

ANTOINE NASRI MESSARRA
Membre du Conseil constitutionnel
Professeur
Titulaire de la Chaire Unesco
d'étude comparée des religions
de la médiation et du dialogue
Université Saint-Joseph

56 rue Abd el-Wahab el-Inglizi-Sodeco
Rés. Messarra
B.P. 16-5738
Achrafieh
BEYROUTH – LIBAN 1100 - 2070
Tel & Fax: (+ 961-1) 325 450
(+ 961-1) 219 613/4
Portable : (+ 961-3) 369 570
antoine@messarra.com
antoine.messarra.com
ccliban.org
lfpcp.org
chaire-unesco.usj.edu.lb/dialogue
M 580/16b

30/11/2016

A M. Schnutz Durr
Secrétaire général de la Conférence mondiale sur la justice
constitutionnelle
Schnutz.Durr@coe.int

Rapport national
du
Conseil constitutionnel du Liban
4^e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice
constitutionnelle
Vinius, Lituanie, 11-14/11/2017

L'Etat de droit et la justice constitutionnelle **au Liban^{*}**

* **Rapport élaboré par Antoine Messarra, membre du Conseil constitutionnel, Liban.**

Les titres et les numéros correspondent au Questionnaire établi par le Secrétariat du 4^e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle.

1

Les différents concepts de l'Etat de droit

1. Quelles sont les sources du droit (par exemple la Constitution, la jurisprudence, etc.) qui établissent le principe de l'Etat de droit dans le système juridique de votre pays?

1. Les sources du droit au Liban sont à la fois coutumières, écrites et jurisprudentielles.

Les sources coutumières résident dans le Pacte national de 1943 et partiellement l'Accord d'entente nationale dit de Taëf du 22/10/1989 approuvé par le Parlement le 5/11/1989. Cet accord, qui revêt la qualification de Pacte dans une théorie renouvelée de l'édification nationale (Suisse, Belgique, Pays-Bas, Autriche, Irlande du Nord, Afrique du Sud, Liban...) en droit constitutionnel comparé et historiographie comparée, est écrit sous forme de principes et d'objectifs généraux.

Certains de ces principes et objectifs sont repris, en tant que dispositions constitutionnelles dans le Préambule de la Constitution libanaise amendée et dans des articles de cette Constitution. D'autres dispositions, dont celles relatives à la décentralisation et à la gestion du pluralisme religieux et culturel, doivent se traduire en textes législatifs positifs.

La répartition communautaire des trois plus hautes magistratures de l'Etat, chef de l'Etat (maronite), président du Parlement (chiite) et chef du gouvernement (sunnite), est coutumière.

L'affectation, dans l'application de la règle de discrimination positive, de certaines hautes fonctions et postes administratifs, et surtout l'affectation permanente à une communauté déterminée, est incompatible avec le texte de la Constitution libanaise :

Art. 95-B - (...) Ces fonctions (de première catégorie ou leur équivalent) seront réparties à égalité entre les chrétiens et les musulmans sans réserver une quelconque fonction à une communauté déterminée tout en respectant les principes de spécialisation et de compétence.

Une telle affectation communautaire, si elle est permanente et réservée à une communauté et au détriment des normes de compétence et d'intérêt général, est incompatible avec les exigences normatives de la discrimination positive ou règle du quota dans des sociétés plurielles¹. La justification d'une application déviante par le « confessionnalisme », « sectarisme »... témoigne d'un défaut d'approfondissement par des juristes et universitaires de la notion juridique de discrimination positive ou règle du quota qui n'est pas un aménagement hors-la-loi ou du non droit. La

¹. « Les discriminations positives », XIIIe Table ronde internationale des 12-13 sept. 1997, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XIII, 1997, Paris, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1998, pp. 49-308.

« Electoral Quotas and Political Representation. Comparative Perspectives », no spécial de *International Political Science Review*, 35 (1), January 2014, 125 p.

justification « confessionnelle » camoufle le clientélisme et son extension sous prétexte de participation et de partage du pouvoir (*power sharing*).

On reprochait au Pacte national de 1943 d'être « non écrit », au sens du droit positif, ce qui le rendrait sujet à des interprétations divergentes et contradictoires et suivant les conjonctures politiques. L'Accord d'entente nationale dit de Taëf du 22/10/1989 est par contre écrit, jouit d'une reconnaissance régionale et internationale, et a été approuvé par le Parlement le 5/11/1989 et reproduit dans des amendements constitutionnels positifs du 21/9/1990.

La culture juridique et constitutionnelle libanaise, quand elle est influencée ou aliénée par une idéologie jacobine de l'Etat, a tendance à dénigrer les sources coutumières, sources qui sont parfaitement assimilables à des *principes supra-constitutionnels*.

