L'ARABIE SAOUDITE : LES INSTITUTIONS POLITIQUES DE 1992, LES DROITS DE L'HOMME ET L'ÉTAT DE DROIT

Habib ISHOW*

Après avoir conquis le royaume du Najd (Arabie centrale) à partir de 1902 (1) et vaincu le chérif du Hijaz, Hussein, gardien des lieux saints de l'islam, en 1924-1925, Ibn Saoud créa le royaume d'Arabie saoudite en 1932. Ce royaume resta sans loi fondamentale écrite jusqu'en 1992. De 1902 à 1953, il fut gouverné par le roi Ibn Saoud, monarque autoritaire s'appuyant sur les Ikhwan, armée composée de tribus, et les hommes religieux musulmans adeptes du wahâbisme (2).

Cependant, au Hijaz, il existait un embryon de structures gouvernementales, mis en place par les Turcs (3) : une Assemblée consultative et un Conseil de députés. Le Conseil était composé de quatre membres : le vice-roi du Hijaz, le président de l'Assemblée consultative, les chargés des Affaires étrangères et des Finances. Mais, au fur et à mesure de l'intégration de la province du Hijaz dans le royaume de l'Arabie saoudite, son appareil administratif devait disparaître et se fondre dans le gouvernement central durant les années 1930-1940 (4).

Pour administrer le pays, le roi Ibn Saoud avait créé les ministères des Affaires étrangères en 1930, des Finances en 1932, de la Défense en 1944, de l'Intérieur en 1951 et des Communications en 1953. D'autres organismes avaient été institués, à savoir : le département du Travail, le département du Pétrole et des ressources minérales, celui de la Radio, de la presse et des publications.

* Chercheur au CNRS-IREMAM.

(1) Abd al-Rahman Ibn Saoud, émir du Riyad, évincé par son ennemi Ibn Rachid, émir des Chammar et allié des Ottomans, se réfugia au Koweït en 1891, avec son fils Abd al-Aziz, âgé alors d'environ 11 ans. Ce dernier partit à la reconquête de son émirat en 1902 avec le concours des al-Sabah, émirs du Koweït. Abd al-Aziz est surtout connu sous le nom d'Ibn Saoud.

(2) Le wahâbisme est un mouvement religieux sunnite fondamentaliste, créé au Najd par Mohammed Ibn Abd al-Wahâb (1703-1792). Il prêche un islam puritain et intolérant exigeant l'application stricte des préceptes coraniques. Il est toujours en vigueur en Arabie saoudite où le pouvoir politique et le pouvoir religieux ont conclu une alliance pour gouverner le pays et combattre tous ceux qui n'obéissent pas à leur autorité. Pour plus de détails sur le wahâbisme, voir : RENTZ (G.), « Wahhabism and Saudi Arabia », in HOPWOOD (Derek) (ed.), *The Arabian Peninsula : Society and Politics*, London, George Alland and Unwin Ltd., 1972, p. 54-66, coll. « Studies on Modern Asia and Africa 8 » ; RONDOT (Pierre), « L'islam dans la Péninsule arabique », in BONNENFANT (Paul) (éd.), *La Péninsule Arabique d'aujourd'hui*, Paris, Éditions du CNRS, t. I, p. 39-58.

(3) Jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale, le Hijaz faisait partie de l'Empire ottoman.

(4) TOMICHE (Fernand-J.), *L'Arabie saoudite*, Paris, PUF, 1962, p. 72-73, coll. « Que sais-je ? », n° 1025. Voir aussi AL-SADHDAN (Abdulrahman M.), « The modernisation of the Saudi bureaucracy », in BELING (WILLIARD A.) (ed.), *King and Faisal. The modernisation of Saudi Arabia*, London, England, Croom Helm ; Boulder, Colorado, Westview Press, 1980, p. 75-88.

Attaché à une gestion autocratique, Ibn Saoud évitait la création d'un organisme de coordination. Toutefois, gêné par l'inefficacité d'un système administratif archaïque incapable de répondre aux besoins du royaume et aux exigences d'une structure étatique moderne, un mois avant son décès en 1953, il prit un décret portant création d'un Conseil des ministres, lequel fut organisé par son successeur le roi Saoud en 1954 et modifié en 1958.

Cependant, le Conseil des ministres n'était pas en mesure de régler les nombreux problèmes et de résoudre la grave crise économique et politique de la fin des années 1950. C'est pourquoi en 1962, Fayçal, alors prince héritier et premier ministre, proposa, en vain, un programme de réformes politiques visant à promulguer une loi fondamentale organisant les relations entre les différents services de l'État en vue de mieux gérer les finances publiques, de contrôler les dépenses excessives des princes, de la famille royale et des chefs de tribus, de lutter contre la corruption de l'administration et de contribuer à la solution de la crise politique au sein de la famille al-Saoud (5).

En 1964, après l'abdication forcée du roi Saoud pour sa légèreté et sa propension excessive aux dépenses, au moment où la crise politique était dans une phase critique, son frère Fayçal, le nouveau roi, s'engagea alors à donner au pays une constitution. Il désigna même un comité constitutionnel comprenant plusieurs membres du Conseil des ministres afin de préparer un projet à cette fin. Mais, ce dernier n'aboutit pas, parce qu'il rencontra une opposition farouche au sein de la famille régnante et dans le milieu des théologiens *ulémas* wahâbités très conservateurs et hostiles à toute réforme de ce genre (6).

Le roi Fayçal fut assassiné en mars 1975 par l'un de ses neveux sans avoir pu réaliser son projet. Son frère Khaled lui succéda donc en 1975 en promettant, à son tour, de promulguer une loi fondamentale et de créer un Conseil consultatif. Ce nouveau projet ne vit pas le jour non plus à cause de la révolution islamique iranienne, survenue en 1979, laquelle était foncièrement anti-monarchique et opposée au régime politique de l'Arabie saoudite. De plus, il coïncida, en novembre 1979, avec l'occupation pendant deux semaines de la grande mosquée de La Mecque par un groupe de musulmans armés qui déclaraient que la famille royale al-Saoud avait perdu toute légitimité pour gouverner le pays. Ces deux événements constituèrent, en fait, un prétexte pour ajourner la réforme constitutionnelle qui aurait représenté une menace directe pour le régime saoudien (7).

