

PUBLISHED

By

THE FACULTY OF LAW & POLITICAL SCIENCE

Fondements de la décentralisation
en IRAN

Historique

- 1 -

La notion de la décentralisation légale et agencée, telle qu'on l'entend aujourd'hui en Iran, fut de prime abord, introduite par la Constitution de 1906 et de 1907. Mais cela dit, il ne faut évidemment pas conclure qu'un tel concept faisait défaut avant la légalisation du pays et que cela, par conséquent, surgit dans la nouvelle doctrine politique et administrative de l'Iran conjointement avec l'adoption des textes constitutionnels.

En effet, en remontant le cours de l'Histoire irannienne on peut voir l'existence d'une composition territoriale, en quelque sorte, ressemblant à un pays plutôt "décentralisé" sinon "fédéralisé" qu'un Etat purement et simplement unitaire. Cette caractéristique se remarque, plus au moins, à toutes les périodes de l'Histoire, malgré les péripéties et les modifications. Cela étant du, en plus de la superficie importante du pays, aux impératifs géographiques, régionaux, ethniques, culturels etc..

Heureuse dans l'ensemble, en ce qui concerne l'administration, ce procédé le fut moins, quant à la politique dans un pays en permanente ébullition, surtout lorsque l'autorité centrale s'affaiblissait ou faisait défaut.

Bref, en décembre 1906 et en octobre 1907 dates auxquelles les premiers textes de la loi constitutionnelle

et de la loi complémentaire ont été approuvés et mis en application, l'Iran se trouvait au point de vue politico-administratif dans un état des plus précaires.

Un des traits saillants de cette situation, parmi tant d'autres, était l'organisation du pays dont " la décentralisation " séculaire fut métamorphosée en " morcellement " ou " déchirement ". Comme on verra plus loin, il faut remarquer ici même que nous donnerons un sens particulier au mot " décentralisation ".

En effet, au seuil de la Révolution constitutionnelle, l'Iran fut divisé en trente-huit provinces, théoriquement attachées à l'Administration centrale, mais pratiquement autonome dont le degré d'autonomie dépendait de la force et puissance du Roi d'une part, et de la loyauté et l'obéissance des gouverneurs, d'autre part. ⁽¹⁾

Cette division étant due, en majeure partie, à la tradition et à une politique séculaire, se basant sur l'homogénéité des habitudes, des coutumes, des dialectes etc... Mais il est évident que d'autres éléments de nature conjoncturelle y entrèrent également en ligne de compte. Malgré cela les frontières et les délimitations d'une provinces comme le Khorassan qui avait une existence politique aussi ancienne que le pays, ou l'Azarbaijan, le berceau de Zoroastre, avec ses caractéristiques propres furent plus ou moins respectées.

(1) L'Empire des kadjars: 1787 à 1925: Voir Darmesteter: "Coup d'oeil sur l'Histoire de la Perse" Paris 1885 et le dr Feuvrier: trois ans à la cour de Perse. Paris.

A cette époque, l'administration de chaque province fut confiée par le Chah Kadjar a un gouverneur tout puissant, qui exerçait sur son territoire, presque le même pouvoir sans limite que le Roi lui-même dans sa capitale.

Cette organisation fut calquée sur celle de la Satrapie de l'époque des Achamenides ou chaque Satrape, petit Roi de la province, jouissait de tout pouvoir nécessaire à la direction de son territoire.

Mais la difference entre un gouverneur et un satrape subsistait dans le fait que ce dernier etait sous un contrôle constant de l'Administration centrale autant par la capitale que par les agents installés sur place; tandis qu'un gouverneur de l'époque Kadjar, en l'absence d'un pouvoir central fort, echappait en quelque sorte au contrôle de l'Administration de Tehéran (1) . A mesure que l'on s'éloignait de la capitale, l'ombre du Chah s'effaçait assez souvent devant l'autorité absolue des gouverneurs. Les fonctions de ceux-ci etaient généralement réparties, soit entre les princes ou nobles de la cour, soit entre les grands chefs des tribus nomades (les féodaux mobile obéissant aux ordres du Monarque et remplissant, en cas de besoin dans leurs régions respectives, les fonctions du Gouverneur.

