les articles 166 et 167 de la constitution, les décisions des tribunaux doivent être fondées et s'appuyer sur les dispositions de la loi et les principes sur la base desquels le jugement a été rendu. Le juge a le devoir de s'efforcer à trouver le jugement relatif à chaque litige dans les lois codifiées.

Pour cela, en droit iranien les juges des tribunaux peuvent apprécier la conformité des décrets et des règlements du gouvernement à la loi. Ils ont l'obligation de s'abstenir d'appliquer les décrets et règlements gouvernementaux qui sont contraires aux lois et aux règlements islamiques ou sortent des limites des prérogatives du pouvoir exécutif (art. 170)¹¹.

Le contrôle de la légalité des actes et des décisions de l'administration, l'empêchement de l'excès de pouvoir par elle et la surveillance du respect des droits et des libertés des citoyens dans l'administration fait aussi bien par la Cour de justice administrative que par l'Organisation de l'inspection général du pays. La première exerce un contrôle judiciaire et la seconde un contrôle parajudiciaire.

S'est inspirée par le régime juridique de la France, après la Révolution iranienne de 1979, la constitution a prévu un juge administratif sous le contrôle du Chef du pouvoir judiciaire qui est dénommée Cour de justice administrative¹². Cette Cour a pour tâche l'examen des plaintes, des doléances et des protestations de la population à l'encontre des agents, des organes ou des règlements gouvernementaux, et la revendication de leurs droits (art. 173). Chacun peut demander l'annulation des règlements qui sont contraires aux lois et aux règlements islamiques ou sortent des limites des prérogatives du pouvoir exécutif à Cour (art. 170). Cette appréciation fait par l'assemblée générale de la

¹¹- Ce pouvoir des juges remonte à la constitution iranienne du 1906 (art. 89).

¹²- En Iran, la loi du Conseil d'Etat avait été adoptée en 1970, mais elle n'a jamais été appliquée.

Cour (art. 25 de la loi de la Cour).

La Cour dans sa jurisprudence a bien montré qu'outre l'appréciation de la conformité des décisions et des règlements du gouvernement à la loi, elle considère également leur conformité à la constitution et elle invoque ses articles pour annuler les décisions et les règlements du gouvernement¹³.

La première loi de la Cour de justice administrative qui a déterminé les limites des pouvoirs et le mode de fonctionnement de cette Cour, date de 1982 qui a été abrogée par la loi actuelle du 2006.

En vertu du droit de contrôle du pouvoir judiciaire sur la bonne conduite des affaires et l'application correcte des lois dans les organismes administratifs, il est créé une organisation dénommée " Organisation de l'inspection générale du pays " sous le contrôle du Chef du pouvoir judiciaire (art. 174). Lorsque cette institution heurte à une contravention ou à un crime dans l'administration, elle notifie aux autorités compétentes comme les autorités judiciaires.

La loi de la formation de l'Organisation de l'inspection générale du pays de 1981, a déterminé la structure, les attributions et le fonctionnement de cette organisation.

Le contrôle du pouvoir exécutif et l'administration par le Conseil gardien de la constitution

Selon la constitution iranienne, afin de sauvegarder les commandements de l'islam et la constitution, et pour veiller à la non contradiction des décisions de l'Assemblée de délibération islamique avec eux, est institué un conseil dénommé Conseil gardien, composé comme suit :

1. six jurisconsultes islamiques, justes et conscients des exigences de chaque époque et des problèmes contemporains. La désignation de ces personnes incombe au Guide.

2. six juristes, dans les différentes branches du droit, parmi les juristes musulmans qui sont présentés par le Chef du pouvoir judiciaire à l'Assemblée de délibération islamique, et sont élus par le vote de l'Assemblée (art. 91).

De même, les décisions et les règlements du gouvernement ou les institutions administratives doivent être conformes à la constitution et la charia. Le Conseil gardien apprécie les décisions et les règlements du gouvernement ou les institutions administratives par les voies suivantes :

1- En vertu de la constitution, l'Assemblée de délibération islamique peut déléguer aux commissions concernées

¹³- La Cour de justice administrative ass., l'arrêt n° 82-15 oct. 1994.

l'approbation définitive des statuts des organisations, sociétés et établissements publics ou dépendants de l'Etat, dans le respect de l'article soixante douzième, ou accorder au gouvernement l'autorisation de les adopter. Dans ce cas, les décisions du gouvernement ne doivent pas être en contradiction avec les principes et les commandements de la religion officielle du pays ou avec la constitution ; l'appréciation de ce fait, tel que prévu dans l'article quatre-vingt-seizième, incombe au Conseil gardien (art. 85).

- 2- Comme nous l'avons déjà souligné chaque citoyen peut demander l'annulation des décisions et des règlements du gouvernement et de l'administration qui sont contraires aux lois et aux règlements islamiques, ou sortent des limites des prérogatives du pouvoir exécutif à Cour de justice administrative. Lorsqu'il y a des plaintes sur la contrariété des décisions et des règlements à la charia, la Cour de justice administrative les envoie au Conseil gardien (art. 41 de la loi de la Cour de justice administrative du 2006). Après l'appréciation de ces décisions, l'assemblée générale de la Cour décide sur leur sort, sur la base de décision exécutoire du Conseil.

Conclusion

Comme nous l'avons vu la République islamique afin d'atteindre ses objectifs qui sont l'équité, la justice et l'indépendance politique, économique, sociale et culturelle ainsi que la solidarité nationale, a accepté l'origine divine-populaire de la souveraineté. Elle est soucieuse à la fois, d'appliquer la charia et de respecter les libertés et les droits civils et politiques du peuple et de réaliser leurs droits économiques, sociaux et culturels. La constitution de ce régime a institué les pouvoirs publics et différentes institutions administratives pour assurer les services publics et maintenir l'ordre public. Elle a confié au gouvernement des compétences exécutives comme le pouvoir réglementaire.

Certains principes démocratiques comme l'élection, la décentralisation, la séparation des pouvoirs, l'Etat de droit et la hiérarchie entre les normes ont été acceptés dans ce régime. Le chef de l'Etat, président de la République, l'Assemblée et les conseils locaux sont tous élus par le peuple directement ou indirectement.

Mais toutes les lois, règlements et décisions prises par les autorités doivent être conformes à la charia et à la constitution. Pour respecter cette hiérarchie et empêcher l'abus et l'excès de pouvoir, par le pouvoir exécutif et l'administration dans la constitution ont été prévu des

contrôles et des sanctions par les différentes institutions. Par exemple, selon ce texte, pour assurer la prééminence de l'Assemblée législative sur le gouvernement, certaines affaires administratives, les plus importantes doivent être ratifiées par le pouvoir législatif.

Enfin, nous pouvons déduire que la constitution iranienne de 1979 comme les constitutions des autres pays s'intéresse à l'administration et aux règles de droit administratif et elle est la première source de ce dernier droit.