Lorsque Fahd fut couronné roi en 1982, il promit de donner au pays une constitution. Afin de prouver le sérieux de son propos, il fit construire, en 1984, le bâtiment de la future Assemblée nationale. Cependant, il hésita manifestement à tenir sa promesse à cause de l'opposition des grands bénéficiaires du système politico-religieux existant. Toutefois, malgré cette opposition, le roi Fahd a promulgué, le 1^{er} mars 1992 quatre décrets (8), destinés à organiser le

(5) ABA-NAMAY (Rashed), « The recent constitutional reforms in Saudi Arabia », London, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 42, part. 2, avril 1992, p. 297.

(6) BOUTEILLER (Georges) (de), « Une constitution pour l'Arabie saoudite ? », Paris, *Revue de Défense nationale*, mai 1992, p. 138.

(7) ABA-NAMAY (Rashed), *op. cit.*, p. 297-298.

régime politique du royaume. Ces derniers portent respectivement sur la loi fondamentale, le Conseil consultatif, l'administration régionale et la confirmation du prince héritier, le demi-frère du roi régnant, Abdallah Ibn Abd al-Aziz Ibn Saoud, dans ses fonctions. On se limitera à exposer seulement les deux premiers décrets dans la mesure où ils concernent le sujet de cette étude. Les titres des décrets traduisent la volonté politique du roi. L'emploi du terme constitution (*dustur*) est délibérément évité, puisque l'Arabie saoudite estime que le Coran en tient lieu. Les expressions utilisées sont : loi fondamentale (*nizam assassi*), Conseil consultatif (*majlis al-chûra*) et administration régionale (*nizam al-muqata'at*). Néanmoins, ces décrets s'apparentent à une constitution et peuvent être considérés comme la première tentative visant à donner au royaume des textes définissant le fonctionnement de l'État selon des règles préétablies.

On peut se demander pourquoi le roi Fahd a entrepris cette réforme en 1992, alors que les mêmes structures politico-religieuses hostiles à l'évolution de la vie politique vers un système plus démocratique étaient toujours présentes. Il faut en chercher la raison principale dans les événements de la seconde guerre du Golfe de 1991 (9) à la suite de l'occupation du Koweït par l'Irak le 2 août 1990. Afin de justifier, vis-à-vis de l'opinion publique nationale et internationale, leur intervention armée dans la région du golfe Persique et leur soutien actif aux monarchies pétrolières à régime politique tribal, autocratique et/ou théocratique, les Alliés, en particulier les États-Unis, exercèrent des pressions sur les dirigeants locaux en vue de les amener à démocratiser quelque peu leur système politique, tout au moins sur le plan formel.

Avant d'exposer les institutions politiques saoudiennes adoptées en 1992, il est utile de rappeler les principes sur lesquels sont fondés les droits de l'homme et l'État de droit. Le premier de ces principes est évidemment l'égalité entre les hommes. Le deuxième est relatif à la liberté de pensée et de croyance. Enfin, le troisième concerne le respect d'autrui. En fait, le deuxième et le troisième principes émanent du premier, car là où il n'y a pas d'égalité, il ne peut y avoir ni liberté ni respect, mais paternalisme, domination et servitude. Ces trois principes sont universels, parce qu'ils correspondent aux aspirations profondes de tous les hommes. Ils incluent aussi tous les autres droits : le droit à la vie, les droits politiques, économiques, sociaux, culturels, linguistiques et religieux.

C'est pourquoi une constitution ou une loi qui ne respecte pas le principe d'égalité entre les citoyens dans tous les domaines crée nécessairement des discriminations (10).

(8) Ces décrets ont été traduits en anglais et publiés par BBC Monitoring, Summary of World Broadcasting, 3 mars 1992, ME/1319, A/2 (loi fondamentale); ME/1319, A/6-7 (Conseil consultatif); 4 mars 1992, ME/1320, A/3-6 (Administration régionale).

(9) La première est la guerre irako-iranienne de 1980 à 1988.

(10) Voir sur ces aspects : Préambule de la Charte des Nations Unies, adoptée en 1945 à la Conférence de San Francisco; ROUSSEAU (Jean-Jacques), *Du contrat social*, Éditions Aubier Montaigne, 1943, p. 58; BURDEAU (Georges), *L'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1970, p. 17, 58, 65.

Les principes d'égalité, de liberté de pensée et de croyance et le respect d'autrui ne peuvent point souffrir d'exception et de prétendue spécificité culturelle. Ils fondent à la fois les droits de l'homme et l'État de droit. Sur la base de ces principes, on examinera d'abord les institutions politiques de 1992 de l'Arabie saoudite par rapport aux droits de l'homme et à l'État de droit, ensuite on les appréciera afin de connaître leur portée réelle sur la société.

Les institutions politiques de 1992 par rapport aux droits de l'homme et à l'État de droit

Dans quelle mesure, ces institutions assurent-elles les droits de l'homme et créent-elles un État de droit dans le royaume de l'Arabie saoudite? Leur étude par rapport à ces deux points permettra de répondre à cette double interrogation.

Les institutions politiques et les droits de l'homme

La loi fondamentale de 1992 introduit dans les institutions politiques et juridiques de l'Arabie saoudite des dispositions nouvelles relatives aux droits de l'homme. Ainsi, elle assure la sécurité et la liberté des citoyens et des étrangers contre l'arbitraire du pouvoir. En effet, elle affirme que « personne ne peut être arrêté, emprisonné ou privé d'activité qu'en vertu des dispositions de la loi » (11). Elle rend aussi la maison privée sacrée et inviolable. En principe, personne ne peut y pénétrer sans l'autorisation du propriétaire, excepté les cas prévus par la loi (12). De même, le droit de porter plainte devant la justice est également garanti aussi bien pour les citoyens que pour les résidents (13).

