

L'organisation des pouvoirs publics en Arabie Saoudite

Fahd BEN IBRAHIM ALDHWAYAN
Professeur de droit public,
Faculté de droit et de science politique,
Université du Roi Saoud (K.S.U).

Introduction

Le système constitutionnel saoudien se distingue des autres régimes constitutionnels arabes par le fait qu'il est fortement lié à la Chari-â, même si les pouvoirs étatiques sont organisés par une loi fondamentale du droit positif. Sur le plan formel, cette loi ne défère pas des lois ordinaires et la Chari-â reste le noyau dur du droit constitutionnel en Arabie Saoudite.

Cependant, la valeur constitutionnelle de la loi fondamentale est évidente. Ce texte institue et organise minutieusement les pouvoirs publics, comme nous allons le constater au cours de cette recherche. L'objectif de celle-ci est de déceler comment sont organisés les trois pouvoirs publics au royaume saoudien. On ne se limitera pas aux seuls textes constitutionnels, certes d'une importance considérable, mais on alimentera les développements juridiques par la dimension à la fois religieuse, politique et sociale propre à la société saoudienne.

L'intérêt de l'étude est double. D'une part, il est d'ordre interne. L'étude est destinée aux saoudiens, spécialistes et moins spécialistes, qui cherchent une vision globale de l'organisation des pouvoirs de façon qui reconstitue la conception actuelle de l'autorité, à la lumière des défis auxquels s'affronte l'Etat pour concrétiser une vision ambitieuse pour l'an 2030 fixant, comme objectif, la prospérité des citoyens et

notamment des générations futures et en optant, comme moyens, à la conciliation entre l'efficacité de la décision ferme et l'utilité du dialogue ouvert.

A la lumière de ce premier intérêt de la recherche, la problématique que doit résoudre les décideurs politiques s'annonce ardue. En l'occurrence, comment peut-on concrétiser une politique publique d'une grande envergure et d'une ambition sans précédent tout en se dotant de l'autorité de la décision ferme et sans négliger pour autant les réticences et les doutes, scientifiquement permises et politiquement louables ?

D'un autre côté, l'intérêt de l'étude dépasse le cadre saoudien pour offrir au lectorat étranger une idée exacte sur la réalité des pouvoirs en Arabie Saoudite, loin des préjugés formés à partir des impressions qui sont souvent trompeuses. Il n'y a pas mieux que les saoudiens eux-mêmes qui peuvent expliquer la réalité des pouvoirs publics de leur Etat. Les observateurs étrangers qui regardent de loin l'application des textes, parfois mal interprétés, sont amenés à se tromper de piste. De plus, l'objectif de la recherche est de présenter aux lecteurs francophones un outil de comparaison avec des idées différentes relatives aux pouvoirs étatiques qui, bien que largement inspirées d'idées existantes et universelles, comporte une marge importante d'originalité aussi bien par rapport aux systèmes occidentaux que par rapport aux autres systèmes arabo-musulmans.

Pour atteindre le double objectif interne et externe de la présente recherche, il est fixé comme démarche une analyse qui décortique les différents pouvoirs étatiques. La recherche sera donc articulée autour de quatre points essentiels :

- L'organisation du pouvoir judiciaire (premier chapitre).
- L'organisation du pouvoir exécutif (deuxième chapitre).
- L'organisation du pouvoir législatif (troisième chapitre).

Il est important à signaler que ce schéma des pouvoirs étatiques se distingue de celui des régimes constitutionnels contemporains qui

placent assez souvent le pouvoir législatif au sommet de la pyramide des pouvoirs. Or le constituant saoudien, qui s'est inspiré des principes islamiques, fait plutôt du pouvoir judiciaire la cime des pouvoirs de l'Etat.

Premier chapitre

L'organisation du pouvoir judiciaire

La justice est le garant de la sécurité des sociétés humaines, formant la balance par laquelle se mesure le degré de l'évolution constitutionnelle des nations.

Vue cette importance de la justice, le constituant saoudien la consacre en tant que pouvoir essentiel dans l'édifice de l'Etat, en la plaçant au sommet des institutions étatiques. De ce fait le constituant saoudien adopta la hiérarchie islamique des pouvoirs en société ; car le pouvoir judiciaire en système constitutionnel islamique incarne la souveraineté plus que les autres pouvoirs.

En réalité, pour apprécier cette orientation du constituant saoudien, et son adoption du principe islamique de la souveraineté, il faut mettre en relief la conception islamique de la souveraineté.

Dans le principe constitutionnel islamique, la souveraineté n'appartient à personne et à aucun organe de l'Etat. Elle est une volonté suprême qui n'appartient qu'à Dieu seul. Cette volonté divine est formulée dans la Chari-â, du fait que cette dernière fut l'expression de la volonté divine. Donc c'est à partir de la conception islamique de la souveraineté, que le constituant saoudien a classé les pouvoirs étatiques, en mettant le pouvoir judiciaire au sommet de la pyramide des pouvoirs en société.

En se référant aux constitutions des Etats laïcs, nous constatons que le classement des pouvoirs importants est soumis au même critère objectif, qui consiste à mettre au sommet des pouvoirs celui exprimant

la volonté générale (la volonté de la collectivité) qui est le titulaire de la souveraineté selon le droit et la doctrine constitutionnels positifs⁽¹⁾.

En se basant sur le critère précédent, les constituants arabes placent le pouvoir législatif au sommet de la hiérarchie des pouvoirs, du fait que ce pouvoir exprime la volonté du titulaire de la souveraineté en société.

Le peuple, à travers ses représentants au parlement, et par cette volonté suprême (la souveraineté), constitue la source et la force des règles émises par le parlement, lesquelles s'imposent à tout le monde, notamment aux juges qui doivent les appliquer aux litiges.

Or, la notion islamique de justice considère le pouvoir judiciaire comme organe en contact directement avec les dispositions de la chari-â. Le juge en système islamique applique les règles islamiques sur ces litiges exposés devant lui. De ce fait, le pouvoir judiciaire, en système islamique, s'appuie sur la volonté suprême (la chari-â). Ce qui fait de la justice une autorité transcendante sur les autres pouvoirs étatiques ; et tout le monde (gouvernants et gouvernés) est soumis aux décisions des juges⁽²⁾.

Ce rattachement du pouvoir judiciaire islamique à la chari-â fait de lui un organe lié à la nation ; à l'inverse du pouvoir judiciaire du droit comparé, qui est rattaché directement à l'Etat et qui est supérieur à la nation (dans la conception positive), l'Etat dans la conception islamique est soumis à la nation⁽³⁾.

Le constituant saoudien a exprimé cette suprématie du pouvoir judiciaire en islam, dans l'article 45 de la loi fondamentale du pouvoir qui

¹ Voir dans ce sens. Al Khatib(Ahmed Naamane) : le traité des institutions politiques (texte arabe). Dar el thakafa pour la publication et distribution. Amman(Jordanie). 1999, pp. 40, 41, 42,43.

² Voir, louai (safi) : la croyance et la politique (texte arabe) dar el fikr el mouassir. Beyrou. 2001. p183

³ Voir, Nacib(M.A) : l'évolution du droit constitutionnel saoudien (texte arabe). Centre de recherche. Faculté des sciences administratives. Université du roi Saoud. Riyadh. 2008. pp.199, 200,201.

stipule que : « la justice est un pouvoir indépendant, il n'y a de pouvoir sur les juges que celui de lachari-â ».

Première section

Le parcours de l'évolution de la justice

Sur le plan historique, l'émergence du système judiciaire saoudien fut inauguré par le décret royal publié le 4/2/1346 h (1927), et annonçant la structuration des institutions judiciaires, comme nous allons le préciser dans les sous- sections suivantes.

Première sous – section (les tribunaux des référés). Deuxième sous – section (tribunaux de grandes instances). Troisième sous – section (l'organe de contrôle judiciaire).

Première sous – section : les tribunaux des référés

Ce genre de juridiction est composé de deux sortes de tribunaux :

D'une part, il existe des Tribunaux de référés composés d'un seul juge. Leurs compétences se limitent au traitement des délits et taâzirs⁽¹⁾, ainsi que les Houdouds (dispositions pénales) hors homicide.