(1) Darius Ier avait édifié une organisation selon laquelle le contrôle s'effectuait par les inspecteurs de l'Empereur, sous le titre de "Yeux et Oreilles du Roi" et le contrôle annuel par un commissaire envoyé dans chaque satrapie avec un plein pouvoir de contrôler les actes des satrapes.

Une fois nommé, le Gouverneur jouissait de la presque totalité du pouvoir administratif de la région, de telle sorte qu'il recevait rarement des ordres de la capitale. Chaque Gouverneur pouvait avoir son administration, sa police, son armée, ses finances. Il avait, en plus d'un pouvoir administratif presque sans limite, des possibilités inavouables mais réelles dans le domaine politique, militaire, financier etc.... Et cela évidemment dans le cadre des moyens qui lui étaient offerts par la région ou la province gouvernée par lui. (2)

C'est la raison pour laquelle, nous assistons, au seuil de la révolution constitutionnelle, à de nombreuses révoltes contre le Chah par les gouverneurs, comme on pouvait observer cela antérieurement sous d'autres dynasties, lorsqu'il manquait au gouvernement central l'autorité nécessaire pour les maintenir en ordre.

Or, il n'est pas faux de dire que les constitutionnalistes, en plus de leurs tendances légalistes, libéralistes et antiabsolutistes; prechaient pour une sorte d'unitarisme comme une réaction contre l'abus de pouvoir des gouverneurs de l'ancien régime.

En conclusion, nous soulignons que la Constitution iranienne, sous l'effet des circonstances que nous avons citées plus haut, fut tout d'abord unitariste, C'est

(2) Voir Berard, Victor, Révolution de la Perse, les peuples et le Gouvernement du Roi des Rois, Paris 1910. Voir aussi Furon, Roymond, la Perse, Payot, Paris 1938.

a dire pour une centralisation politique, ⁽¹⁾ salutaire à l'existence et à l'indépendance de la patrie, et ensuite décentralisatrice. en vue d'une direction administrative correspondant à la situation réelle et répondant ainsi aux exigences socio-éthnico-géographiques du pays: un essor intéressant de conciliation des deux tendances, en apparence, allant chacune dans le sens opposé.

La Constitution et la décentralisation.

La loi constitutionnelle de 1906 et la loi complémentaire de 1907 ont fait état, à plusieurs reprises, des dispositions ayant directement ou indirectement rapport avec la décentralisation.

Ainsi, l'article 19 de la loi constitutionnelle, parlant du droit de l'Assemblée sur la réforme des impôts et l'application des attributions gouvernementales, fait allusion à la division des provinces et du territoire de l'Iran ou de la délimitation des gouvernorats". Cela étant la première expression indirecte et seule de ce genre dans le premier texte constitutionnel (à 51 articles) appelé Loi constitutionnelle. Mais la Constitution ne s'arrête pas là. Dans les lois complémentaires, la constitution devient plus claire et plus expressive.

(1) La consécration d'une Nation unique et indivisible (article 26 de la loi complémentaire), l'instauration d'une monarchie parlementaire (article 35, 30 et suivant, de la loi complémentaire) La séparation des pouvoirs sur le plan national (article 27 de la loi complémentaire).....

L'article 3 de cette loi en fixant, en quelque sorte, les délimitations de différentes divisions territoriales, leur donne à divers niveaux leurs statuts juridique. Cet article est ainsi rédigé: " les frontières de l'Iran et les limites de ses provinces, départements et districts ne pourront subir de modifications qu'en vertu de la loi".

Ainsi, le respect des limites des différentes divisions territoriales aura autant d'importance que celui des frontières du pays.