En ce qui concerne les peines, elles sont individuelles et définies par la loi musulmane ou la loi positive. Les lois ne peuvent pas avoir d'effets rétroactifs (14). Ces dispositions constituent un progrès par rapport aux traditions de la société tribale qui imposent le châtement collectif.

Cependant, la loi fondamentale introduit des restrictions au droit d'asile qui n'est accordé aux étrangers que dans la mesure où l'intérêt public l'exige. Or, dans ce domaine, l'intérêt de l'État est souvent, sinon toujours, contraire à ce droit fondamental. Quant à l'extradition des criminels de droit commun, elle est définie par les conventions internationales signées par l'Arabie saoudite (15). D'une façon générale, cette dernière, quand elle adhère aux diverses conventions internationales, met des réserves sur les articles qui protègent les droits de l'homme.

La loi fondamentale apporte, sur le plan légal, des restrictions à l'intervention des autorités politiques dans les moyens de communications. Ainsi, la correspondance télégraphique, téléphonique, postale et les autres moyens de

(11) Art. 36 de la loi fondamentale.

(12) Art. 37.

(13) Art. 47.

(14) Art. 38.

(15) Art. 42.

communications sont protégés. Ils ne peuvent être confisqués, retardés ou écoutés que dans les cas prévus par la loi (16).

Par contre, la loi fondamentale impose pratiquement la censure sur la liberté d'expression, d'information, des médias et des publications. À cet égard, l'article 39 est clair. Il souligne que : « *L'information, la publication et tous les autres médias doivent employer un langage courtois et respecter les lois. Ils ont aussi l'obligation de contribuer à l'éducation de la nation et de renforcer son unité. Tout acte qui favorise la sédition, la division ou qui porte atteinte à la sécurité de l'État, à ses relations publiques ou à la dignité de l'homme et à ses droits doit être interdit* ».

Dans le domaine économique et social, la propriété, le capital et le travail sont considérés comme des éléments essentiels de la base économique et sociale du royaume. Ils sont donc garantis et constituent des droits personnels qui remplissent une fonction sociale « conformément à la loi musulmane » (17). D'autre part, la liberté d'entreprise et la propriété privée sont protégées. Personne ne peut être dépossédé que dans l'intérêt général et contre une indemnité juste. De même, la confiscation publique des biens est interdite. Elle ne peut avoir lieu qu'en application d'une sanction judiciaire.

Quant aux taxes et impôts, ils doivent être prélevés d'une façon équitable et seulement lorsqu'ils deviennent nécessaires. Par ailleurs, ils ne peuvent être imposés, modifiés, annulés ou exonérés qu'en vertu de la loi. Grâce à ses revenus pétroliers, l'État garantit également les droits du citoyen et de sa famille dans les cas de nécessité, de maladie, d'invalidité et de vieillesse, le système de sécurité sociale, veille à la santé publique et assure la protection médicale à tous les citoyens. Il procure aussi des opportunités de travail à toute personne apte et protège par des lois à la fois le travailleur et l'employeur. De même, il dispense l'enseignement public et s'engage à lutter contre l'analphabétisme (18).

Dans ce chapitre, bien qu'il apporte un certain progrès sur des points touchant les aspects socio-économiques (19), l'État joue un rôle déterminant et impose à la société sa morale et sa conception autoritaire et théocratique. Surtout, il entend garantir les droits de l'homme « conformément à la loi musulmane » (20). Cette façon d'assurer les droits de l'homme n'est pas suffisante, parce que la loi musulmane introduit des restrictions à la liberté de pensée et de croyance et ne reconnaît pas l'égalité entre les hommes et les femmes à l'intérieur même de la communauté musulmane (le statut personnel est clair à cet égard), ni entre les musulmans et les non musulmans (21). On constate que la loi fondamentale ne mentionne ni l'égalité des citoyens, ni la

(16) Art. 40.

(17) Art. 17.

(18) Voir sur ces différents aspects, les articles 18, 19, 20, 27-28, 30-31.

(19) Avec la crise économique et financière que connaît l'Arabie saoudite depuis la guerre du Golfe de 1991, le chômage et la pauvreté réapparaissent. Voir à ce sujet, FOULQUIER (Jean-Michel), *op. cit.*, p. 193.

(20) Art. 26.

(21) GARDET (Louis), *La cité musulmane. Vie sociale et politique*, Paris, Librairie Philosophique, J. Vrin, 4^e éd., 1976, p. 57, 63-65.

liberté de pensée, de croyance et d'expression. En outre, elle n'octroie pas les droits nécessaires pour assurer le respect de ceux qu'elle a proclamés, comme on le verra dans la seconde partie de cette étude.

Les institutions politiques et l'État de droit

Après avoir énoncé que la constitution de l'Arabie saoudite est « Le Livre de Dieu (le Coran) et la tradition de son prophète (Mohammed) » et confirmé la monarchie héréditaire dans la lignée des fils du roi Abd al-Aziz Ibn Saoud (22), les deux décrets du 1^{er} mars 1992 relatifs à la loi fondamentale et au Conseil consultatif (23) organisent le pouvoir politique sous l'autorité suprême du roi.

1 – La source du pouvoir du roi

En ce qui concerne le pouvoir du roi, il émane non pas de la souveraineté du peuple ou de la nation, mais du Coran et de la tradition de Mohammed, basé sur la promesse de justice, de la consultation (*chûra*) de notables et de l'égalité conformément à la loi musulmane (24). Le roi se place ainsi au-dessus du peuple, puisqu'il prétend détenir son pouvoir de Dieu par l'intermédiaire du Coran et de Mohammed. Cette justification de l'origine du pouvoir est à l'opposé des constitutions des États démocratiques qui font résider la source du pouvoir dans le peuple et non pas dans un principe religieux (25). En s'appuyant sur la religion, la monarchie saoudienne renforce son pouvoir et consolide sa légitimité vis-à-vis de la population.