Il se dégage de la masse des documents historiques sur le Pacte libanais trois contenus juridiques pour la gestion du pluralisme religieux et culturel : « *Pacte de coexistence* » (Préambule de la Constitution amendée en 1990), *garanties juridiques pour toutes les communautés* au moyen de la règle de discrimination positive, de la parité de représentation et de l'autonomie personnelle ou fédéralisme personnel en matière de statut personnel et de liberté d'enseignement (art. 9 et 10 de la Constitution), et enfin *arabité indépendante et neutralisation du Liban* par rapport aux conflits régionaux à l'exception du conflit israélo-arabe².

Dans une perspective arabe et comparative, la gestion démocratique du pluralisme religieux et culturel au Liban, en vertu notamment du Préambule et des six articles constitutionnels 9, 10, 19, 49, 65 et 95 garantit les *libertés religieuses, évite l'exclusion permanente et assure la participation démocratique*, ce qui n'est pas le cas, à des niveaux variables de gravité, dans les autres Etats arabes et par rapport à une idéologie sioniste de l'espace identitaire. Sous condition cependant de bonne application de ces six articles et de leur évolution dans la perspective des principes universels des droits de l'homme.

Durant des années de tutelle ou d'occupation (1975-1990), et durant la période d'après-guerres au Liban (1990-2016), toutes caractérisées par de fortes pressions extérieures, des principes du Pacte et des articles constitutionnels, quant à la composition communautaire du gouvernement (art. 95) et la prise de décision à la majorité qualifiée des deux tiers pour 14 affaires nommément déterminées (art. 65), sont manipulés, instrumentalisés, exploités, pour justifier le blocage des institutions, la violation du principe de séparation des pouvoirs, la vacuité à la présidence de la République durant plus de deux ans, la violation du monopole par l'Etat de la force organisée, la non approbation du budget général de l'Etat depuis 2005...

Le principe de la séparation des pouvoirs est altéré quand les cabinets ministériels deviennent de mini-parlements, sous couvert de « participation » et d'« entente ». Se développent alors les risques d'absence

². Hassan-Tabet Rifaat et A. Messarra, « Qu'est-ce que le Pacte national ? Acte fondateur et contenu constitutionnel et culturel », *L'Orient-Le Jour*, 31/10/2016 et version en arabe, *an-Nahar*, 11/10/2016.

d'opposition efficiente, de contrôle du Parlement sur l'Exécutif, de solidarité et d'efficience de l'exécutif et des ententes interélites aux dépens du droit.

Une prise de conscience se manifeste aux niveaux d'élites et d'acteurs dans la société civile pour le plein rétablissement de l'autorité de l'Etat et la réhabilitations des institutions, et donc le respect absolu des normes de l'Etat de droit.

2. Comment est interprété le principe de l'Etat de droit dans votre pays? Y a-t-il des conceptions différentes de l'Etat de droit: formelle, matérielle ou autre?

2. L'Etat de droit, en tant que principe, est fortement ancré dans le patrimoine historique et culturel du Liban et dans des travaux de grands pionniers, le Liban étant une « exception » démocratique dans la région avec certes de multiples failles dans la praxis. Le *Constitutio* du Code Justinien décrit l'Ecole de Béryte (IIe siècle à l'an 551) : *Berytus nutrix legum*.

Trois approches au Liban, tant par des politiques que dans des recherches constitutionnelles, risquent de circonscrire, ou même de dénaturer, la notion d'Etat de droit :

a. *L'Etat détenteur du monopole de la force organisée* : Depuis surtout l'Accord du Caire en 1969 soit-disant régissant les rapports entre l'Etat libanais et la résistance armée palestinienne, ses séquelles en 1975-1990 et jusqu'à ce jour, et l'armement parallèle entravent l'Etat de droit et développent surtout des pratiques de partitocratie, d'intimidation et de pressions préjudiciables à l'exercice des libertés individuelles et publiques.

b. *L'Etat fonctionnel ou administratif* : En un sens certes restreint, mais fort important, l'Etat de droit est un « nom que mérite seul un ordre juridique dans lequel le respect du droit est réellement garanti aux *sujets de droit* »³. En effet, selon Léon Duguit :

« Le fondement du droit public n'est plus le droit subjectif de commandement, c'est la règle d'organisation et de gestion des services publics. *Le droit public est le droit objectif des services publics.* »⁴

Les complications, pour des motifs de corruption ou de clientélisme, des rapports vitaux et quotidiens entre l'administration et les citoyens, et aussi la détérioration des services publics (électricité, eau, ordures ménagères...) constituent des violations, le plus souvent édulcorées, de l'Etat de droit.