Mais c'est à l'article 29 de la loi complémentaire ⁽¹⁾ que revient le rôle de fixer expressément la notion des divisions à trois niveaux: Ayalat (province) Velayat (département) et Bolouk (commune) (2), ainsi que l'existence des conseils au niveau de (Ayalat) et (Velayat). Ensemble, les articles 90-91-92 et 93 de la même loi traitent de la question des conseils provinciaux (ayalatti) et départementaux (Velayati) de manière suivante:

(1) L'article 29 est ainsi libellé; "les intérêts spéciaux de chaque province, département ou blouk (commune) seront régis par les conseils généraux, selon les lois y afférant.

(2) Dans "Les constitutions du Proche et du Moyen-Orient, de J.E. Godchot P. 226, le mot "Bolouk" est traduit en district. A Notre avis cela est une traduction erronée, car cette unité n'a jamais été réalisée dans la pratique: tandis que le district ou "Bakhch" a été créé par la loi ordinaire plus vaste, comprenant plusieurs Bolouk et régie par un agent du Gouvernement intitulé "Bakhchdar".

Les conseils provinciaux et départementaux qui seront constitués dans les limites ordonnées par la loi, ont le droit de surveillance de toutes les réformes touchant aux intérêts publics du lieu (Art. 92 loi comp).

Tous les budgets de dépenses et recettes de chaque province et département seront établis et publiés par les conseils respectifs. (art. 93 loi com).

Ainsi, la Constitution fait état d'une division territoriale en trois niveaux, correspondant à peu de chose près à la province, au département et à la commune et aux deux sortes de conseils, l'un au niveau de province et l'autre au niveau de département. Nous allons voir maintenant, en étudiant la loi ordinaire, le déroulement de l'application de la constitution et le processus de son évolution.

La division territoriale

C'est en 1937 (le 16 Aban 1316) que le premier projet de loi sur la division territoriale a été provisoirement approuvé avant d'être soumis à l'Assemblée consultative nationale pour l'approbation définitive (1). Selon cette loi provisoire et expérimentale, l'Iran fut divisé en 10 Ostans (région ou province) 49 Chahrestans (départements) dont chaque Chahrestan se compose de plusieurs Bakhche

(1) Le deuxième alinéa de l'article de la même loi permet au Ministère de l'Intérieure de préparer la nouvelle division territoriale du pays, ainsi que de changer le chef-lieu des unités administratives ou de modifier les limites des Chahrestans et enfin de les appliquer à titre d'essai dans le but d'arriver à un projet définitif aptes à être présenté à l'approbation de l'Assemblée Consultative nationale.

et chaque Bakhch de plusieurs Déhéstan (Ensemble de plusieurs villages) (1).

Ainsi, les expressions: ayalat, velayat, et bolouk ont été abandonnées et remplacées par des expressions d'origine purement persane: Ostan, Chahrestan et Bakhch. Opération d'ordre terminologique, en apparence, mais qui en dernière analyse, en a modifié par sa nouvelle conception, la substance, voir la signification. Ainsi, par exemple, un bakhch contrairement à un bolouk qui peut paraître comme une commune ou une communauté homogène, est la première " unité de base " pour une décentralisation future, comprenait plusieurs Bolouks, sans respecter les limites traditionnelles des Bolouks ainsi intégrés. Cette nouvelle division avait pour premier objectif de faciliter les tâches administratives du Gouvernement plutôt que de poser l'idée d'une réelle décentralisation.

En effet, la loi sur la division territoriale, fut préparée au moment où le fondateur de la dynastie Pahlavi, s'était donné pour première tâche d'accentuer la centralisation, alors considérée nécessaire pour l'ordre et la sécurité de l'Etat.

(1) En 1968, le pays fut divisé en 14 provinces (Ostans) 6 gouvernorats généraux (Farmandari Koll) 145 gouvernorats (Farmandari), 454 stricts (Bakhchdari) et 1521 Déhéstan.

Après une longue évolution, les gouvernorats généraux et les gouvernorats indépendants ont été supprimés, de telle sorte que nous avons, à l'heure actuelle, 23 ostans sur toute la territoire de l'Iran, le nombre des autres subdivisions étant toujours constamment l'objet de diverses modifications.