2 – Les pouvoirs du roi et le gouvernement

En Arabie saoudite, il n'existe aucune séparation des pouvoirs, susceptible de constituer des garanties contre l'inclination naturelle de l'homme politique vers l'arbitraire. Le roi cumule les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire qui sont ainsi supposés avoir une interaction positive (26). Commandant en chef des forces armées, il nomme et révoque les officiers supérieurs. C'est également lui qui déclare l'état d'urgence, la mobilisation générale et la guerre (27). Enfin, par le fait qu'il est aussi l'imam de l'islam, son pouvoir se trouve encore renforcé.

Afin de mettre en œuvre sa politique générale, le roi est aidé par le gouvernement dont il est le président (premier ministre). Il nomme et révoque par décret royal les vice-présidents, les ministres, les membres du Conseil (28) des ministres et les hauts fonctionnaires. Il peut aussi dissoudre le Conseil des ministres et en former un nouveau (29).

(22) Art. 1 et 5.

(23) Afin d'éviter les confusions, les sigles LF et SCC seront désormais utilisés pour désigner respectivement la loi fondamentale et le statut du Conseil consultatif.

(24) Art. 7 et 8 de la LF.

(25) BURDEAU (Georges), *La démocratie*, Paris, Le Seuil, 1966, p. 35-39.

(26) Art. 44 de la LF.

(27) Art. 60 et 61 de la LF.

(28) Les membres du Conseil des ministres sont des conseillers du roi et font partie du gouvernement.

(29) Art. 57 et 58 de la LF.

Le statut du gouvernement a été complété par le décret royal du 21 août 1993 qui remplace celui de 1964. D'après ce nouveau statut, les ministres sont nommés, en principe, pour quatre ans. Avant de prendre leur fonction, ils prêtent le serment suivant :

« Je jure par Dieu Tout-puissant d'être fidèle à ma religion, puis à mon roi, à mon pays et à ses lois ; de ne divulguer aucun des secrets de l'État, de sauvegarder ses intérêts et d'exercer mes fonctions avec sincérité, loyauté et fidélité » (art. 4).

Le gouvernement, en tant qu'institution politique, exerce un contrôle sur le Conseil consultatif en examinant ses résolutions (30). En outre, par ses réunions exigeant la présence des deux tiers de ses membres et la prise des décisions à la majorité absolue, il introduit des règles qui nuancent l'absolutisme du pouvoir royal. Toutefois, les décisions n'acquiescent force de loi qu'après leur approbation par le roi (31).

Ce contrôle est renforcé par le Conseil consultatif qui est la seule autorité nouvelle créée en 1992.

3 – Le Conseil consultatif

Le Conseil consultatif représente l'élément le plus significatif des réformes politiques par le fait qu'il introduit un certain contrôle dans la politique générale du pays. Son président et ses 60 membres, qui doivent prêter serment dans les mêmes termes que les ministres, sont choisis par le roi pour quatre ans en fonction de leur spécialité et de leurs compétences (32). Toutefois, le roi peut dissoudre le Conseil consultatif en cours de mandat.

L'originalité de ce conseil, qui ne peut pas voter les lois, réside dans ses attributions qui l'autorisent, dans le cadre de la loi musulmane, à :

- a) établir des règlements et faire des propositions susceptibles de servir l'intérêt de l'État ;
- b) discuter du plan général du développement économique et social et exprimer son avis à ce sujet ;
- c) étudier les lois internationales, les chartes, les traités, les conventions et les concessions et faire des propositions appropriées à leur sujet ;
- d) interpréter les lois ;
- e) examiner les rapports annuels présentés par les ministères et les autres départements gouvernementaux et faire des propositions appropriées à leur sujet » (33).

De plus, un minimum de dix membres du Conseil consultatif peut proposer un projet de loi ou la modification d'une loi en vigueur. Toute proposition doit être présentée au président du Conseil consultatif qui la soumet au roi pour être approuvée, modifiée ou refusée (34).

Le président du Conseil consultatif peut également demander au président du Conseil des ministres, c'est-à-dire au roi, la présence aux séances du

(30) Art. 19 du Statut du conseil des ministres du 21 août 1993.

(31) Art. 7 et 14 du SCC.

(32) Art. 3 et 13 du SCC.

(33) Art. 67 de la LF et 15 du SCC.

(34) Art. 23 du SCC.

Conseil consultatif du membre du gouvernement concerné par l'ordre du jour. Ce dernier participe aux débats, peut être questionné, mais il n'a pas le droit de vote (35).

De même, le président du Conseil consultatif doit solliciter du président du Conseil des ministres la fourniture des rapports et des documents gouvernementaux nécessaires à la bonne marche des travaux du conseil (36).

Dans le cadre de ses fonctions, le Conseil consultatif crée des commissions spécialisées pour traiter des questions relevant de ses compétences. Ces commissions peuvent aussi, après l'accord du président du Conseil consultatif, se faire assister par des personnes qualifiées extérieures au Conseil (37).

Pour que les réunions du Conseil consultatif soient légales et que ce dernier puisse valablement délibérer, il faut au moins la présence des deux tiers de ses membres, y compris celle du président ou de son délégué. Le président ou son délégué préside les séances du conseil. Également, les résolutions sont prises à la majorité des membres présents. Elles sont ensuite soumises au président du Conseil des ministres qui les transmet au Conseil des ministres afin d'en délibérer. Si les points de vue des deux conseils sont concordants, les résolutions sont adoptées après l'approbation du roi. En cas de désaccord, il appartient au roi de décider ce qu'il juge convenable (38).

Si l'ensemble de ces compétences introduit une nouveauté dans l'exercice du pouvoir, il est bon de se demander si le Conseil consultatif peut réellement contrôler le gouvernement et assurer l'État de droit dans le pays.