En plus de ces attributions, ces tribunaux sont compétents des actions financières, dont la valeur ne dépasse pas 30 Jonaih (3 Riyals) ; sachant que les décisions de ces tribunaux sont définitives, n'admettent pas de recours, sauf au cas où ces décisions butent sur un texte de coran, ou de la sunna, ou l'unanimité.

D'autre, part, la deuxième catégorie des tribunaux des référés se compose des tribunaux chargés de trancher les litiges entre les bédouins (Nomades) ⁽²⁾.

Deuxième sous – section : tribunaux de grande instance

Les compétences du tribunal de grande instance sont celles qui ne rentrent pas dans la sphère du tribunal du référé, c'est ainsi que les

¹ Le Taazir est l'infraction non déterminée par un texte, qui donne au juge le pouvoir discrétionnaire d'en déterminer la sanction.

² Voir Benbaz (Ahmed) : le régime politique et constitutionnel de royaume saoudien . Dar el kharidji : Riyadh.1437 h (2017). p.134

compétences du tribunal de grande instance se rattachent seulement aux litiges relatifs aux actions financières et au mobilier, ainsi que les actions pénales, se trouvant hors compétence des tribunaux de référé et les actions concernant la vie conjugale.

Troisième sous – section : l'organe de contrôle judiciaire

En se référant aux compétences de l'organe de contrôle judiciaire, on peut affirmer que son rôle est le même que celui des tribunaux d'appel ; notamment lorsqu'on compare sa composition avec celle de ces tribunaux. L'organe de contrôle judiciaire est composé d'un président et de trois juges, désignés par le roi parmi les grands savants. Cet organe est compétent de :

Regard sur les recours de la partie subissant le jugement, ainsi que les décisions relatives aux houdouds et taâzirs émises par les tribunaux de la Mek.

L'organe de contrôle judiciaire est également compétent de vérifier les décisions concernant la section (la main du voleur) et l'homicide émises par tous les tribunaux. D'autre part l'organe est chargé de superviser administrativement, les travaux des tribunaux, en inspectant leur activité.

Aussi il donne les avis sur les affaires qui ne rentrent pas dans la compétence des tribunaux légaux, ainsi que l'organe tranche certaines affaires relevant de l'organe qui est chargé d'ordonner le bien et d'empêcher le nuisible ⁽¹⁾.

Pour la région de Nadjd et ses annexes, cette sphère géographique ne connut pas d'organisation judiciaire, vue la nature de la société dont la vie est simple, et éloignée de la vie complexe ; sans oublier le rôle important du facteur religieux, pour consolider la relations entre les membres de la collectivité.

¹ Voir Ben Saad Eddreb (Saoud) : le roi Abdelaziz, et la fixation des règles instituant l'organisation judiciaire au royaume. Maison des publications nouvelles. Djedda .1408 h (1979).pp :54 - 77

Le parcours de l'évolution de la justice saoudienne a continué son chemin, notamment après la publication de la loi des tribunaux islamiques(chari-â), en 1346 h (1927).

Ce texte fut considéré comme le début d'une ère nouvelle pour la modernisation de la justice saoudienne, et son unification. Pour atteindre cet objectif, le nouveau statut a abrogé l'ancien texte ottoman relatif à l'organisation de la justice dans la région d'El Hidjaz. A noter qu'avant la publication de ce nouveau statut, les tribunaux ne furent pas obligé de suivre un rite déterminé lorsqu'ils tranchent les litiges portés devant eux, le fait qui provoqua des contradictions des jugements émis par les tribunaux.

Ces contradictions sont du fait que chaque juge suit son rite en traitant le litige en question. C'est ainsi que les juges de Nadjd tranchèrent les litiges exposés devant eux, selon le rite Hambalite ; or que le juges du Hidjaz suivent les rites : Hanafite et Chafiyaite.

Cette instabilité et diversité des textes, voir confusion poussent les pouvoirs de l'Etat Saoudien à opté pour l'unification de l'action judiciaire, en déterminant le rite Hambalite, Comme seule référence à suivre pour les juges, en laissant une certaine liberté aux juges de recourir aux autres rites, en cas de nécessité⁽¹⁾.

Après cette étape historique, la justice saoudienne a connu de multiples réformes convenant à l'évolution de la société saoudienne, c'est dans ce contexte que le législateur saoudien adopta les textes régissant les séances des tribunaux islamiques, en 1352 h (1931), ainsi que la loi déterminant les responsabilités du juge islamique (légal) en 1357 h (1938).

L'évolution a continué son chemin, dans tous les domaines de la vie, notamment après l'accroissement des rentes pétrolières, en créant des

¹ Voir. BEN ABDELLAH al Cheikh (hassan) : l'organisation judiciaire au royaume d'Arabie saoudite. 1er ed Tohamah .Djeddah.1403 h 1983.pp.83, 95 . . Voir Alfozan (M.B) La nouvelle organisation judiciaire en Royaume d'Arabie Saoudite . librairie de droit et de l'économie. Riyadh.1431 h 2011 p 34,44

grands projets de développement, ce qui a poussé le législateur saoudien à réviser la loi sur la responsabilité des juges islamiques, en 1372 H(1952) ; prenant en considération le volume et l'importance des évolutions produites en société, avec l'apparition des projets et institutions à caractères économiques et sociales, impliquant l'existence d'institutions judiciaires pouvant faire face aux actions judiciaires de différentes natures. C'est dans ce contexte que le nouveau statut apporte des modifications quant à la classification des juges, en instituant un mécanisme pour juger les juges ; ce mécanisme fut dénommé l'organe de vérification légale, sous la présidence du président.

Après la mort du roi Abdelaziz, une ordonnance fut publiée, portant des dispositions relatives à la coordination des travaux des juges sur tout le territoire de l'Etat saoudien, ce texte constitua la première étape pour créer la présidence de la justice dans la région du centre.

En 1376h(1956), l'autorité saoudienne donna son accord pour instituer l'organe central de la présidence de justice dans les régions de Nadjd et la région orientale, son siège fut fixé à Riyadh. Après cette période, le système judiciaire saoudien a vécu des évolutions successives, notamment à partir de 1395 h (1956).Cependant il faut noter qu'en dépit de leur importance, toutes ces réformes n'ont pas pu faire face à l'évolution grandiose et générale de la société saoudienne ; surtout après la réanimation de la trésorerie de l'Etat à la suite des exportations importantes du pétrole ; le phénomène qui acréé une dynamique de développement sur tous les plans : économique, social, et administratif.

En prenant en, considération ces nouvelles données, le législateur saoudien a introduit une série de réformes, touchant particulièrement le pouvoir judiciaire, en le dotant de moyens lui permettant de résoudre les différents litiges. Tous ces efforts et réformes furent couronnés par la création du ministère de la justice en 1390 h (1970).

Substitut à la présidence de la justice, c'est pour cette raison que l'année 1395h (1970) fut considérée comme un tournant déterminant, dans l'évolution du système judiciaire saoudien.

Deuxième Section

Les Fondements du pouvoir judiciaire

Parmi les principes consacrés par la loi fondamentale du pouvoir saoudien : l'Indépendance de la justice. Effectivement en ce référant à l'article 46 de ce texte fondamental, le constituant saoudien affirme que : la justice est un pouvoir indépendant, il n'ya pas d'autorité sur le juge que celle de la chari-â islamique, et que le pouvoir judiciaire, en régime constitutionnel saoudien, n'est soumis qu'aux dispositions de lachari-â, et par conséquent la mission première du pouvoir judiciaire est d'appliquer les règles de la loi judiciaire de l'Etat saoudien (chari-â).

Première sous-section : L'indépendance de la justice

Si le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en droit constitutionnel positif fut le résultat de l'application du principe nécessitant la séparation entre les pouvoirs étatiques institués par MONTCHRESTIEN, le principe d'indépendance de la justice, en droit constitutionnel saoudien se base sur le fait que la justice est un pouvoir important, incarne par ses applications les dispositions de lachari-â, la volonté du souverain (chari-â).

Les décisions rendues par la justice forment l'expression du souverain, par conséquent le juge n'exerce pas sa fonction au nom d'un organe quelconque, mais au nom de la chari-âa (le véritable souverain).