De toute façon un Ostan est régi par un Ostandar (gouverneur général) un Chahrestan par un Farmandar (gouverneur) et un Bakhch par un Bakhchdar (fonctionnaire chargé des affaires du district.) En pratique, tout restait centralisé et ces fonctionnaires qui étaient dans leurs domaines respectifs les plus hauts placés furent chargés de coordonner les efforts des différents services administratifs existants dans leurs localités ainsi que de s'occuper de la politique intérieure de leurs domaines. En plus, ils étaient munis de certaines attributions qui leur étaient dévolues par la loi.

Ce système édifié par la loi 1937 fut le cadre dans lequel quelques modifications formelles furent faites, mais qui n'en changeait guère la base. Au cours d'une trentaine d'années on ne vit point la moindre trace d'une vraie décentralisation, selon l'esprit de la constitution, sauf dans le cas des villes, c'est-à-dire la création des conseils municipaux.

La loi de 1970 et l'apparition des conseils locaux

En 1970 (le premier Tir 1349) la loi sur la création des conseils de Chahrestan (département) et Ostan (province) fut approuvée par le Parlement et notifiée au Gouvernement pour l'application ⁽¹⁾. En vertu de

(1) Il faut noter que la première loi ordinaire sur les conseils fut la loi de 1907 (Khordad 1286): La loi des conseils ayalati et velayati, qui n'a jamais été appliquée. Ainsi, La loi de 1970, en l'abolissant, a substitué les conseils de Chahrestan et Ostan aux conseils précités.

l'article premier de la loi, l'objectif essentiel de la création des conseils fut ainsi définis "est constitué au centre de chaque Chahrestan (département) un conseil de Chahrestan et au centre de chaque Ostan un conseil d'Ostan, selon les dispositions de cette loi..... Et cela pour assurer la participation de la population aux affaires locales et en vue de laisser les affaires du peuple au peuple-même et préparer ainsi le terrain pour le développement des villes et villages..... etc....."

Les membres du conseil de Chahrestan sont élus selon cette loi pour quatre ans par les habitants de leur Chahrestan respectif et le conseil d'Ostan est composé des présidents des conseils de Chahrestan qui se trouvent sous l'administration d'Ostan respectif ainsi qu'un membre du conseil de chaque Chahrestan élu à cet effet par les membres du dit-conseil (art.3.).

On voit par la suite, surtout dans les articles 46, 47 et 49, les attributions accordées par la loi, aux conseils de Chahrestan qui se resument ainsi:

1- Approbation de tous les projets de développement socio-economique dans le cadre du Chahrestan, dont les crédits sont fixés chaque année par l'organisation du Plan et du Budget.

2- La définition de la priorité des projets.

3- l'approbation du budget du conseil.

4- la conclusion des contrats dont le dit-conseil estime nécessaire pour l'accomplissement de ses tâches.

5- Le conseil du Chahrestan peut ainsi pour assurer toute ou une partie du financement de ces projets, approuver les règlements sur des taxes spéciales et

appropriées.

6- En outre, le conseil de Charestan surveille et contrôle:

- a) Les programmes particuliers régionaux (1)
- b) Les affaires des conseils des villages
- c) Les problèmes d'hygiène et de santé,
- d) Enseignement, éducation physique, lutte contre l'analphabétisme, la distribution des membres de l'Armée du Savoir au niveau des campagnes,
- e) Oeuvres de bienfaisance et la coopération publique

f) La sauvegarde des monuments historiques ainsi que la création de musées et bibliothèques publiques.

C'est le Gouverneur (Farmandar) qui est responsable de l'application des décisions du conseil..... (art. 64).

Tel fut, en bref, le rôle du conseil de Charestan tandis que le conseil d'Ostan(province) de part sa composition (Suffrage indirect) a pour principale attribution la coordination de toutes les activités économiques sociales ayant trait au développement dans le cadre de la province, ainsi que l'arbitrage, en cas de l'apparition de différences entre les conseils du département.