Deux raisons majeures l'empêchent d'atteindre cet objectif :

La première est institutionnelle, puisque le Conseil consultatif, comme son nom l'indique, ne peut pas voter les lois. Dans son statut actuel, son pouvoir est limité à l'examen des affaires du pays et aux propositions qu'il fait au gouvernement, c'est-à-dire au roi qui reste seul juge pour en décider.

La seconde est relative à la composition même du Conseil consultatif, dont les membres sont choisis par le roi selon sa conception socio-politique et religieuse et selon les intérêts de la famille royale et de ses alliés. Dans ces conditions, les membres du Conseil demeurent des éléments dociles au pouvoir, selon le système du clientélisme. Par conséquent, il est fort probable qu'ils ne risqueront pas d'introduire des propositions de nature à faire évoluer le régime vers un ordre politique, fondé sur l'égalité, la liberté de pensée et de croyance (39).

(35) Art. 22.

(36) Art. 24.

(37) Art. 20.

(38) Art. 16 et 17.

(39) Le décret royal du 21 août 1993 a nommé pour la première fois les membres du Conseil consultatif : le président est le cheikh Mohammed Ibn Ibrahim Ibn Joubair, magistrat et membre du Conseil des grands théologiens (ulémas). Il a occupé plusieurs fonctions dans l'appareil judiciaire, dont la dernière était celle de ministre de la justice. Le vice-président est Abdallah Ibn Omar al-Nassif, ancien secrétaire général de la Ligue du monde musulman ; président de plusieurs organismes et associations, il entretient d'étroites relations avec des organisations musulmanes. Les autres membres proviennent des différents secteurs de la société, mais les fonctionnaires et les religieux occupent plus des deux tiers des sièges. En revanche, le Conseil consultatif ne comprend pas de chefs de tribus, ni de

Il reste donc à examiner si le pouvoir judiciaire peut contribuer à cette évolution. Son examen critique permettra de répondre à cette interrogation.

4 – Le pouvoir judiciaire

Introduit par la loi fondamentale, il est caractérisé par la prédominance de la loi musulmane (*chari'a*) et le double contrôle exercé sur le système juridique.

Sur le premier point, la loi fondamentale organise le système juridique dans le cadre de l'islam. Ses sources de références sont le Coran et la tradition de Mohammed, en vertu desquels les tribunaux religieux prononcent leurs jugements et émettent leurs avis (*fatwa*) (40). Ce système juridique religieux est général et couvre tous les cas, y compris ceux qui relèvent des tribunaux civils (41), puisque d'après l'article 49 de la loi fondamentale, les tribunaux religieux « traiteront tout crime et dispute » conformément à la loi musulmane. Cela veut dire que si quelqu'un n'est pas satisfait par les décisions des tribunaux civils, il pourra porter son affaire devant les tribunaux religieux qui la jugeront selon la loi musulmane. Donc, l'autonomie des deux systèmes juridiques n'est pas assurée. Le système religieux, en l'occurrence, prévaut sur le civil, ce qui est grave pour l'évolution future de ce dernier.

Sur le second point, l'ensemble du système juridique est doublement contrôlé. D'abord, il l'est par le fait que le roi demeure l'autorité suprême. Il nomme et révoque les juges par décret royal sur la proposition du Haut conseil de justice. De même, l'exécution des décisions judiciaires relève de son autorité (42), ce qui implique qu'il peut s'opposer à leur application. Ensuite, le Haut conseil de justice (43), devenu une sorte de Conseil constitutionnel dont tous les membres sont de hauts magistrats religieux (*ulémas*), contrôle encore plus étroitement le système juridique. Car, il est chargé d'interpréter les lois sur la base de la loi musulmane. Il peut donc annuler toutes les lois non conformes à la loi musulmane.

membres de la famille royale. Toutefois, il compte deux membres représentant les grandes familles du pays, à savoir le général Abd al-Aziz al-Cheikh et Ziyad al-Soudairi. Cette composition du Conseil n'est pas de nature à proposer des changements importants dans les structures du régime politique allant vers l'établissement de l'État de droit dans le royaume saoudien.

(40) Art. 45 et 48 de la LF.

(41) À la suite de l'évolution économique et sociale et du rôle croissant du gouvernement dans la gestion des affaires du pays et dans ses relations, notamment économiques et commerciales, avec les firmes et les États étrangers, la monarchie saoudienne a été amenée, en dépit de son attachement à la loi musulmane – nécessité oblige –, à créer, par décrets royaux, surtout depuis 1970, les tribunaux civils, appelés réglementaires et dépendant de leur ministère respectif. Ces tribunaux traitent les litiges commerciaux, les infractions économiques et financières, les conflits du travail, etc. Leur domaine s'élargit progressivement avec l'introduction de la technologie moderne et avec l'évolution des données économiques et sociales. De plus, depuis 1983, l'Arabie saoudite accepte le recours à l'arbitrage international dans les litiges commerciaux, ce qui est un signe d'évolution dans ses relations internationales.

(42) Art. 50 et 52 de la LF.

(43) Il est créé par l'article 51 de la loi fondamentale. Il existait déjà ; mais le fait qu'il soit prévu par la loi lui donne un rôle solennel et prééminent par rapport à toutes les autres institutions religieuses du royaume.

Dans son état actuel, cette institution empêche l'introduction d'éléments nouveaux dans le système juridique. Elle continuera fort probablement à gêner l'évolution de la société vers la création d'un État de droit.