En outre, les jurisprudences administratives internes ne sont pas unifiées, coordonnées et codifiées au point qu'une même disposition sur les municipalités ou l'impôt est appliquée différemment dans différentes régions « au nom de la loi », ou même une circulaire administrative tient

³. Gérard Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 7^e éd., 1998, p. 339.

⁴. Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 417. Dans le même sens : *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993, pp. 240-241.

lieu de loi. Un effort positif considérable a été entrepris à ce propos dans les années 2002-2004 puis interrompu.⁵

c. *L'Etat dans une société une et plurielle* : L'efficience de l'Etat, les aménagements normatifs du pluralisme juridique, et la légitimité de l'Etat dans une société multicommunautaire comme celle du Liban impliquent, surtout dans la mondialisation et pour la gestion de la diversité, des approches comparatives et interdisciplinaires.

La Constitution libanaise amendée en 1990, en vertu de l'Accord d'entente nationale dit de Taëf de 1989, outre la création d'un Conseil constitutionnel, attribue au Chef de l'Etat un rôle, au-dessus du concept traditionnel des attributions, celui de « veiller au respect de la Constitution ».

La suprématie de la Constitution, en vertu de laquelle la loi fondamentale jouit d'une position dominante (suprême, *supremus*) dans la hiérarchie légale, constitue un indicateur de l'Etat de droit, de la démocratie et de son évolution dans une société.

Cette suprématie implique trois volets : sa reconnaissance dans les *textes*, sa pratique *jurisprudentielle*, et son respect, inculturation et *effectivité* dans la gouvernance générale d'un Etat. C'est en se penchant sur ces trois dimensions que l'étude de l'Etat de droit, en particulier au Liban, s'avère nécessaire et utile, tant pour les juristes que pour les militants pour la démocratie et les droits de l'homme.

Face à l'affaiblissement des Etats dans la mondialisation⁶, l'Etat étant une des plus importantes réalisations de l'histoire⁷, et face à nombre de dérives aujourd'hui dans la fonction normative du droit, il s'agit d'œuvrer à *sauvegarder non plus exclusivement le Droit en faisant abstraction de l'Etat, mais plutôt à sauvegarder l'Etat qui, lui, œuvre à la mise en œuvre du Droit*. L'exemple du Liban en dépit de toutes les failles, et l'exemple de son Conseil constitutionnel en particulier, défenseur de la *pérennité de l'Etat*, constituent un exemple comparatif et normatif.

3. Y a-t-il des domaines spécifiques du droit dans lesquelles votre Cour assure le respect de l'Etat de droit (par exemple le droit pénal, le droit électoral, etc.)?

4. Y a-t-il une jurisprudence sur le contenu du principe de l'Etat de droit? Quels sont les éléments de base de ce principe selon la jurisprudence? Veuillez fournir des exemples de jurisprudence.

⁵. Bureau du ministre d'Etat pour la réforme administrative, M. Fouad al-Saad, *L'information administrative aujourd'hui au Liban*, dir. Leila Barakat et coord. Antoine Messarra, Ministère d'Etat pour la réforme administrative, 2003, 480 p. et : *Chartes du citoyen dans ses rapports avec l'administration*, sept chartes, Ministère d'Etat pour la réforme administrative et UNDP, 7 fasc., 2002-2004.

⁶. *L'Etat dans la mondialisation*, Actes du 45^e colloque de la Société française pour le droit international, Nancy, 31/5 au 2/6/2012, A. Pedone, 2013, 592 p.

⁷. Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident* (1939), Calmann-Lévy, « Pocket », no 80, 2014, 320 p.

A propos du Liban : Mounir Chamoun, « Le démembrement progressif de la structure de l'Etat », *L'Orient-Le Jour*, 15 et 16/9/2009.

A. Messarra, « Faiblesse et résistance de l'Etat au Liban », *L'Orient-Le Jour*, 30/4/2015.

3.4. La jurisprudence constitutionnelle la plus importante en matière d'Etat de droit du Conseil constitutionnel du Liban réside dans sa décision no 7/2014 du 28/11/2014 relative à la prorogation du mandat du Parlement libanais, tant par respect des principes de l'Etat de droit que pour éviter l'extension de la vacuité constitutionnelle et le *sauvetage de « l'Etat » et pas seulement du droit*, toute vacuité généralisée étant source de guerre intérieure, de violence, de violations et d'introduction du Liban dans une nouvelle phase constituante, pour des enjeux régionaux. La phase constituante au Liban est épuisée et sursaturée, ce que résume le nouveau Préambule de 1990 de la Constitution : « (Le Liban) patrie définitive pour tous ses fils ». La Décision précitée du Conseil constitutionnel souligne :

Considérant que la vacuité dans les institutions constitutionnelles contredit la finalité même de la Constitution, entraîne la chute de l'édifice constitutionnel et plonge le pays dans l'inconnu.