Cet état de cause met le juge à l'abri de toute influence, sauf celle de système juridique islamique.

Il est légitime de s'interroger sur cette indépendance de la justice, en système constitutionnel saoudien, et sa confirmation du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. En réalité cette interrogation trouve sa réponse dans l'importance que l'Islam a donné au problème d'égalité entre les hommes.

Etant donné que c'est le pouvoir judiciaire qui est compétent d'instaurer la justice en société, pour accomplir cette mission importante le juge doit se sentir libre vis à vis de tout organe étatique, et que sa soumission ne doit être qu'à l'chari-â ; or c'est la volonté du juge qui est exposée aux multiples influences et contraintes de toutes sortes dans un tel état le juge ne pourra pas être objectif dans ses jugements.

A l'inverse de cette situation , lorsque le juge ressent une dépendance quelconque , il perd son autonomie ; par conséquent perd simultanément son objectivité qu'est l'élément fondamental de l'exercice de la justice ; Or en système islamique les juges ne dépendent que de l'ordre juridique islamique (chari-â) ; ce qui les délivrent de toute crainte , et les dotent d'une autorité morale, leurs permettant de juger le chef de l'Etat (1).

A noter que l'indépendance des juges est confirmée par la nouvelle loi relative à la justice.

Lorsqu'elle insiste dans son article 02 sur la non-révocabilité des juges, sauf les cas mentionnés par la même loi.

D'autres part, le législateur saoudien dans le nouveau texte était à cheval sur le non transfert des juges à d'autres fonctions sans leur consentement, à cause de leur Promotions, selon les dispositions de la nouvelle loi (2) ; D'autres parts le législateur saoudien a doté les juges d'une série d'immunités qui les mettent à l'abri de tout jugement à cause de leurs fonctions, sauf dans les conditions et dispositions concernant leur disciplines(3).

Deuxième sous-section : Le principe de la soumission à la chari-â

Le principe de la soumission des juges à la chari-â est la continuité de la non dépendance de la justice en islam à aucun organe, sauf l'ordre

¹ Voir Ben Baz – op- Cit P 143

² Voir premier article de la nouvelle loi. Décret N° M/78, en date du 19/09/1428 h (2008) . Voir Alfozan (M.B) .. op.cit. pp 56,57,68

³ Voir l'article 03 F.B.D.

juridique islamique ; ce qui signifié nécessairement l'application des dispositions de l'ordre juridique islamique, sur les litiges exposés devant les juges, ou les textes adéquats à lachari-â.

En réalité il ya une concordance évidente entre le principe de non soumission des juges à aucun pouvoir et la conception de la souveraineté en société islamique laquelle conception ne reconnaisse la souveraineté qu'en tant que volonté suprême, qu'a à Dieu seul cette volonté suprême, édicte et impose aux juges les règles, les valeurs et les normes à suivre et appliquer. Ce principe est consacré dans les constitutions de l'Etat moderne (positif) ; dont le constituant affirme et notamment dans les régimes démocratiques, pour lesquels la justice est un pouvoir indépendant, il n'est soumis qu'à la volonté du souverain, exprimée par la loi ; par conséquent le juge traite avec la loi, pour résoudre les litiges exposés devant lui. Sans doute lorsque le juge exerce sa fonction loin des contraintes et pressions il contribue d'une façon efficace au renforcement du principe de l'Etat de droit ⁽¹⁾. De ce qui précède, nous constatons que le juge dans les deux Etats : Islamique et positif, est indépendant vis-à-vis des pouvoirs étatiques. Chacun des deux juges (positif et islamique) exerce sa fonction selon l'ordre juridique existant en société (chari-â pour le juge musulman) (l'ordre juridique pour le juge non musulman). Cependant la comparaison entre les deux juges s'arrête au fait qu'ils appliquent (tout les deux) les dispositions de l'ordre juridique existant sans leur société respective. Or la question essentielle dans cette comparaison est relative à l'instrument par lequel les juges : islamique et positif sont désignés.

En effet le juge, dans l'Etat positif est désigné par un instrument juridique, exprimant la volonté du pouvoir désignant, en tant que pouvoir public (le pouvoir exécutif) ⁽²⁾.

¹ Voir Elkhatib, op, cit, PP. 174,175,176

² Selon l'avis de certains constitutionnalistes à leur tête : DUGUIT , considère que les litiges judiciaires comme obstacle dans l'exécution de la loi, rentrent dans la fonction du pouvoir exécutif , même s'ils sont confiés aux fonctionnaires particuliers (Les juges). Voir Elkhatib op.cit. p 288

Or que l'instrument de désignation du juge en système islamique est le contrat qui n'exprime pas une seule volonté, à l'inverse du moyen juridique par lequel le juge positif est désigné (Décret, Décision) ; exprimant la volonté des pouvoirs publics ; cependant le contrat exprime deux volontés distinctes : Le chef du pouvoir exécutif d'une part, et la volonté du juge d'autre part. De ce fait le contrat instaure des liens équilibrés entre l'autorité et le juge désigné.

La première partie du contrat, c'est l'Etat (personne morale), la deuxième partie, c'est le juge (personne physique).

De ce lien contractuel, découle une conséquence importante à savoir que le contrat contenu de produire ses effets, malgré la disparition du gouvernement (Contractant). Le contrat est toujours valable ; le successeur du gouvernant ne pourra l'abréger avant son échéance.

C'est cette situation qui fait la différence entre l'instrument de désignation du juge positif et celui du juge islamique ; ce fait faisant du deuxième organe indépendant à l'égard du pouvoir exécutif.

Deuxième chapitre

Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif au sein de l'Etat moderne est considéré comme la pierre angulaire dans son édifice constitutionnel ; à côté du fait que ce pouvoir joue le rôle primordiale dans la réalisation du développement de la société, en raison du fait que ,c'est l'organe chargé de réalisation des grands projets , de nature différente : économique, social et culturel ; en plus le pouvoir exécutif à travers ses différents services publics ; c'est lui qui est chargé de fournir les prestations nécessaires aux citoyens. Vu le rôle et l'importance du pouvoir exécutif dans les sociétés humaines contemporaines, par ce fait ce pouvoir forme, dans le système constitutionnel saoudien un phénomène constitutionnel qui mérite une recherche, afin d'observer les caractéristiques spécifiques de ce pouvoir,

dans l'édifice constitutionnel saoudien ; qui se distingue de son homologue des autres Etats ; comme nous allons le vérifier, à présent.

Première section

Le cadre constitutionnel de la présidence de l'Etat Saoudien et sa succession

Vu l'importance et le rôle de la présidence de l'Etat et sa succession d'une part, la continuité de l'Etat d'autre part. Donc pour traiter une telle problématique, il est important d'étudier la méthode scientifique, nécessitant le traitement du cadre constitutionnel des deux institutions :

Présidence de l'Etat et sa succession ; avant d'évoquer la composition et les compétences, du pouvoir exécutif ; en système constitutionnel saoudien.

Première sous – section : le poste du roi (présidence de l'Etat)

Les directives fondamentales du royaume du Hidjaz, furent les premiers éléments du cadre constitutionnel, consacrant l'institution de la présidence de l'Etat, c'est-à-dire le roi, en déterminant la nature de l'Etat présidé par le roi.

Ce cadre constitutionnel est apparent, a travers l'article 5 du texte Hidjazite⁽¹⁾. Dans ce sillage le contenu de cet article est claire : « tout le commandement du royaume est placé entre les mains de sa majesté (Abdelaziz) Ben Abderrahmane El Fayçal Al Saoud. En exerçant ses pouvoirs le roi est soumis à lachari-â ». Une conséquence logique découle de ce cadre constitutionnel de la présidence de l'Etat (le roi), qui dote le roi des compétences constitutionnelles lui permettant de superviser toutes les institutions étatiques et de déterminer leurs champs d'action. Cet état de fait est confirmé par l'article 7 des directives Hidjazite⁽²⁾.

¹ Il s'agit bien entendu des directives fondamentales du royaume du Hidjaz.

² Cet article stipule ainsi: « procureur général, les directeurs, les chefs des départements, gérant les affaires du royaume.