Telle est la configuration générale des institutions politiques créées par les décrets royaux en 1992. Ces institutions ont peu de chance d'évoluer dans le contexte politique existant, même si le roi Fahd, dans son discours adressé à la nation, lors de la promulgation des décrets du 1^{er} mars 1992, déclarait que ces textes « *sont évolutifs et peuvent être modifiés et développés selon les nécessités exigées par les circonstances et les intérêts du royaume* » (44). Un mois plus tard, dans un entretien avec un journaliste koweïtien, il confirmait aussi que ces documents sont « *susceptibles de développement et de modification, si nous le jugeons nécessaire* ». Mais, ces changements « *doivent se dérouler conformément à notre bienveillante doctrine musulmane* » (45). En se référant à l'islam, le roi révélait son refus de faire évoluer les institutions politiques vers un régime fondé sur des principes démocratiques impliquant nécessairement des élections libres, comme on le verra dans la seconde partie de ce travail.

Pour évaluer ces institutions et leur portée sur la société dans une perspective à long terme, il faut un certain recul. Néanmoins, déjà sur le plan institutionnel et sur la base des données dont on dispose, on peut les apprécier par rapport aux principes énoncés dans l'introduction de cette étude.

L'appréciation des nouvelles institutions politiques au regard des droits de l'homme, de l'État de droit et des réactions des nationaux

a) Les droits de l'homme

En ce qui concerne les droits de l'homme, comme la loi fondamentale se réfère constamment au Coran, à la tradition de Mohammed et à la loi musulmane (art. 1^{er} et 26), il y a manifestement une contradiction entre elle et les droits de l'homme, puisque ces sources religieuses, comme on l'a déjà mentionné, n'admettent pas l'égalité entre les hommes et les femmes à l'intérieur même de la communauté musulmane et n'admettent pas non plus l'égalité entre les musulmans et les non-musulmans. De plus, elles n'acceptent pas la liberté de pensée et de croyance. Par exemple, si un musulman décide d'abandonner l'islam pour une autre religion ou l'athéisme, il sera condamné à mort.

Dans ces conditions, comme les principes fondamentaux sur lesquels sont basés les droits de l'homme ne sont pas acceptés par la loi musulmane, la loi fondamentale saoudienne de 1992 ne les reconnaît pas non plus.

Ensuite, la loi fondamentale énumère certains droits des citoyens ; mais elle ne dit rien sur beaucoup d'autres qui sont essentiels. Par exemple, elle ne mentionne pas la liberté d'expression, d'information et de presse, dont les moyens restent sous le contrôle de l'État. De même, elle ne dit rien sur la

(44) BBC Monitoring, Summary of World Broadcasting, 3 mars 1992, ME/1319 A/1.

(45) *Al-Siyasah*, journal koweïtien, 27 mars 1992.

formation d'organisations syndicales et politiques indépendantes, parce que le gouvernement saoudien les interdit, ce qui montre le caractère limité des institutions politiques créées en 1992.

En effet, seules des organisations sociales indépendantes (partis politiques, syndicats, clubs, ligues, etc.) pourraient donner, d'une part, un sens au respect des droits mentionnés dans la loi fondamentale, et permettre, d'autre part, aux citoyens de participer à la vie politique afin de défendre leurs droits fondamentaux contre le penchant naturel du pouvoir à l'arbitraire et ainsi contribuer à l'avènement d'un régime démocratique. Par conséquent, l'interdiction des organisations sociales indépendantes signifie que la famille al-Saoud redoute une telle évolution.

D'ailleurs, d'après des sources multiples (46), le gouvernement saoudien ne respecte pas les droits de l'homme. Il censure la presse, les publications et les médias. Il emprisonne, sans jugement, pour délit d'opinion et pour des raisons politiques. Il torture des prisonniers et continue d'appliquer la peine de mort et des châtiments barbares comme l'amputation et la lapidation des femmes supposées adultères.

Le gouvernement impose aux femmes et aux chiïtes (47) des discriminations dans la vie politique, économique, sociale et religieuse. De plus, la police religieuse malmène les habitants dans les lieux publics et pénètre dans les maisons privées, en violation de la loi, en vue de les obliger à respecter les préceptes de l'islam.

Également, les travailleurs immigrés non musulmans (surtout chrétiens et bouddhistes) ne peuvent ni construire de lieux de prière, ni exercer librement leur culte. La police religieuse les persécute et fait irruption dans leurs réunions. D'une manière générale, les immigrés, qui contribuent à la construction et à la modernisation du pays et qui représentent environ 50 % de la population totale évaluée à 16 millions en 1992, sont soumis à des mesures arbitraires dans tous les domaines (48).

Dans ces conditions, il est difficile actuellement de parler du respect des droits de l'homme en Arabie saoudite.

(46) Sur ces différents aspects, voir les sources suivantes : *International Committee for the Defence of Human Rights in Gulf and Arab Peninsula : Les droits de l'homme dans le Golfe et la Péninsule arabe*, Londres, Le premier rapport annuel 1989, en arabe, p. 9-50 ; Amnesty International : *Rapport annuel 1988*, Éditions d'Amnesty International, Paris, Flammarion, 1988, p. 284-285 ; *Le Monde*, Paris, 9 janvier 1989 ; 30 novembre 1991, 4-5, 11-12 et 18-19 juillet 1993, 18 août 1994 ; *The Middle East Journal*, Washington, vol. 47, n° 1, Winter 1993, p. 109 ; *Libération*, Paris, 26 septembre 1994, p. 16 et 20 ; Comité général des Chiïtes en Arabie saoudite : *Al-Chi'a fi al-Sa'udiya (Les chiïtes en Arabie saoudite)*, Londres, 1991, en arabe, voir en particulier p. 23-29 (l'édition n'est pas mentionnée) ; ABURISH (Said K.), *The rise, Corruption and Coming Fall of the House of Saud*, London, Bloomsbury Publishing Limited, 1994, p. 5-6, 92-94, 111 ; FOULQUIER (Jean-Michel), *Arabie Séoudite. La dictature protégée*, Paris, Albin Michel S.A., 1995, p. 89, p. 91-94.

(47) ABURISH (Said K.), *op. cit.*, p. 110-111 ; FOULQUIER (Jean-Michel), *op. cit.*, p. 99-102, 126, 186. Les chiïtes saoudiens représentent 20 % de la population du royaume et habitent surtout dans les régions pétrolières de l'est du pays.