Considérant que la loi de prorogation du mandat parlementaire a paru neuf jours seulement avant l'expiration de ce mandat et que, de ce fait, le recours en invalidation a été présenté une semaine avant cette expiration, ce qui réduit à l'extrême les alternatives devant le Conseil constitutionnel.

Considérant que l'invalidation de la loi inconstitutionnelle de prorogation, dans la situation présente, entraîne la vacuité dans le pouvoir législatif jointe à la vacuité à la présidence de la République, ce qui constitue radicalement une violation de la Constitution.

Aussi pour pallier la vacuité au Parlement et pour ne pas rompre la voie en vue de l'élection présidentielle, la prorogation est considérée comme une voie de fait (*amran wâqi'an*).

Après délibération, le Conseil constitutionnel affirme (*yu'akkid*) à l'unanimité ce qui suit :

1. La périodicité impérative des élections est un principe constitutionnel absolu qui ne supporte aucune violation.

2. Toute liaison de cette périodicité impérative à un accord sur une législation électorale, ou une autre considération, est incompatible avec la Constitution.

3. Les circonstances exceptionnelles doivent être temporellement délimitées et circonscrites, limitativement, à la durée de ces circonstances.

4. La périodicité impérative de l'échéance électorale doit s'opérer juste à l'expiration des circonstances exceptionnelles et sans attendre la fin du mandat prorogé.

5. Le sabotage des institutions constitutionnelles, surtout à la tête de l'Etat, constitue une violation flagrante de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel décide à l'unanimité :

1. La recevabilité du recours en la forme.

2. Le rejet du recours afin d'éviter l'extension de la vacuité dans les institutions constitutionnelles.

Par sa décision no 1/97 du 12/9/1997 le Conseil a aussi rejeté la prorogation du mandat des conseils municipaux.

Nombre de décisions ont également été prises concernant l'indépendance de la magistrature (no 2/1995, 3/1995, 5/2000, 4/2001, 1/2005, 6/2014).

Une importante décision a été prise sur les procédures pénales (4/2001), la sécurité juridique (4/2001 et 6/2014), la justice proportionnelle et le droit au logement dans la perspective du règlement d'une situation qui remonte à près de 70 ans relative aux anciens loyers d'habitation. Il s'agissait, en priorité et dans la perspective de la hiérarchie des valeurs, de rétablir les normes de la théorie générale du contrat, quant à la liberté contractuelle et l'économie du contrat (Décision no 6/2014 du 6/8/2014).

D'autres décisions méritent d'être relevées relatives au droit des « chefs des communautés reconnues légalement, en ce qui concerne exclusivement le statut personnel, la liberté de conscience, l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux », de saisir le Conseil constitutionnel (art. 19). Il s'agit des décisions no 1/1999 et 2/2000.

Dans sa Décision 1/2016 relative à la prorogation du délai pour les émigrés libanais pour la récupération de la nationalité libanaise, le Conseil a validé la loi, sans se pencher sur l'exclusion des femmes libanaises mariées à des étrangers et leurs enfants. Ce dernier problème pose des considérations spécifiques relatives au rejet de l'« implantation » (Préambule, I) et au volume des mariages de ressortissants arabes avec des Libanaises. Il y a donc une double obligation à concilier, celle de sauvegarder le tissu démographique et communautaire du Liban et celle de la régulation, sans discrimination majeure, de la nationalité.

En matière électorale, le Conseil constitutionnel libanais a pris des décisions importantes relatives à des normes fondamentales de l'Etat de droit, notamment en ce qui concerne la domiciliation électorale (Décision no 28/2009). Le changement de domiciliation dans un but exclusivement électoral (ou électoraliste) risque de perturber le tissu géo-politique pluraliste du Liban et l'impact du principe du collège électoral unique. En vertu de ce principe des candidats de différentes communautés sont élus par des électeurs de différentes communautés (Décision no 28/2009). L'article 40 de la loi du 11/3/1964 sur le statut personnel dispose que le gouvernement peut, « pour des motifs de nécessité (*darûrât mûjiba*) », refuser le transfert de domiciliation électorale. D'autres décisions ont été prises à propos des signes distinctifs dans les bulletins de vote (Décisions 12/1997, 13, 15, 20, 22, 23, 25 et 30/2009).

Pendant l'adoption d'un *bulletin uniforme de vote* se heurte à des obstacles. Des formes diversifiées de bulletin nuisent au secret du vote et favorisent la corruption.