Au moment de l'émergence de l'Etat saoudien moderne, les circonstances et la conjoncture de l'époque furent favorables à l'unification de ses territoires, d'une part, et la concentration du pouvoir de décision dans une seule autorité ; c'est-à-dire, le roi, ce qui fait de lui le pôle du système constitutionnel de l'Etat, par conséquent c'est lui qui désigne aux ministères de la souveraineté, notamment aux affaires étrangères, dénommée à l'époque : la direction des affaires extérieures. Cette direction fut rattachée directement au roi, or que ses deux départements : administratif et consulaire ; c'est deux organes furent désignés par le secrétaire général du royaume⁽¹⁾. Cependant les affaires militaires furent du ressort exclusif du roi ⁽²⁾.

A noter que grâce aux augmentations de la rente pétrolière de l'Etat ; la société saoudienne a connu un rythme rapide de développement dans tous les domaines : économique et social, et cela à partir de la fin des années cinquante du vingtième siècle. Ce courant de développement a imposé au législateur saoudien des réformes constitutionnelles importantes ; pour faire face à cette évolution croissante touchant tous les secteurs vitaux de la société. Cette réforme fut caractérisée par l'actualisation et codification des règles et coutumes constitutionnelles, existantes, avant 1412H (1992).

Cette année constitue le début d'une étape charnière dans l'évolution constitutionnelle saoudienne ; car c'est au cours de l'année 1412 H (1992) que le constituant saoudien a publié la loi fondamentale du pouvoir (la constitution), qui déterminait le cadre constitutionnel d'une manière claire, des postes ; la présidence de l'Etat et sa succession (le roi et son adjoint).

En réalité le statut du pouvoir fut une nouveauté dans l'histoire constitutionnelle saoudienne ; car c'est le premier texte qui détermine la

¹ Voir l'article 18 des directives(...) op.cit.

² Voir l'article 24. Ibid.

nature du système politique de l'Etat, en indiquant dans son article cinq que : le régime politique, en Arabie saoudite est un royaume (¹).

D'autre part le paragraphe(B) du même article (5) a précisé que : la présidence de l'Etat, en système constitutionnel saoudien, réside dans les fils du roi fondateur (Abdelaziz) ben Abderrahmane al Faysal Al Saoud, en suite la présidence de l'Etat réside dans les petits fils d'Abdelaziz, et le meilleur parmi eux il sera choisi pour gouverner, après le serment d'allégeance, l'obligeant à gouverner selon les dispositions de la charte.

Pour le poste du successeur du roi (un pouvoir de réserve). Le titulaire de ce poste est choisi par le roi, et révoqué par lui.

A noter que la personne désignée à ce poste, consacre son temps aux exigences de cette fonction ; à moins que le roi ne le charge d'autres missions.

C'est-à-dire les compétences de successeurs ne sont pas déterminées avec détail. Cependant cet adjoint, selon l'article 5 de la loi fondamentale du pouvoir, pourrait exercer tous les pouvoirs du roi, dans le cas du décès de celui-ci, jusqu'à la désignation du nouveau roi, par l'allégeance.

Vu l'importance accordée, par le constituant saoudien à l'institution de Waly al aad (adjoint du roi), il la considéré comme un organe vital, dans l'édifice de l'Etat ; pour cette raison il la dota d'un statut, de nature constitutionnelle (la loi de l'organe d'allégeance), ce texte est considéré comme le couronnement du parcours du développement constitutionnel saoudien ; le fait qui nous incite à étudier cette institution, dans le cadre du pouvoir exécutif saoudien.

Deuxième sous-section :la constitutionnalisation de Wilayt al aahd

Le constituant saoudien a franchi une étape importante vers l'encadrement constitutionnel de la succession à la présidence de l'Etat, notamment après la publication de l'ordonnance royale, N A /135, en

¹ Voir le paragraphe « A » de l'article cinq, de la loi fondamentale, op, cit

date du : 26/9/1427H (2007), portant la loi de l'organe d'allégeance. A la suite de la publication de ce texte ; les autorités annoncèrent que l'organe de l'allégeance est composé de 35 membres, parmi eux : les fils du roi Abdelaziz (fondateur) et ses petits fils (¹). A noter que la compétence essentielle de l'organe de l'allégeance c'est de veiller à la continuité de l'Etat, pour éviter la vacance du pouvoir, notamment, à la suite du décès du roi ; dans une telle situation, l'organe donne son allégeance au successeur, qui devient par cet acte le roi du pays, d'après les dispositions de l'organe de l'allégeance, notamment son article 6.

Après l'acte d'allégeance le roi entame la procédure du choix d'une, deux, ou trois personnes ; après une large concertation avec les membres de l'organe d'allégeance. Après cette étape, le roi expose son choix aux membres de l'organe ; ce dernier doit choisir un seul candidat, au consensus, pour le présenter au roi qui le désigne comme son successeur. Dans le cas où les membres de l'organe sont divergeant sur le candidat à présenter au roi, dans ce

Cas l'organe doit choisir un candidat à la succession. C'est l'organe continu à temporiser, le roi peut lui demander de présenter un candidat à la succession.

A remarquer que le constituant saoudien prévoit, le cas du refus du roi du candidat présenté par l'organe d'allégeance, cette situation est réglementée par les paragraphes ! A, B de l'article 7 de loi de l'organe. Dans ce cas l'organe doit voter pour son candidat ; et le roi, de son côté présente son candidat.

L'organe procède au choix du candidat par vote, parmi les deux candidats ; celui qui obtient plus de voix, est déclaré successeur à la présidence de l'Etat (²).

En dépit de l'évolution de la vie constitutionnelle saoudienne, l'année 1992 demeure le tournant déterminant dans les réformes que la société et l'Etat saoudien ont connu.

¹ Voir l'article 6 de loi de l'organe d'allégeance, op, cit

² Voir l'article 7 de la loi relative à l'organe d'allégeance. Op.cit

En effet, avec la publication d'une série de textes constitutionnels, visant l'encadrement des institutions de l'Etat ; parmi ces textes : la loi de l'organe d'allégeance, dont l'objectif est de codifier les coutumes relatives au problème de la succession, par conséquent fournir des mécanismes juridiques à la famille royale, en permettant d'organiser le problème relatif au transfert du pouvoir constitutionnellement.

Le problème du transfert du pouvoir fut l'une des préoccupations du roi Abdelaziz. Il a exprimé son vœux dans l'article 6 de loi unifiant le royaume, publiée le 22/9/1932 Dans ce texte, le roi demanda au conseil de mandataires d'élaborer une loi fondamentale relative à la succession du trône.

En réalité plusieurs sources historiques furent évoquées, cette période de l'histoire de l'Etat saoudien moderne. Toutes ces sources n'ont pas mentionné les causes empêchant le conseil des mandataires de ne pas satisfaire le vœu du roi Abdelaziz. Cependant, et malgré cette réticence du conseil des mandataires, ce dernier, en collaboration avec le conseil consultatif, consacra la règle relative à la succession ; ce qui donna au roi Abdelaziz un appui juridique de nommer son fils Saoud (l'ainé) comme son successeur, en date du 5/11/1933. Cet antécédent forma une coutume constitutionnelle, relative à la succession au trône au sein de la famille royale. Par cet antécédent le critère d'âge devient élément primordial, pour désigner le successeur à la présidence de l'Etat. Cette coutume fut respectée par tout le monde, jusqu'à nos jours.

D'autre part une autre coutume émergea, dans la vie constitutionnelle saoudienne, consiste à ce que le deuxième adjoint du président du conseil des ministres, devient candidat automatique, au poste de successeur, après que ce dernier couronné entant que roi.

Du fait que le roi en système constitutionnel saoudien est le président du conseil des ministres, et le successeur, est son adjoint. Dans ce contexte la pratique consacra une coutume, qui fait du deuxième adjoint du président du conseil des ministres, le futur candidat à la succession de la présidence de l'Etat. Cet antécédent inauguré par le

défunt roi Faysal, lorsqu'il désigna son frère le prince Fahd comme deuxième adjoint du président du conseil des ministres, en 1967. Cet antécédent fut respecté par tout le monde, et trouva un soutien unanime de la famille royale, en se transformant en une coutume constitutionnelle, après la formation de ses deux éléments : matériel et moral ; à l'instar de toute coutume consacrée en droit et doctrine constitutionnels.