(48) ABURISH (Said K.), *op. cit.*, p. 92-94 ; FOULQUIER (Jean-Michel), *op. cit.*, p. 67-68 ; 84-89.

b) *L'État de droit*

Par le fait qu'elles existent, les nouvelles institutions politiques contribuent à tempérer quelque peu le pouvoir autoritaire et théocratique du roi. Mais, elles sont aléatoires et insuffisantes, parce qu'elles sont justement contrôlées par le roi et la famille al-Saoud.

La nomination et la révocation de leurs membres par le roi créent un système de favoritisme et de clientélisme. Les bénéficiaires sont des hommes fidèles et obéissants disposés à accepter les faveurs du roi et à exécuter ses ordres à tous les niveaux de l'appareil de l'État. Il est d'autant plus aisé à intervenir dans les affaires du pays d'une façon arbitraire qu'il n'existe aucun contrepoids réel au pouvoir royal ni au niveau de l'État, ni à celui de la société.

De plus, tous les postes-clés sont détenus par les membres de la famille al-Saoud, ses alliés les notables, les chefs de tribus et l'*establishment* religieux wahâbite qui contrôlent à la fois les structures politiques et les richesses du pays (49).

À titre d'exemple, il est intéressant d'indiquer les fonctions occupées par les membres de la famille régnante dans le gouvernement en novembre 1992 (50) :

- Abdallah Ibn Abd al-Aziz, prince héritier, premier vice-président et chef de la Garde nationale qui compte 75 000 hommes.
- Prince Sultan Ibn Abd al-Aziz, second vice-président, ministre de la Défense et de l'aviation et inspecteur général.
- Prince Abd al-Rahman Abd al-Aziz, vice-président et ministre de la Défense.
- Prince Saoud al-Faïsal, ministre des Affaires étrangères.
- Prince Naïf Ibn Abd al-Aziz, ministre de l'Intérieur.
- Prince Moutib Ibn Abd al-Aziz, ministre des Travaux publics et du logement.
- Prince Mamdouh Ibn Abd al-Aziz, président du Bureau des études stratégiques.
- Prince Faïsal Ibn Fahd Ibn Abd al-Aziz, président du Mouvement de la jeunesse.
- Prince Sultan Ibn Fahd Ibn Abd al-Aziz, vice-président.
- Prince Majid Ibn Abd al-Aziz, gouverneur de La Mecque.
- Prince Sultan Ibn Abd al-Aziz, gouverneur de Riyad (capitale).
- Prince Abd al-Majid Ibn Abd al-Aziz, Gouverneur de Médine.
- Prince Mohammed Ibn Fahd Ibn Abd al-Aziz, gouverneur de la province orientale.

Ainsi, la famille al-Saoud exerce sur le pays une mainmise comme nulle part ailleurs. Les décisions prises par l'appareil de l'État sont imposées au pays sans aucun contrôle et sans le respect du principe d'égalité entre les citoyens.

(49) ABURISH (Saïd K.), *op. cit.*, p. 48, 58-59-60-61, 67-68, 241 ; 303 ; FOULQUIER (Jean-Michel), *op. cit.*, p. 46-51, 53-55, 57, 67.

(50) *Middle East Economic Digest*, London, vol. 36, n° 45, novembre 1992, p. 15 et 22.

Dans ces conditions, il est également difficile de parler de l'État de droit en Arabie saoudite, puisque tout dépend en définitive du bon vouloir du prince.

Malgré cette mainmise du pouvoir royal, les institutions de 1992 ont provoqué des réactions dans l'opinion publique.

c) Les réactions des nationaux

Les nouvelles institutions politiques de l'Arabie saoudite sont contestées aussi bien par l'opposition religieuse islamiste (wahâbite ultra conservatrice) que par l'opposition libérale pour des raisons totalement divergentes, on s'en doute.

L'opposition religieuse (wahâbite radicale) reproche à la monarchie saoudienne d'avoir tenté de donner au pays une constitution écrite. Car, une telle constitution pourrait conduire à la prolifération d'innovations hérétiques, à la suppression d'une partie de la loi musulmane et à la création de nouvelles lois selon des critères étrangers à l'islam. Une fois commencé, ce processus ne pourrait plus être arrêté. L'État aurait alors le droit de faire des lois conformes à ses besoins sans tenir compte des principes de la religion. D'après cette conception, promulguer une constitution n'est pas nécessaire, puisque le Coran et la loi musulmane répondent à tous les besoins de la société. Il faut donc les appliquer strictement. Dès septembre 1992, cette opposition faisait circuler une pétition signée par 107 religieux islamistes critiquant la politique intérieure du gouvernement, condamnant sa politique extérieure qui compte sur l'étranger (les États-Unis) pour la défense du pays et qui sert les intérêts des puissances occidentales (référence à la présence militaire des Alliés en Arabie saoudite lors de la seconde guerre du Golfe). Elle déplorait aussi la corruption et le favoritisme et recommandait la solution de ces problèmes sur la base de la loi musulmane.

Afin de contrer ces attaques, le Conseil supérieur des théologiens, haut organisme religieux du royaume, accusa alors les signataires de la pétition de sédition et de trahison servant ainsi les intérêts des ennemis de l'Arabie saoudite. Mais, 7 des 18 membres de ce conseil, qui avaient refusé de condamner les signataires de la pétition, furent destitués par le roi Fahd le 4 décembre de la même année. Ils furent remplacés par 10 autres supposés être des musulmans plus « progressistes ».

Malgré les sanctions et les menaces du pouvoir politique, les religieux islamistes continuent à critiquer le gouvernement et ses institutions grâce à leurs réseaux de propagande dans le pays, en particulier les mosquées et les cassettes qu'ils font circuler. Cette opposition est aussi soutenue par la police religieuse, par une partie de la famille royale et par des groupes islamistes de plus en plus nombreux (51).