5. Le concept de l'Etat de droit a-t-il changé au fil du temps dans la jurisprudence de votre pays? Si oui, veuillez présenter ces changements en vous référant à des exemples.

5. Deux moments du Conseil constitutionnel du Liban sont fortement controversés. Il s'agit du Procès-verbal no 1 du 21/6/2013 relatif à la 1re prorogation du mandat du Parlement libanais et de la Décision no 5/2002 du 4/11/2002 relative au siège parlementaire grec-orthodoxe au Mont-Liban⁸.

Le Conseil constitutionnel actuel, (depuis juin 2009), a dû trancher un nombre plus élevé de saisines, ce qui témoigne de la *consolidation relative de la saisine*.

Pendant les attributions du Conseil constitutionnel au Liban demeurent limitées, quant aux personnes et institutions habilitées à le saisir,

⁸. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2014*, Liban, publié en coopération avec le Projet de soutien aux élections qui relève de l'UNDP, de l'Union européenne et du ministère britannique des Affaires étrangères, 2 vol., 420 et 606 p., 2014 (en arabe). Une édition en français à paraître en 2017. cf aussi : info@cc.gov.lb

et quant à l'objet de la saisine, à savoir les élections législatives et les nouvelles lois votées par le Parlement.

Or le Préambule de la Constitution amendée dispose :

Préambule – B : Le Liban est arabe dans son identité et son appartenance. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des Etats arabes et engagé par ses pactes de même qu'il est membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations Unies, engagé par ses pactes et par la Déclaration universelle des droits de l'homme. *L'Etat concrétise ces principes dans tous les champs et domaines sans exception.*

Tous les domaines *sans exception* ? (sic) Cela implique, en faveur de l'Etat de droit, l'extension des attributions du Conseil constitutionnel, notamment au moyen de recours par voie d'exception et de recours non limitativement institutionnels, et cela à la lumière du Projet, fruit de vingt ans d'expérience, établi par le Président du Conseil constitutionnel libanais, M. Issam Sleiman, et des Actes du séminaire organisé par le Conseil en 2016⁹.

6. Est-ce que le droit international a un impact sur l'interprétation du principe de l'Etat de droit dans votre pays?

6. Le Liban a bénéficié du plus grand nombre de décisions de la part de l'ONU en faveur de la souveraineté, de l'indépendance et du respect de la Convention d'armistice de 1949 relative aux frontières libano-israéliennes. C'est aussi le Liban, en tant que petite nation, qui souffre le plus des *violations du droit international*, notamment en ce qui concerne les problèmes suivants :

- Les réfugiés palestiniens au Liban depuis 1948.
- Les nouveaux déplacés ou réfugiés syriens au Liban.
- Le non règlement du conflit arabo-israélien, ce qui alimente la prolifération d'organisations transétatiques et para-étatiques, des idéologies de mobilisation conflictuelle et compromet l'ensemble du projet d'Union pour la Méditerranée.

Nombre de violations de l'Etat de droit relevées dans ce rapport, et nombre de violations au Moyen-Orient, dont on cherche à régler les *effets*, ont pour *cause un droit international en suspens en Méditerranée orientale*.

En vertu de l'article 52 de la Constitution libanaise, le Pouvoir exécutif négocie et ratifie les traités internationaux. Dans la pratique, une telle saisine à propos d'un traité n'est, à ce jour, jamais intervenue. Puisque rien n'interdit aux autorités compétentes de saisir le Conseil constitutionnel libanais pour lui demander d'exercer ce contrôle, l'hypothèse d'une saisine du Conseil pour contrôler la constitutionnalité des traités se devra donc d'être étudiée.

Le Conseil constitutionnel consacre la valeur constitutionnelle des textes cités dans l'alinéa B du Préambule. En effet, il a affirmé que « les traités internationaux expressément mentionnés au Préambule de la

⁹. *L'extension des attributions du Conseil constitutionnel au Liban*, Conseil constitutionnel en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, Beyrouth, 2016, 296 p.

Constitution forment, avec ledit Préambule et la Constitution, partie intégrante et jouissent de la force constitutionnelle ».

Depuis, la jurisprudence constitutionnelle n'a cessé de rappeler l'appartenance de ces textes au bloc de constitutionnalité. En particulier, le Conseil constitutionnel a utilisé les dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auxquels le Liban a adhéré respectivement le 12 novembre 1971 pour la Convention et le 3 novembre 1972 pour les Pactes.