A noter que ces règles coutumières relatives à la succession du pouvoir, dans le système constitutionnel saoudien, contribuant à la stabilité de la vie politique et constitutionnelle ; ce phénomène aida à la consécration de l'harmonie au sein de la famille gouvernante ; sauf un cas d'émergence, marquant la vie constitutionnelle saoudienne, Le différent entre le roi et son successeur, durant la période 1958..1964 ⁽¹⁾.

C'est ainsi que la procédure par laquelle s'exerce le pouvoir, et les mécanismes de désignation du successeur à la présidence de l'Etat. Tout cet arsenal de règles fut d'origine coutumière. Ce système coutumier a permis l'instauration d'une gouvernance, basée sur la consultation et le respect de l'opinion d'autrui, et surtout l'avis collectif.

Certes, la coutume joua un rôle important dans la vie politique saoudienne, jusqu'à la promulgation de la loi du pouvoir (constitution), celui-ci inaugura l'étape de la constitutionnalisation de l'activité politique de l'Etat ; annonçant dans son article 5 la formule et la nature du régime politique (royaume) ; dont le pouvoir s'exerce par les fils du roi fondateur (Abdelaziz ben Abderrahmane El Faysal Al Saoud). Après la disparition des fils du fondateur, le pouvoir se transmet aux petits fils. En tout état de cause le choix et la désignation du successeur à la présidence de l'Etat, ainsi que sa révocation revient au roi exclusivement. Le roi agit dans ce sens par ordonnance royale⁽²⁾.

¹ Voir el Badi (Aiwadh) : institutionnalisation de la succession dans le système politique saoudien : l'organe d'allégeance. Initiative de réforme arabe. 20 janvier 2008.PP.2, 3.

² Voir la loi fondamentale du pouvoir, article 5

Il est vrai pour les observateurs de la vie politique et constitutionnelle saoudienne, l'article cinq déjà mentionné n'apporte point de changement, il a seulement consacré une pratique relative au successeur du roi. Ce pendant cet article (5. en dépit de son importance, négligea l'âge, entant que critère de priorité, d'un côté le texte en question n'a pas déterminé la procédure par laquelle le pouvoir se transmet du frère à son frère des fils du roi fondateur. Le texte n'a pas fait allusion au problème.

Concernant la transmission du pouvoir entre les petits fils du roi. A remarquer, également, malgré l'importance de l'article 5 ci mentionné, que ce texte n'a pas apporté de réponses nécessaires relatives à la continuité de la succession du trône, lorsque le roi demeure le dernier des fils du fondateur.

Dans ce sillage la question est posée, à savoir : qui est le candidat qui va être choisi par le roi parmi les petits fils, comme successeur ? Sur quel critère le roi désigne ce petit fils comme successeur du roi ? Avec la nécessité de respecter la légitimité familiale, et sa stabilité⁽¹⁾. C'est cette lacune juridique qui poussa le constituant saoudien a constitutionaliser tous les sujets exprimés par les questions précédentes. Cette volonté fut concrétisée par la codification de l'ensemble des questions se rattachant à la succession de la présidence de l'Etat ; notamment, après la mort du roi Fahd ; quelque temps après le roi Abdallah, publia l'ordonnance royale, No A/135, en date du 26/9/1427 h (2007) , portant la loi de l'organe d'allégeance, qui forme le cadre constitutionnel claire, pour la continuité des institutions étatiques importantes.

A signaler que ce texte, a fondé une culture constitutionnelle, qui consacre l'harmonie et le consensus entre les membres de la famille.

¹ Voir Aiwadh, op,cit,p.3

Deuxième Section

La composition du pouvoir exécutif

L'observateur averti du développement du pouvoir exécutif, au sein du système constitutionnel saoudien, peut relever, que la composition de ce pouvoir fut toujours harmonieuse avec les circonstances et les étapes que l'Etat saoudien traversa en générale.

A l'instauration du troisième Etat (contemporain). Cette étape n'a pas incité le roi Abdelaziz à former un pouvoir exécutif évolué, et complexe ; car la préoccupation essentielle pour lui fut l'unification du territoire de l'Etat, d'une part et la concentration des pouvoirs entre ses mains, d'une autre part ; ce qui faisait de sa personnalité le pivot du pouvoir exécutif.

Cependant il faut considérer l'année 1932 comme une étape nouvelle pour la formation du pouvoir exécutif, au sein du régime constitutionnel saoudien. En effet c'est l'article 6 de l'ordonnance royale N 2716, publiée en date du 17/5/1351 H (1932), qui provoqua un changement de l'intitulé de l'Etat, qui devient : le Royaume de l'Arabie Saoudite.

Ce même article 6 qu'incita les pouvoirs à instituer le gouvernement ; ceci en conformité avec l'évolution de la société ⁽¹⁾.

Cependant, les situations provoquées par le déclenchement de la deuxième guerre mondiale, ont bloqué l'éventuelle instauration d'un pouvoir exécutif adéquat. Donc la vision d'un gouvernement moderne fut gelée, à cause d'interruption d'exploitation du pétrole, qui provoqua à son tour le manque des ressources financières nécessaires à l'élaboration de grands projets nécessitant l'existence d'un gouvernement complexe, pour gérer de tels projets⁽²⁾.

Malgré les développements importants au début des années cinquante(1953), lorsque le défunt roi Abdelaziz, signa une ordonnance royale 1/2/1373(1953), créant le conseil des ministres, sous la présidence de son fils saoud (successeur). A peine que le conseil c'est

¹ Voir Oum el Quora (journal officiel) N 206, du 22/5/1351 h . (23/9/1932).

² Voir Nacib : évolution du droit constitutionnel, op, cit .pp .172, 174 (texte arabe)

constitué, un mois après, le roi Abdelaziz est mort. Donc le conseil n'a pas exercé ses fonctions.

En réalité ce conseil des ministres n'a vécu qu'une courte durée ; puisqu'un autre conseil lui succède en 1953. Ce dernier exerça ses fonctions durant quatre années et demi. Au cours de cette période la société saoudienne a connu des évolutions successives, notamment sur le plan économique.

Cette vague d'évolution poussa le constituant à créer un nouveau conseil des ministres, en date du 22/10/1376 h (1956). En dépit de cette évolution, la composition du pouvoir exécutif resta floue, du fait qu'il n'est pas aisé de distinguer entre les compétences du roi, en tant que président du conseil, et celles des autres membres.

Cette situation resta confuse jusqu'à la publication du dernier statut du conseil, celui-ci annonça, d'une manière, claire la composition du pouvoir exécutif, en donnant une assise constitutionnelle, à travers l'article premier de la loi du conseil⁽¹⁾.

Dans ce sillage l'article susmentionné donna des détails sur la composition du conseil, ses compétences : « le conseil des ministres est un organe, présidé par le roi... ». D'après cette disposition le roi est l'autorité principale au sein du pouvoir exécutif.

Sans doute la présidence du conseil par le roi donne à ce dernier le droit de désigner ses adjoints, les ministres ; ces derniers sont responsables devant lui, selon les dispositions de l'article 59 de la loi fondamentale du pouvoir, et surtout en matière de l'application de la charia, et les lois adoptées par l'Etat.

Il est bien évident que le conseil des ministres est composé de deux organes essentiels : le roi (président), les autres membres, l'ensemble constitue un organe délibératif.

Vu l'importance du pouvoir exécutif, l'adhésion au conseil des ministres (la deuxième partie du pouvoir exécutif) est réglementée par

¹ Voir, en détail, l'article 1 de la loi de conseil des ministres, année 1414 h (1994)

l'article 3 de la loi du conseil, exigeant des conditions, comme le stipule le texte : il faut que le candidat soit saoudien de nationalité d'origine, avec une réputation de bonne conduite.

Les ministres n'exercent pas leurs fonctions, après leur nomination par le roi, mais après l'acte de serment constitutionnel; selon l'article 4 de la loi du conseil des ministres. .

A signaler que le cumul des fonctions est interdit, sauf le cas, ou le conseil estime que le cumul conduit à l'utilité publique (¹).

Pour la composition du gouvernement saoudien, d'après l'article 12 de la loi du conseil des ministres est ainsi :

1 : le président du conseil des ministres (le roi).