Enfin, la remarque qu'il y a lieu de formuler sur l'ensemble des faits est que l'on s'écarte légèrement, pour ainsi dire, de l'esprit de la Constitution en passant de la notion des parlements locaux puissants et munis des moyens d'agir, aux organismes locaux plus ou moins inefficaces:

D'abord, parce que dépourvus des moyens entiers pour l'application de leurs décisions, et ensuite par l'existence de deux autres séries de conseils dédoublant leurs fonctions et réduisant en fait leurs pouvoirs. Il s'agit des conseils municipaux au niveau des milieux urbains et des conseils ruraux au niveau des villages.

La loi municipale du 1966 instaure des conseils municipaux là ou selon la même loi Il y a une agglomération de plus de 5000 habitants et que le Ministère de l'Interieur y ait créé une municipalité (art. 1 et 4, loi Municipale).

Ces conseils sont élus par les habitants de leurs villes respectives et les conseils ainsi élus procéderont à la nomination du maire de la ville. Les attributions du conseil Municipal sont déterminées par l'article 45 et les suivant: La direction de la ville, l'approbation des projets prioritaires du développement, la fixation des taxes, la recherche d'autres ressources de revenu, afin d'arriver a un budget équilibré de la ville etc....

Donc, il peut y avoir dans le cadre de chaque Chahrestan une ou plusieurs villes dont tout ce qui se rapporte aux affaires de la dite-ville relève du conseil Municipal.

C'est pourquoi, le champ d'action des conseils départementaux se limite, en fait, aux milieux ruraux. Les lois existantes en conférant parfois le même pouvoir de décision aux deux conseils encadrés (Chahrestan et Chahr), ont ainsi créé un cadre du conflit de compétence dont le

principal responsable reste toujours le textes imprécis et non planifié des lois.

Mais la limitation précitée du pouvoir des conseils départementaux ne s'arrête point là. Car, la loi sur la création du village et sa direction (1) a mis une autre catégorie de limite aux pouvoirs des conseils départementaux.

Selon l'article 7 de cette loi, chaque village aura un conseil rural, élu directement par ses habitants qui remplissent les conditions d'électeur déterminées par la loi. La loi donne, dans son premier article, une définition générale du village. Mais, la décision finale, en ce qui concerne la détermination des critères et conditions pour qu'un endroit soit considéré comme un village, (Deh) ou l'ensemble de plusieurs villages (Déhéstan) incombe selon l'article 5 au Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la coopération et affaires rurales qui agiront de concert (art. 2).

Le village aura, ainsi, une personnalité juridique indépendante et le conseil du village est considéré comme responsable de gérer les biens mobiliers et immobiliers appartenant au village. En outre, il est muni de nombreuses de vastes attributions par la loi. C'est le dit-conseil qui procède à l'élection du gérant sous le nom du Déhban (2) (art. 28).

(1) Loi de 9 Farvardine 1354 (1974).

(2) Ce terme est nouveau. Le nom traditionnel du Directeur d'un village était Kadkhoda, désigné par le consensus de la communauté et payé par les propriétaires terriennes et les gens, avant la réforme agraire. Mais avec l'absence des grands propriétaires résultante de cette réforme, le gérant désigné par les élections doit

Le Dehban, une fois élu par le conseil, doit avoir l'accord de Bakhchdar pour sa nomination officielle afin de devenir le mandataire de l'Etat.

En outre, l'article 4 stipule que le Ministère de l'Interieur, procédera, suivant des critères définis par la loi, au rassemblement de plusieurs villages ayant une situation géographique et climatologique semblable et qui possède, au point de vue économique, social, culturel et coopératif des points communs. Chaque unité ainsi créée s'appellera Dehestan.