Avec ces quelques textes reconnus explicitement comme des composantes du *bloc de constitutionnalité*, il est alors possible de déterminer quels traités internationaux, de l'ONU ou de la Ligue des États arabes, pourraient être inclus dans ce bloc. Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel libanais a fait directement référence à des textes onusiens conventionnels, ratifiés et entrés en vigueur au Liban. On peut donc logiquement en déduire que les traités auxquels renvoie l'alinéa B du Préambule de la Constitution sont ceux opposables au Liban au niveau international et qui engagent sa responsabilité internationale en cas de non respect¹⁰.

2

De nouveaux défis pour l'Etat de droit

7. Y a-t-il des menaces majeures pour l'Etat de droit au niveau national ou y a-t-il eu de telles menaces dans votre pays (par exemple des crises économiques)?

On peut relever trois menaces majeures :

a. *Le fonctionnement des institutions* : Grâce à la vigilance du Conseil constitutionnel en ce qui concerne la prorogation du mandat du Parlement « pour éviter l'extension de la vacuité institutionnelle », puis grâce à la lucidité d'une élite politique qui vise à sauvegarder, « L'Etat », dans l'Etat de droit, et grâce au patrimoine libanais de compromis, de convivialité et de mémoire collective, un risque majeur de vacuité a été évité avec l'élection du Président de la République, en novembre 2016, les consultations pour la formation d'un nouveau gouvernement et les préparatifs pour l'organisation d'élections législatives. Mais il faut considérer que ces menaces et défis ne sont pas exclusivement de source interne.

b. *Le nombre croissant de réfugiés syriens*. Ce nombre atteint plus d'un million et demi dans un pays de 4.500.000 Libanais et la persistance du désastre en Syrie. Cela pose des problèmes sécuritaires, des charges financières, des problèmes de concurrence dans l'emploi, de chômage, de droit des réfugiés et droit des nationaux...

¹⁰. Tarek Majzoub, « Les traités internationaux face au Conseil constitutionnel. Quelques remarques préliminaires », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 5, 2011, pp. 117-121.

c. *La gestion démocratique du pluralisme* : A l'encontre d'un patrimoine arabe et islamique séculaire de pluralisme juridique et de gestion de pluralisme religieux et culturel, le Liban demeure un modèle, menacé surtout par l'expansion d'une idéologie meurtrière de l'espace identitaire. Dans une récente déclaration, le ministre israélien de la Défense, A. Liberman, dit que la « solution (*hal*) réside « dans un échange de population et de territoire »¹¹. Solution qui ressemble, sous des apparences moins criminelles, à la « solution finale ».

¹¹. Entretien avec le journal palestinien *al-Kuds*, AFP et *an-Nahar*, 25/10/2016.

8. Est-ce que des événements et développements internationaux ont eu une répercussion sur l'interprétation de l'Etat de droit dans votre pays (par exemple les migrations, le terrorisme)?

8. La justice constitutionnelle et l'évolution mondiale du droit en général se trouvent aujourd'hui, paradoxalement, victimes de leur expansion et succès. Car, parallèlement, les événements et développements internationaux dans un *désordre* mondial deviennent sources des plus grandes menaces, des plus graves violations et d'une barbarie sous des apparences civilisées, avec souvent une exploitation instrumentale du droit aux dépens de sa fonction et sa finalité normative. On se sert même de tout l'arsenal légaliste pour camoufler les *sources réelles des violations*.

Le Liban est un cas type des effets néfastes et meurtriers des événements et développements internationaux à l'encontre d'un profond patrimoine juridique et d'effort exemplaire de gestion du pluralisme.

Le 4^e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle peut-il ignorer les impacts des événements et développements internationaux sur l'Etat de droit et la justice constitutionnelle ?

9. Est-ce votre Cour a examiné des conflits entre des normes nationales et internationales? Y a-t-il des cas d'interprétation différente d'un certain droit par votre Cour par rapport aux juridictions régionales / internationales (par exemple les cours africaines, interaméricaines ou européennes) ou des organismes internationaux (notamment le Comité des droits de l'homme de l'ONU)? Y a-t-il des difficultés liées à la mise en œuvre des décisions de ces cours / autorités? Quelle est l'essence de ces difficultés? Veuillez fournir des exemples.

9. Le Liban est un Etat unitaire et non fédéral territorial. Son appartenance à la Ligue arabe, en cas de respect des clauses de la Charte, ne comporte aucune atteinte à la souveraineté de chaque Etat membre.

Le Conseil constitutionnel libanais n'a pas examiné des conflits entre des normes nationales et internationales. Presque toujours, il agit en conformité avec les principes universels reconnus par la justice constitutionnelle à l'échelle comparative, avec cependant une attention spéciale à la spécificité de la composition socio-politique et communautaire du Liban, en ce qui concerne surtout la sauvegarde du tissu géographique pluraliste, la sauvegarde des libertés en général et des libertés religieuses, et l'aménagement de la géographie électorale.