2 : les adjoints du président

3 : les ministres en exercice

4 : les ministres d'Etat

5 : les conseillers du roi, désignés comme membres du conseil des ministres, par ordonnance royale.

Sans doute le conseil des ministres, entant que pouvoir exécutif a besoin de structures, pour l'aider dans ses tâches diverses.

Dans ce cadre, le conseil des ministres fut doté d'un ensemble de services et d'organes, comme nous allons le constater à présent :

A : le cabinet du président du conseil des ministres

B : le secrétariat général du conseil des ministres

C : l'organe des experts. (²). L'article 30 / 2 de la loi du conseil des ministres laisse au règlement l'ordre intérieur du conseil de déterminer les détails relatifs à la composition de ses organes, et les procédures concernant l'exercice de leurs compétences respectives. A noter que l'règlement intérieur du conseil des ministres n'a pas mentionné la nécessité de créer des commissions permanentes à l'intérieur du conseil. Cependant l'article 18 de la loi du conseil donne la possibilité de former des commissions, composées de membres du conseil, pour étudier une

¹Voir l'article cinq de la loi du conseil des ministres de 1414 h (1994).

² Voir l'article 30 de la loi du conseil des ministres de 1414 h (1994) .

question se trouvant enregistrée dans l'ordre du jour du conseil. La commission instituée ainsi doit présenter un rapport sur son activité.

Il ressort de ce qui précède que la création de ces commissions est facultative.

Cependant, il faut noter, que le conseil des ministres saoudien est de nature dualiste : il est pouvoir exécutif et pouvoir législatif simultanément : par sa qualité de pouvoir législatif (parlement), il doit se doter obligatoirement de commissions internes, spécialisées, pour faciliter sa tâche, à l'instar de tous les parlements dans le monde. L'autre organe est le conseil consultatif saoudien, selon l'article 72 de son statut. Ces deux conseils forment le pouvoir législatif.

Troisième chapitre Le pouvoir législatif

L'opération d'élaboration des textes juridiques, dans l'Etat, est une question d'une importance capitale ; pour l'individu et la société, simultanément ; car c'est par la règle de droit que la vie- en société- s'organise, ainsi que les comportements de l'homme.

Vu l'importance que revêt l'opération législative, le constituant dans l'Etat moderne attribue cette opération au représentant du souverain (parlement) ; Ce qui fait de l'action législative l'aspect le plus important dans l'Etat positif. Le constituant saoudien n'a pas dérogé à cette tendance générale faisant du pouvoir exécutif une autorité possédant des compétences diverses et multiples, à cause du faite que c'est ce pouvoir qui est en contact direct avec les besoins de la collectivité ; alors que le pouvoir législatif reste l'organe central, compétent d'élabore des textes législatifs essentiels, pour organiser et gérer la vie, sur tout les plans, c'est cette tendance qu'exprima le constituant saoudien, dans l'article 67 de la loi fondamentale du pouvoir :

« Le pouvoir législatif est compétent d'élaborer les lois et règlements dans des domaines relatifs à l'intérêt public, ou pour

empêcher le mal pouvant atteindre les affaires de l'Etat. Cette action législative doit être conforme aux dispositions de la charte et dans le cadre de ce statut et ceux du conseil des ministres et du conseil consultatif ».

Il est clair d'après ce texte que le pouvoir législatif saoudien exercé par deux organes : conseil des ministres et conseil consultatif, selon leurs statuts respectifs et la loi fondamentale du pouvoir. Cependant, il faut noter que le roi, en sa qualité de président du conseil des ministres, exerce la fonction législative à travers les décrets royaux, considérés comme outils législatifs. Cette introduction nous incite à l'analyse du pouvoir législatif, en deux points essentiels : le caractère dualiste du pouvoir législatif (première section), la relation entre les deux organes du pouvoir législatif (deuxième section).

Première section

Le caractère dualiste du pouvoir législatif

Le pouvoir législatif dans le système constitutionnel saoudien est partagé entre deux organes, comme nous l'avons remarqué : conseil des ministres et conseil consultatif, selon l'article 67 de la loi fondamentale du pouvoir, en précisant que le pouvoir législatif est exercé par les deux conseils, susmentionnés. Donc le pouvoir législatif saoudien est organisé par deux sortes de textes.

Effectivement, par une simple lecture des statuts des deux conseils (des ministres et consultatif), nous constatons que les deux conseils forment le pouvoir législatif, dans le système constitutionnel saoudien ; du fait que le constituant a attribué la fonction législative aux deux conseils, selon leurs statuts respectifs. Dans ce sillage l'article 15 de la loi du conseil consultatif stipule que : le conseil consultatif donne son avis sur les politiques générales de l'Etat, qui lui sont transmises par le président du conseil des ministres, dans ce cadre le conseil consultatif est compétent de ceux-ci :

1)- il discute le plan général du développement économique et social en donnant son avis.

2)- étude des lois, règlements, les traités, les conventions internationales, il suggère tout ce qui est utile à ces transactions.

3)- interprétation des lois.

4)- discussion des rapports annuels, présentés par les ministres et autres organes du gouvernement, en suggérant tout ce qui est utile pour ces actes.

En réalité ce genre de compétences attribuées au conseil consultatif, en tant que partie du pouvoir législatif, a besoin de précision et clarification de certaines formules utilisées dans ce texte déterminant la fonction législative du conseil.

L'utilisation de la formule : le conseil donne son avis ; soulève la question sur la nature obligatoire des actes du conseil consultatif. Si le conseil est compétent de la mission législative, en sa qualité de partie du pouvoir législatif ; dans ce cas tous ses actes sont de nature obligatoire. Or si sa mission ne dépasse pas le domaine consultatif ; dans cet état de fait, la formule susmentionnée est juste. Cependant, en se référant à l'article 15 de la loi du conseil consultatif, nous remarquons qu'il est effectivement une partie intégrante du pouvoir législatif, notamment lorsque le paragraphe « B » confirme que la mission du conseil est : d'étudier les lois, règlements, les traités, les conventions internationales et les concessions, en suggérant tout ce qui est utiles pour ces actes. Cette tendance est confirmée par le paragraphe « C » du même article (¹).

L'analyse objective des textes organisant la structure du conseil consultatif révèle que le conseil forme une institution législative ; du fait que le conseil est doté de droit de créer des commissions spécialisées, parmi ses membres, pour accomplir ses tâche;

¹ Voir en détail l'article 15 de la loi du conseil consultatif

Comme il peut instituer des commissions hadocks, pour étudier une question incluse dans son ordre du jour ⁽¹⁾.

En réalité, il existe une convergence de textes confirmant la nature législative de la fonction du conseil consultatif.

Cette tendance est déduite du contenu de l'article 21 de son statut, qu'institue un organe général au sein du conseil, formé du président, son adjoint et les présidents des commissions spécialisées. Cet organe (parlementaire) est analogue à ceux des parlements modernes ; dénommés, généralement, bureau du parlement. Par sa structure parlementaire. Cet organe donne au conseil consultatif des prérogatives législatives importantes ; tel que son droit de suggérer un nouveau projet de loi, ou de suggérer un amendement d'un texte existant. Toutes ces suggestions sont soumises au débat ; au sein du conseil ⁽²⁾.

Vu ce que son statut lui attribue, le conseil consultatif est doté de compétences à caractère obligatoire ; donc il constitue une partie intégrante du pouvoir législatif, dans l'édifice constitutionnel saoudien ; comme le confirme l'article 14 de son statut qui stipule que : le roi s'adresse, dans son discours annuel au conseil, « le roi ; ou son adjoint prononce son discours, devant le conseil consultatif sur la politique de l'Etat : interne et externe ». La déduction logique de ce texte, le roi en sa qualité de chef de l'Etat et président du conseil des ministres s'adresse au conseil, l'informant de la politique générale choisie par l'Etat sur les plans : interne et externe, cela veut dire que le conseil exerce une sorte de contrôle sur la politique générale de l'Etat incarnée par le roi. Ce genre de compétence est attribué au parlement ⁽³⁾ ; du fait que c'est lui la source des lois appliquées par le pouvoir exécutif incarné par le chef de l'Etat. En tout état de cause, le conseil consultatif exerce une partie de la fonction législative, à côté du conseil des ministres qui demeure le

¹ Voir les articles 19, 20 de la loi du conseil consultatif

² Voir le texte intégral de l'article 23 de la loi du conseil consultatif et les règles de son règlement intérieur en date du 23/10/1427 h (2007)

³ Voir les détails de l'article 15 du statut du conseil consultatif.

pivot de l'action législative, dans le système constitutionnel saoudien ; comme nous l'avons constaté lors de notre analyse de la nature dualiste du pouvoir Exécutif saoudien (le conseil des ministres).