Comme on peut le constater, l'intention originaire des auteurs de ce texte légal a été de faire renaître la notion oubliée de Bolouk. Mais ce subterfuge n'a pas été, en fait, sérieusement appliqué. Cette intention, si noble qu'elle fût, correspondait mal à la situation réelle. La revivification du Bolouk, demande une réorganisation globale, d'abord dans la division territoriale du pays et ensuite dans l'administration, à la lumière d'une politique de décentralisation précise et avouée. Qui dit Bolouk dit commune, et l'admission d'une telle idée, ne peut se faire qu'avec une révision homogène et complète de toutes les lois relatives à cette question, dans l'intention de l'édification d'une démocratie de base.

Les tentatives de la décentralisation dans l'ancien régime.

Durant l'ancien régime et surtout au cours des trois dernières années de son existence, l'idée d'une décentralisation fut relancée. Cela fut fait sous pression

des circonstances. En effet, les impératifs politico-administratifs dus au développement économique et social ont amené, bon gré mal gré, le gouvernement à réexaminer la question.

Mais en fait, le régime chevauchait entre deux tendances complètement opposées. Le dilemme consistait d'un côté à sauvegarder l'autorité de l'Administration centrale sur toutes les affaires du pays, même en ce qui concernait les régions, les départements et les autres subdivisions géographiques et de l'autre cote à acquérir la participation du peuple aux affaires publiques et à combattre ainsi une indifférence généralisée et profonde des citoyens. C'est pourquoi, on ne déclarait pas ouvertement le retour aux procédés démocratiques, en invoquant les articles constitutionnels, mais une "participation active des gens, aux activités économiques et sociale" et "l'octroi des affaires du peuple au peuple", en se référant aux exigences de planification et l'exécution des plans et programmes. Ainsi, les responsables furent partagés entre un centralisme politique correspondant à la nature du régime et le souci de rompre la glace dans une société dangereusement indifferante, sinon hostile.

Sans vouloir entrer dans les détails de l'évolution des choses qui demande un long examen de nature politico-sociologique, nous allons voir rapidement les méthodes choisies et les démarches faites afin d'atteindre les objectifs voulus .

1- D'abord, l'Organisation du plan et du Budget avait repris la question par un organisme mis sur pied à cet effet. Il s'agissait en effet de la Direction de dite "Décentralisation et organisation locale" qui avait pour but de faire des recherches pour trouver des solutions pratiques dans la marche vers un transfert de pouvoir aux autorités locales. Et cela en conformité avec les renseignements recueillis par les Bureaux de la planification déjà installés auprès des gouverneurs généraux des provinces".

2- Ensuite le Ministère de l'Intérieur qui fut chargé en 1977 de poursuivre l'affaire, a nommé dans son sein un Vice-Ministre des collectivités locales, flanqué d'un conseil de décentralisation et d'autres organismes confectonnés.

3- Le rapport préliminaire résultant de tout ce remue-ménage a été mis à la disposition d'un séminaire organisé par le Ministère de l'Intérieur avec la participation des gouverneurs généraux, sous l'auspice du Ministre de l'Intérieur, Les participants, après un long débat controversé, l'on approuvé finalement. Ensuite cela fut porté à la connaissance du Conseil des Ministres qui n'a pas pu, à la fin de compte, se mettre d'accord sur une décision substantielle définitive.

4- Cette procédure fut reprise maintes fois, au courant de l'année 1977 par le même biais et selon les mêmes méthodes, sans avoir obtenu, le consentement et l'approbation du Conseil des Ministres.

5- Enfin, au courant de fevrier 1977 le dit-projet de décentralisation fut rejeté, sous l'impulsion d'autres suggestions venant de la part de certains experts qui montraient à raison, les défauts de ce mécanisme incomplet et non conforme avec les besoins réels. Car, comme on peut le penser, la décentralisation ne peut pas être un acte unilatéral, entre les agents gouvernementaux, sans prendre en considération, la volonté du peuple, ou tout au moins, de ses vrais représentants.