(51) Voir sur ces différents points : FAKSH (Mahmud A.) and FARIS (Ramzi F.), « The Saudi Conundrum : Squaring the security-stability circle », London, *Third World Quarterly*, vol. 14, n° 2, 1993, p. 288 et 292 ; *The Middle East Journal*, *op. cit.*, vol. 47, n° 2, Spring 1993, p. 332 ; ABA-NAMAY (Rashed), *op. cit.*, p. 300, 326-328 ; ABURISH (Saïd K.), *op. cit.*, p. 6, 15, 115-116 ; FOULQUIER (Jean-Michel), *op. cit.*, p. 82, 86, 95, 187-188.

À l'opposé des islamistes, les libéraux, constitués principalement par des citoyens des classes moyennes comprenant notamment des hommes d'affaires et un nombre croissant de personnes diplômées du système scolaire saoudien et des universités étrangères surtout occidentales, reprochent aux nouvelles institutions politiques de n'être qu'une façade, puisqu'elles ne répondent pas à leurs aspirations profondes.

Ils veulent participer à la vie politique du royaume en vue de contribuer à résoudre les problèmes sociaux et économiques, y compris le placement des revenus pétroliers à l'extérieur. Ils visent ainsi à pallier l'incompétence des dirigeants, à lutter contre l'arbitraire, la corruption généralisée et le gaspillage des biens publics.

Afin de réaliser leurs objectifs et de démocratiser progressivement la société, ils réclament un parlement élu et une vraie constitution définissant les attributions et l'indépendance des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et garantissant les libertés publiques et les droits fondamentaux des citoyens (52). Mais, ils sont moins nombreux que les religieux et surtout ils ne disposent pas de réseaux suffisants pour diffuser leurs idées.

En fait, l'adoption d'un système politique démocratique par la voie pacifique est fort problématique, car les dirigeants politico-religieux de l'Arabie saoudite y sont profondément hostiles. En effet, le roi Fahd a déclaré à maintes reprises que la constitution du royaume est le Coran et la tradition de Mohammed. De plus, dans le discours qu'il a prononcé lors de la promulgation des décrets du 1^{er} mars 1992, il affirmait : « *Le régime des démocraties qui existent dans le monde ne convient pas dans cette région, car la formation de nos peuples et leurs spécificités sont différentes de celles des autres peuples...* » (53).

Allant dans le même sens, le président du Conseil consultatif, le cheikh Mohammed Ibn Ibrahim Ibn Joubair, assurait aussi que la démocratie « *signifie que le parlement élu dispose d'un pouvoir qui lui permet de rendre licite ce que Dieu interdit et vice-versa. Dans la consultation (54), le conseil ne peut soulever une question sur laquelle le livre saint (le Coran) et la tradition de Mohammed ont déjà tranché* » (55).

Ces deux déclarations montrent à l'évidence l'attitude hostile des dirigeants de l'Arabie saoudite à l'égard des institutions démocratiques. Dans ces conditions, les réformes politiques de 1992 apparaissent plus comme un moyen, destiné à satisfaire les dirigeants occidentaux, notamment américains, afin que ces derniers puissent mener une politique favorable à l'Arabie saoudite, où ils ont d'importants intérêts économiques et stratégiques.

(52) FAKSH (Mahmud A.), and FARIS (Ramzi F.), *op. cit.*, p. 288. Voir aussi, *Comité général des Chiïtes en Arabie saoudite, op. cit.*, p. 63-70; ABA-NAMAY (Rashed), *op. cit.*, p. 317, 327-328; ABURISH (Said K.), *op. cit.*, p. 5-6, 42, 98, 115; FOULQUIER (Jean-Michel), *op. cit.*, p. 84, 95, 102, 186.

(53) AL-AHBAD (Abdel Hamid), « Arabie saoudite : La loi fondamentale en question », Paris, revue *Arabes*, n° 65, mai 1992, p. 26.

(54) La consultation (*al-chûra*) dans le système traditionnel musulman est limitée aux notables. Il ne s'agit aucunement d'une consultation populaire.

(55) Centre d'études euro-arabes : *Documentations : Les ordonnances royales saoudiennes concernant le Conseil des ministres et le Conseil consultatif du 21 août 1993*, Paris, p. 3.

Cependant, les considérations politico-religieuses des dirigeants de la monarchie saoudienne ne sont pas fondées, car les principes universels sur lesquels est basée la démocratie sont une découverte de la pensée rationnelle et correspondent aux aspirations profondes de tous les hommes, comme on l'a signalé précédemment. C'est pourquoi ceux qui refusent l'adoption de la démocratie et de ses valeurs sous prétexte de spécificités culturelles et religieuses locales veulent, en réalité, maintenir leur domination et garder leurs privilèges.

De plus, le fait d'adopter une constitution ne signifie nullement que l'Arabie saoudite devienne une démocratie. Pratiquement, tous les États du Moyen-Orient ont une constitution, mais ils ne sont pas pour autant démocratiques. Seule l'organisation du pouvoir politique sur des principes démocratiques permet l'évolution d'une société vers un système digne de ce nom. Mais, pour que l'Arabie saoudite puisse, dans une perspective à long terme, accéder à ce stade de l'organisation politique de la société, il est nécessaire au préalable de séparer le pouvoir religieux et le pouvoir temporel et d'éduquer les générations successives dans le respect des valeurs démocratiques.

Au terme de cet exposé, on est amené à conclure que les institutions politiques de l'Arabie saoudite de 1992 ne sont pas de nature, dans leur état actuel, à évoluer vers l'adoption d'un système démocratique, à garantir les droits de l'homme et à assurer l'État de droit. Car, les bénéficiaires du système politico-religieux voient mal une restriction de leurs privilèges. Leur manque de discernement devant l'évolution générale de la société risque de provoquer, sous le double impact des facteurs intérieurs et extérieurs, des bouleversements socio-politiques graves avec pour corollaire des problèmes économiques critiques dont on a l'exemple dans d'autres pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.