Dans cette perspective, le Roi exerce des prérogatives à caractère législatif, notamment lorsqu'il désigne aux fonctions supérieures de l'Etat ; en utilisant les ordonnances royales. Ces instruments expriment la volonté du roi, en tant que chef de l'Etat.

En plus de ces prérogatives, c'est le Roi qui nomme, les adjoints et les membres du gouvernement ⁽¹⁾.

Cependant, en plus de l'ordonnance royale, par laquelle le roi désigne aux fonctions supérieures de l'Etat, le Roi utilise le même instrument à caractère législatif. L'ordonnance de cette nature est un texte législatif par excellence portant un caractère constitutionnel à l'instar des ordonnances royales contenant la loi fondamentale du pouvoir, les statuts des conseils des ministres et consultatif.

Malgré l'importance des ordonnances royales, comme instruments législatifs, le décret royal demeure le moyen par lequel s'exprime le législateur saoudien, en édictant les lois ordinaires par les décrets royaux. Cet état de fait fut confirmé par l'article 71 de la loi fondamentale du pouvoir, en formulant que : « les lois sont publiées sous forme de décrets royaux, dans le journal officiel ». Par une simple comparaison entre l'ordonnance royale et le décret royal, nous pourrions enregistrer quelques observations :

- L'ordonnance royale dans son aspect législatif est un outil législatif. Cette qualité est applicable au décret royal ;

- La différence qu'on peut déceler entre ces deux instruments législatifs, dans l'ordre juridique saoudien, est que : l'ordonnance royale est l'expression de la volonté du Roi, en tant que chef de l'Etat agissant en sa qualité de chef du pouvoir exécutif.

¹ Voir les articles 57,58 de la loi fondamentale du pouvoir

A l'inverse de l'ordonnance royale, le décret royal n'exprime pas directement la volonté du Roi, mais relate des efforts dispensés par d'autres organes de l'Etat. En effet, le décret royal élaboré au sein des conseils des ministres et consultatif.

De ce fait, le décret royal est l'expression d'une action législative, réalisée par les deux conseils. Cependant, cet acte législatif commun au deux conseils, a besoin, pour publication et son application, d'être ratifié par le Roi, en sa qualité de chef de l'Etat. Donc, le décret royal par lequel tous les textes législatifs ordinaires sont publiés sous forme d'instrument législatif par excellence dans l'ordre juridique saoudien⁽¹⁾.

Il faut signaler que le décret royal n'avait pas au début la fonction législative pure, au moment de l'émergence de l'Etat saoudien moderne. Au cours de la première étape de l'Etat saoudien, le décret fut utilisé comme instrument de désignation dans certaines fonctions à caractère économique et financier.

Deuxième section

La relation entre les deux organes du pouvoir législatif

Le pouvoir législatif, dans le système saoudien, est constitué du conseil des ministres et du conseil consultatif, comme nous l'avons déjà remarqué. Ces deux conseils exercent la fonction législative selon les dispositions de la loi fondamentale du pouvoir et celles de leurs statuts respectifs, sous la supervision du roi en sa qualité de chef de l'Etat.

- La relation entre ces deux organes législatifs dans le domaine législatif est claire. Dans cette perspective, l'article 17 du conseil consultatif, annonce la nature de cette relation entre les deux conseils, incarnée par le roi en tant que référence de l'activité des deux organes, en assurant la coordination de leurs actions législatives. Cette relation entre les deux conseils est déduite du contenu de l'article 17 déjà cité : « les décisions du conseil consultatif sont présentées au Roi, en tant que

¹ Voir Aldhwayan (F) et autres: Droit constitutionnel saoudien (en Arabe), librairie de droit et de l'économie Riyadh 2018 . P 365 et suite.

président du conseil des ministres ; ensuite, il transmet à ce dernier les dites décisions ». Dans cette situation le constituant saoudien, indique l'émergence de deux probabilités :

- Si les points de vue des deux conseils sont divergents, le sujet revient au conseil consultatif pour donner son avis, ensuite, il le renvoie au Roi, celui-ci décide et tranche la question.

Si les deux conseils : des ministres et consultatif convergent sur le sujet dans ce cas, la question est adoptée, la décision sera prise après l'approbation du Roi.

Ce qui est observable, dans le système constitutionnel saoudien, c'est le fait que le d'échange constituant à instauré une sorte de travail législatif entre le conseil des ministres et le conseil consultatif, de façon à ce que chacun des deux conseils participe à l'œuvre législative, selon leurs statuts respectifs.

Dans ce sillage, l'article 18 de la loi du conseil consultatif stipule ainsi :

Les lois, les règlements, traités, conventions internationales et les concessions, ainsi que leurs amendements sont émis par les décrets royaux, après avoir été étudiés au sein du conseil consultatif .Par ailleurs, le conseil des ministres est doté des mêmes compétences ⁽¹⁾.

Sans doute l'attribution des compétences législatives simultanément aux deux conseils des ministres et consultatif suppose l'existence d'une coordination entre les deux conseils, afin d'éviter l'apparition des décisions contradictoires sur les mêmes sujets. Pour éviter cette probabilité, l'ordre constitutionnel saoudien dotât le Roi – en sa qualité de chef de l'Etat et président du conseil des ministres- du rôle de superviseur et de coordinateur de l'action législative des deux conseils. Dans cette perspective, le Roi peut convoquer les deux conseils

¹ Dans ce cadre l'article 20 de son statut annonce que : en tenant compte de l'article 72 de la loi du conseil consultatif, le conseil des ministres exerce les mêmes prérogatives annoncées par l'article 18 de la loi du conseil consultatif.

à une réunion conjointe, comme il peut inviter d'autres organes à cette réunion ⁽¹⁾.

D'autre part, le législateur saoudien a prévu l'incompatibilité des points de vue des deux conseils constituant le pouvoir législatif. Dans de tel cas, le droit parlementaire dans l'Etat moderne renvoie le litige à un autre organe qui suggère la solution.

Dans le système constitutionnel saoudien, et selon les dispositions de l'article 17 de la loi fondamentale du pouvoir, si le différent persiste, entre le conseil des ministres et le conseil consultatif, un tel cas aboutit à l'intervention du roi, après que le conseil consultatif a donné son avis sur le différent en question. C'est ainsi que l'intervention du Roi est décisive, donc c'est le Roi qui tranche en dernier ressort ⁽²⁾.

Ce qu'il faut mentionner, c'est que la relation entre les organes du pouvoir législatif dans l'ordre constitutionnel saoudien émerge des prérogatives dont-ilest doté, le conseil consultatif ; puisqu'il peut inviter n'importe quel conseil gouvernemental pour assister à ces séances ; si le conseil consultatif débat sur une question relative aux compétences de ce responsable qui participe au débat, sans avoir le droit de vote ⁽³⁾.

En réalité la question essentielle relative à la relation entre les deux organes du pouvoir législatif saoudien, elle est axée sur l'étape qui précède la prise de décision au sein des deux conseils. Une simple induction du texte de l'article 15/1, de la loi du conseil consultatif nous montre que l'action de ce dernier est liée au conseil des ministres. Ce fait, est bien éclairé par l'article précédent : « le conseil consultatif donne son avis sur les politiques générales de l'Etat que le Roi lui avait transmises, en sa qualité de président du conseil des ministres.. ». Ce texte évoque l'observation suivante :

Cette transmission de la politique générale de l'Etat au conseil consultatif, était effectuée par président du conseil des ministres, et non

¹ Voir l'article 69 de la loi fondamentale du pouvoir

² Voir le paragraphe 2 de l'article 17 déjà cité

³ Voir l'article 22 de la loi fondamentale du pouvoir

pas par le chef de l'Etat qui est la référence pour les deux organes formant le pouvoir législatif. Cet état de fait suggère une interprétation, selon laquelle la relation du conseil Consultatif avec le conseil des ministres est une relation de dépendance du premier au dernier, et non pas complémentaire. Cependant, cette interprétation peut perdre sa valeur, du fait que la personne du président du conseil des ministres et celle du Roi est incorporée dans un seul organe (chef de l'Etat).