Or, le problème fut débattu entre les Ministres, comme représentants de Gouvernement central et les Gouverneurs généraux défendant les intérêts des provinces et départements. Les uns voulants garder le maximum de pouvoir entre leurs mains et les autres essayant d'en arracher la plus grande parcelle. Les discussions avait l'air d'un dialogue de sourds et le projet qui avait pris un mauvais chemin, ne pouvait logiquement pas aboutir. Ainsi, ce processus cachait sous l'apparence d'une décentralisation, une épreuve de force entre les Ministres de Cabinet et les Gouverneurs généraux. Les solutions proposés, de part et d'autre, étaient purement et simplement " bureaucratique " et en quelque sorte " exécutive ". Il va de soi qu'une question d'une telle envergure demande, tout au moins, d'une part, la prise en considération de l'élément humain et de tout ce qui en résulte, et de l'autre part, l'assistance et la participation des experts en la matière secondés par les représentants provinciaux, départementaux et communaux.

Dans tous ces projets et contre-projets, la question consistait à savoir comment transférer les pouvoirs des Ministres aux Gouverneurs généraux, en gardant le droit du regard de la capitale sur les provinces. Un tel transfert était-il conciliable avec la constitution? Comment pouvait-on maintenir le système de la responsabilité ministérielle devant le Parlement, au cas où la totalité ou une grande partie de pouvoir d'exécution dans le cadre de la province, aurait été confiée au Gouverneurs?

Le débat fut aussi porté à maintes reprises sur la question de savoir, au cas où les responsables administratifs des provinces dépendaient directement de leurs Ministères respectifs, comment les gouverneurs auraient-ils la main libre pour se faire obéir par une multitude d'organisations devant agir de concert pour une action homogène et coordonnée à l'exécution des plans et programmes? Si, au contraire, ces responsables ne dépendaient que du Gouverneur, alors le Ministre ne devrait-il pas assumer une grave responsabilité devant le Parlement et répondre aux questions et interpellations des députés pour des problèmes qui lui échappaient et que quelqu'un d'autre en décidait ?

En plus, le rôle du Gouverneur général fait aussi l'objet d'une discussion controversée. Est-il le représentant pur et simple du Chef de l'Etat, chargé de veiller à la bonne marche des affaires dans son domaine ? Est-il un agent par excellence du Gouvernement et chef de tous les établissements administratifs, économiques

et sociaux de sa localité pour l'application de la politique intérieure? C'est-à-dire, en dehors d'une surveillance générale, les questions concernant le développement, l'investissement, le financement entrent-ils dans sa sphère de compétence? Est-ce qu'il prendra, dans cet ordre d'idée, la figure d'un substitut à tous les Ministres?

Ce sont, en bref, les points sur lesquels les désaccords subsistaient et subsisteront tant qu'une conception de base, nette et déterminée de la décentralisation, avec une essence politico-économio-sociale ne vienne mettre fin à ce noeud de discorde.

À vrai dire, comme on peut en déduire, toute cette procédure ne fut qu'une course vers la "déconcentration", au lieu d'une véritable "décentralisation". Si ce chemin parcouru pouvait, au moins ouvrir l'horizon vers un système décentralisé du gouvernement, l'aboutissement de toutes les démarches aurait pu paraître souhaitable. Mais rien ne donnait à croire à cette perspective.

CONCLUSION

Ainsi, au seuil de la Révolution de 1978 rien de bien sérieux n'a pas été fait à ce sujet et l'échec du Régime était total.

La division territoriale du pays malgré une certaine évolution de forme, avait gardé, en fin de compte, les caractéristiques de la loi de 1937. Les responsables n'ont pas pu trouver une assise conceptuelle solide pour baser leurs points de départ et agir en conformité avec les exigences du pays. Les modifications apportées par le Conseil des Ministres étaient plutôt politiques que techniques, c'est-à-dire conjoncturelles et provisoires