Dans sa Décision no 4/96 du 7/1/1999, le Conseil constitutionnel relève, à propos de la géographie électorale :

« Considérant que (...) la répartition des sièges parlementaires doit être effectuée sur la base de normes qui assurent l'équilibre et la justice entre les communautés et rites, et aussi entre les régions, afin de garantir l'équité de la représentation et la sauvegarde du Pacte de coexistence qui rassemble les Libanais

« Considérant que ces normes perdent leur portée et contenu si la division des circonscriptions n'adopte pas la même norme et de façon égalitaire pour l'ensemble des régions libanaises (...) »¹²

¹². *Recueil...*, *op. cit.*, vol. 1, p. 42

3

Le droit et l'Etat

10. Quel est l'impact de la jurisprudence de votre Cour dans la garantie que les organes de l'Etat agissent dans les limites constitutionnelles de leur autorité?

11. Est-ce que les décisions de votre Cour ont force obligatoire pour les autres cours? Est-ce que les autres cours ordinaires suivent / respectent la jurisprudence de votre Cour dans tous les cas? Y a-t-il des conflits entre votre Cour et d'autres cours suprêmes?

10-11. Les décisions du Conseil constitutionnel libanais ont force obligatoire de l'autorité de la chose jugée pour l'ensemble des institutions au Liban. Aucun conflit n'a été relevé à ce propos.

Art. 13 de la loi 250 du 14/7/1993 relative au Conseil constitutionnel : Les décisions du Conseil constitutionnel ont la force de la chose jugée et sont impératives pour toutes les autorités publiques, et les instances judiciaires et administratives.

Les décisions sont exécutoires et non susceptibles d'aucun recours ordinaire ou extraordinaire.

Sur ce point, on peut formuler deux remarques :

a. En ce qui concerne les « circonstances exceptionnelles » dont se prévaut le Parlement pour la prorogation de son mandat, le Conseil constitutionnel du Liban formule cinq « orientations » dans sa Décision no 7/2014 du 28/11/2014 précitée.

b. Quand le Conseil constitutionnel considère inconstitutionnelles quelques dispositions seulement d'une loi, comme ce fut le cas dans la Décision no 6/2014 du 6/8/2014 concernant les anciens loyers d'habitation, et sans que le Parlement – pour divers motifs – ne procède, après plus de deux ans à l'amendement de ladite loi, cette loi est-elle applicable par les tribunaux ? L'ambiguïté alimentée auprès des tribunaux saisis de litiges sur les loyers anciens pose la problématique de la loi *incomplète*, ce qui diffère de la notion de *vide juridique*, et la problématique du rôle jurisprudentiel de tous les tribunaux.

12. Est-ce que votre Cour a contribué à la définition / développé les normes législatives et celles relatives à l'application de la loi? (par exemple, en développant des concepts tels que l'indépendance, l'impartialité, les actes en conformité à la loi, *non bis in idem*, *nulla poena sine lege*, etc.).

12. Souvent l'habitude judiciaire à résumer les décisions, sans verser dans des considérants perçus comme des détails explicatifs, peut nuire à l'approfondissement de la culture juridique et constitutionnelle. Ce fut notamment le cas dans deux domaines :

a. *L'information et la propagande dans les élections* : La loi électorale libanaise comporte des dispositions détaillées à ce sujet à propos desquelles il est utile de développer des normes d'application.

b. *La clarté, l'intelligibilité, et l'accessibilité de la loi* : Nombre de législations récentes comportent des lacunes à ce propos et pour lesquelles il serait utile d'élaborer des normes d'application. C'est le cas au Liban et dans nombre d'autres pays. On devrait dans nombre de cas se référer à Montaigne : « Les lois désirables sont celles qui sont les plus simples et les plus générales ». ¹³

Il est utile de distinguer dans les décisions entre les considérants *justificatifs* et les considérants *explicatifs* dans un but pédagogique et sans mépriser ces derniers considérants

13. Avez-vous de la jurisprudence relative au respect de l'Etat de droit par des acteurs privés exerçant des fonctions publiques?

13. Les déclarations de situation financière des présidents, députés et ministres sont présentées, sous enveloppe cachetée et lors de l'accès à ces fonctions, au Conseil constitutionnel en vertu de la loi sur l'enrichissement illicite. Il s'agit d'une *fonction administrative*, sans attribution constitutionnelle. Ladite loi s'avère en tout cas, depuis sa publication et jusqu'à ce jour, exclusivement formelle.