Donc la transmission de la politique générale de l'Etat au conseil consultatif par le président du conseil des ministres, est un acte constitutionnel attribué au Roi agissant soit :

En tant que chef de l'Etat, ou en sa qualité de président du conseil des ministres. Cette tendance est logique car le constituant saoudien n'a pas adopté -clairement- le principe de la séparation des pouvoirs, mais il s'est penché vers la séparation des fonctions et la division du travail entre les organes constitutionnels essentiels de l'Etat ⁽¹⁾.

En dépit d'une apparente confusion dans les prérogatives législatives des deux organes formant le pouvoir législatif saoudien, le système constitutionnel saoudien instaura une sorte de complémentarité entre les pouvoirs étatiques et une relation de coopération mutuelle ; ceci grâce au fait que le Roi en sa qualité de référence de tous les pouvoirs est considéré comme pivot de cette coopération, soit avant la prise de décision au sein des deux organes législatifs, ou bien après la décision.

Il faut rappeler – pour confirmer ce rôle du Roi- que la nomination des membres des deux conseils est une attribution exclusive du roi selon les dispositions de l'article 57 & 68 de la loi fondamentale du pouvoir. Donc la source de désignation des membres des deux conseils est

¹ Cette tendance constitutionnelle fut confirmée par l'article 44 de la loi fondamentale du pouvoir qui précise : « les pouvoirs de l'Etat sont constitués ainsi : le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ces pouvoirs agissent en coopération pour accomplir leur mission, en conformité avec ce loi et d'autres lois. Le roi est la référence de ces pouvoirs ». C'est ainsi que le constituant saoudien a opté pour la coopération des pouvoirs entre eux.

unifiée. Cet état de fait facilite la coopération des deux organes législatifs. Dans ce cadre l'article 25 de la loi du conseil consultatif précise que : le conseil consultatif présente au Roi un rapport annuel portant ses réalisations selon son règlement intérieur.

Le roi est informé sur les travaux réalisés annuellement par le conseil consultatif ; ce qui signifie que le conseil des ministres est informé à travers son président ; ce qui facilite la coordination permanente entre les deux organes du pouvoir législatif.

Cette mission de coordination- dans les régimes constitutionnels contemporains- est attribuée à un ministère particulier. Le constituant saoudien a opté pour ce choix. Dans cet ordre d'idées nous constatons une volonté claire d'instituer un ministère compétent des affaires du conseil consultatif. Ce qui donnera un encadrement juridique des relations entre les deux conseils. A l'instar des relations entre le parlement et le gouvernement dans les systèmes constitutionnels modernes (¹).

En tout état de cause, la création d'un tel ministère (des relations entre gouvernement et parlement) va renforcer la coopération entre les deux conseils, notamment dans les domaines à caractère législatif, tel que :

- Coordination du travail et des efforts entre ces deux conseils, de manière à ce que ces deux conseils arrivent à un meilleur rendement dans le domaine législatif ;
- Arrivé des options et suggestions du conseil consultatif au conseil des ministres par une voie organisée et claire ;
- Créer un climat favorable aidant à l'instauration des mécanismes particuliers pour étudier les sujets urgents posés aux deux conseils ;
- La possibilité d'élargir et d'étendre la coordination aux commissions des deux conseils notamment l'ors qu'il s'agit de suggestion de lois nouvelles ou d'amendement de textes en vigueur ; La coopération est

¹ Voir GICQUEL (J) : droit constitutionnel et institutions politiques Montchrestien Paris 2017-2018 PP 390,391...

importante entre les deux conseils dans le domaine de suggestion des projets de lois notamment après l'amendement de l'article 23 de la loi du conseil consultatif dont sa formulation nouvelle donne droit au conseil de suggérer un projet de lois nouvelles ou amendement de la loi de conseil ⁽¹⁾.

Cependant, il y a un nouveau texte relatif au travail du conseil consultatif et ses commissions qui élargissent le cercle des propositions des projets de lois. Ces nouvelles dispositions donnent droit à chaque membre du conseil ou à toute commission de suggérer un projet de loi nouvelle ou de proposer un amendement d'un texte, alors que le texte précédant limita ce droit à un nombre restreint des membres du conseil.

Avec l'évolution du rôle du conseil consultatif, le législateur saoudien était contraint d'adopter l'ordre juridique du conseil aux situations nouvelles. Dans ce contexte, le législateur adopta un texte élargissant le cercle de suggestion des projets de loi. En application des dispositions de ce texte, tout membre du conseil consultatif peut proposer un projet de loi. D'ailleurs, cette prérogative fut attribuée à toutes les commissions du conseil avec une seule condition que le projet de loi ou d'amendement soit accompagné d'un mémoire expliquant les fondements, les objectifs et les principes du projet ⁽²⁾.

En tout état de cause l'œuvre législative attribuée aux deux conseils implique une coopération et coordination de ces deux institutions formant le pouvoir législatif en système constitutionnel saoudien. Cette coopération devient impérative lorsque certains membres des deux conseils se trouvent en congé annuel. Dans une telle situation et pour éviter un blocage du travail législatif, une ordonnance royale N° (A/97) fut publiée en date du 17/03/1418 h (1998), en déterminant le temps permettant aux membres des deux conseils de prendre leurs congés annuels d'une durée de 45 jours.

¹ Cet amendement fut publié dans une ordonnance royale N° A/197 A, en date du 02/10 /1424 h(2004)

² Voir le texte intégral de l'article 21 de la loi relative aux règles de fonctionnement du conseil consultatif et ses commissions publié en date du 23/10/1427 h(2007).

La même ordonnance royale détermina les méthodes du travail au cours de cette période de congé. Dans cette perspective, l'ordonnance royale précise: «si au cours des congés une question implique la nécessité de prendre une décision, dans ces conditions, le conseil des ministres prend la décision adéquate selon son ordre juridique en transmettant son acte au conseil consultatif après le retour de ces membres de leurs congés annuels, afin qu'ils puissent donner leurs avis sur la décision du conseil des ministres.

A la première observation de ce texte on peut déduire que la compétence législative attribuée au conseil des ministres (alors qu'il est le pouvoir exécutif) constitue une réduction des compétences législatives du conseil consultatif. En réalité, le constituant saoudien n'a pas dérogé à la règle générale suivie par les systèmes politiques contemporains consacrée par les constituants de l'Etat moderne, lesquels attribuent au pouvoir exécutif des prérogatives législatives importantes. Ce droit du pouvoir exécutif exercé soit par le moyen de décret ou par la loi dans l'état d'urgence déterminé par la constitution de l'Etat. Donc le travail législatif dans l'Etat moderne est commun entre deux pouvoirs : législatif et exécutif (¹).

Conclusion

A travers cette étude, nous avons pu découvrir la nature et les caractéristiques du régime constitutionnel saoudien. Nous avons constaté, en particulier, l'attachement du constituant saoudien aux fondements et valeurs islamiques du pouvoir et à l'organisation constitutionnelle de l'Etat. L'option islamique n'a pas empêché le constituant à s'adapter aux mouvements constitutionnels positifs. Il suffit pour en témoigner d'examiner le cadre constitutionnel saoudien dans ses principes fondamentaux et universels. Il en est ainsi du rôle de l'opinion publique pour instaurer le pouvoir politique, la consultation des

¹ Voir ce problème en détail. In. DUVERGER Maurice : institutions politiques et droit constitutionnel, ED P.U.F Paris 1990 P 121, 122.

citoyens et leur participation à la vie publique ainsi que la soumission des gouvernants au contrôle des gouvernés. Les institutions de contrôles sont variées et dotées des moyens juridiques et financiers suffisants pour le bon exercice de leurs missions. Cependant, le régime constitutionnel saoudien demeure un système dynastique par ses antécédents et ses coutumes.