En outre, les diverses lois sur les conseils (Ostan, Charestan, Chahr, Déhéstan et Déh) ont abouti à un ensemble discordant des unités administratives. Et cela, parce que les diverses lois sur la matière, ne s'accordaient point à cause de leurs différences chronologiques, colorées par les goûts et les aspirations de leurs auteurs de tous les bords. Combien de fois, une revision d'ensemble de toutes ces législations a été proposée, sans succès? Combien de fois les hauts responsables ont été avertis de l'inconfort de ce genre de réglementation? Car, les techniciens de la matière avaient compris que la meilleure méthode pour arriver à un texte satisfaisant, au sujet de ces institutions, exigeait un examen sérieux de tous ces appareils, leurs agencements, leurs compétences dans le cadre d'une délimitation logique du territoire. Il aurait fallu réfléchir à donner aux conseils, sans que l'un puisse empiéter sur l'autre, leurs vrais sens et leurs conférer les pouvoirs nécessaires de décision dans un atmosphère démocratique. Mais, il est évident que dans un pays où l'Autorité centrale voulait garder son caractère d'omniprésence, et qu'il y avait un parti unique, un centralisme à outrance et une méfiance réciproque entre le Gouvernement et le peuple, un tel point de vue ne pouvait que paraître utopique.

En outre la création des provinces et des départements nouveaux par le conseil des Ministres, ainsi que la décision prise pour transformer un village à une ville

- 8- Trois ans à la Cour de Perse, Dr. Feuvrier, Paris
- 9- Révolution de la Perse, les peuples et le Gouvernement du Roi des Rois, Berard, Victor Paris 1910.
La Perse, Furon Raymond, Poyot, Paris 1938.

Les sources:

- 1- La loi constitutionnelle de 1906 (1285) et la loi complémentaire de 1907 (1286).
- 2- La loi sur la division territoriale 1937(16 Aban 1316).
- 3- La loi Municipale de 1966.
- 4- La loi sur les conseils départementaux et provinciaux 1970(1e premier Tir 1349).
- 5- La loi sur le conseil rural et la direction des villages 1974 (9 Farvardine 1354).
- 6- Les différents projets et propositions sur la décentralisation (Dossier, Ministère de l'Interieur).

En outre, il faut consulter:

- 1- Droit administratif, Prof. Abdolhamid Abolhamd, Tom Premier, révisé, 4eme édition, 1975.
- 2- Droit administratif, Prof. Manoutchehr Motamani Tabatabai Tome premier 1974.
- 3- Centralisation et décentralisation, administrative et politique de l'Iran, Thèse de Doctorat présentée à la Faculte de Droit de Teheran par Mostafa Navabi (1351), 1972.
- 4- Conseil départemental et provincial, Prof. Abolhamd, Revue de la Faculte de Droit et des Sciences politiques (Uni de Teheran, arti.2. No.2)
- 5- L'Iran Prof. Mehdi Mazzafari, collection sous la direction de Georges Burdeau, Paris 1978.
- 6- Iran Shahr, publié par la Commission National de U.N. S.C.O. volume II P. 1042- 1047-1964.
- 7- Coup d'oeil sur l'Histoire de la perse, Darmesteter Paris 1885,.

ou toutes les autres réglementations de ce genre, avaient plutôt un caractère politique occasionnel que technique et par conséquent provisoire et changeant.

Ainsi, a la fin de l'ancien Regime, l'Iran etait doté malgré un fondement constitutionnel de la décentralisation d'une organisation fort centralisée dont le mécanisme etait cimenté par l'autoritarisme politique. Mais cela n'empêchait guère que le pays fut divisé en 23 provinces, 179 départements, 440 districts environ, 450 villes et 85000 points ruraux (avec 23000 conseils ruraux). Les institutions superposées des conseils ne voulant pas dire une organisation bien systematisée et articulée et répondant aux exigences de plus en plus accrues et compliquées de la société. Les conseils dit " démocratiques" ni de part leurs compétences, ni au point de vue éléction, ne suggéraient qu'une apparence camouflant certaine réalité de toute autre nature. Et les démarches diverses dans ces dernières années, avant la Revolution n'étaient que des pas trébuchants, hésitants et sans résultat, a cause de mecanisme intrinsèque du Regime.