14. Est-ce que les agents publics sont responsables de leurs actes, à la fois en droit et en pratique? Y a-t-il des problèmes avec la portée de l'immunité pour certains fonctionnaires, qui empêche une lutte efficace contre la corruption? Avez-vous de la jurisprudence relative à la responsabilité des fonctionnaires du fait de leurs actes?

14. La lutte contre la corruption se limite souvent à des discours, des surenchères, d'ouverture de dossiers à l'encontre d'un rival politique... Un effort considérable doit être déployé au Liban aux niveaux surtout du Conseil de la Fonction publique, de l'Inspection administrative et de l'Inspection judiciaire, avec des actions plus ciblées de la part des acteurs de la société civile, y compris la revitalisation du mouvement syndical plus proche des intérêts vitaux des citoyens. ¹⁴

4

La loi et l'individu

15. Y a-t-il un accès individuel à votre Cour (direct / indirect) contre les actes généraux / les actes individuels? Veuillez expliquer brièvement les modalités / procédures.

15. Pas de recours individuel au Liban. Les recours sont limités, en ce qui concerne les lois, au Chef de l'Etat, au Président du Parlement, au Chef du gouvernement, à dix parlementaires, et aux Chefs des communautés légalement reconnues en ce qui concerne limitativement les

¹³. Cf notamment : Jean-Louis Debré, *Ce que je ne pouvais pas dire*, Paris, Laffont, 2016, 360 p., notamment p. 221, 239-241, 245.

¹⁴. Rapport de l'OIT : « Les syndicats libanais doivent se réformer, selon l'OIT », *L'Orient-Le Jour*, 18/11/2016.

libertés religieuses et l'enseignement religieux. Ils sont aussi limités aux élections présidentielles et législatives (art. 19, 23, et 25).

Le projet précité d'extension des attributions du Conseil constitutionnel prévoit notamment l'extension des recours à la fois pour l'interprétation de la Constitution, par voie d'exception, et par des citoyens à travers le mouvement associatif.

16. Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence concernant l'accès aux cours ordinaires / inférieures (par exemple les conditions préalables, y compris les frais, la représentation par un avocat, les délais)?

17. Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence sur d'autres droits individuels liés à l'Etat de droit?

16.17. Le droit à la défense a été reconnu dans la Décision no 6/2014 du 6/8/2014 relative à la loi sur les anciens loyers à la majorité de sept membres du Conseil sur dix. Trois membres dissidents considèrent que le principe du droit à la défense ne doit pas nécessairement s'étendre à l'estimation d'un loyer équitable à propos d'un contrat déjà engagé.

De même le droit à un concours administratif équitable en ce qui concerne les inspecteurs de la Sûreté générale par la Décision no 2/2012 du 7/12/2012 :

« La loi objet du recours en inconstitutionnalité, en spécifiant pour la promotion exclusivement des militaires qui relèvent de la Direction générale de la Sûreté générale, à l'exclusion des autres militaires et civils qui ont réussi au concours, viole le principe d'égalité prévu à l'alinéa (c) du Préambule de la Constitution (...).

« Les résultats du concours sur lequel se fonde la loi objet du recours en inconstitutionnalité, en vue de la promotion d'inspecteurs à la Sûreté générale, sont contestés auprès du Conseil d'Etat sans qu'un jugement n'ait encore été prononcé. La loi objet du recours anticipe les résultats de l'action judiciaire et annule ses effets, ce qui viole le principe de séparation des pouvoirs. »¹⁵

18. Est-ce que l'Etat de droit est utilisé comme concept général pour combler l'absence de droits ou garanties fondamentaux spécifiques dans le texte de la Constitution ?

18. La Constitution, durant les dernières années, surtout en 2014-2016, a été instrumentalisée dans un débat politique pour camoufler des violations incompatibles avec le texte et l'esprit de la Constitution et du Pacte national. Il ressort du séminaire précité organisé par le Conseil constitutionnel en 2016 qu'il faudrait étendre les attributions du Conseil constitutionnel du Liban à l'interprétation (*tafsîr*) de la Constitution, en parfaite conformité d'ailleurs avec la clause « B-1- Les tribunaux » de l'Accord d'entente nationale de Taëf du 22/10/1989 relative à la création du Conseil constitutionnel.

Il ressort surtout de ce Rapport que les attributions limitées du Conseil constitutionnel du Liban, contrairement à la tendance générale

¹⁵. *Recueil...*, *op.cit.*, vol. 1, pp. 295-302.

dans le monde et même dans les pays arabes environnants, et malgré des efforts constants et confirmés du Conseil, ne favorisent pas la promotion et l'extension de l'Etat de droit.

Ce Rapport porte, limitativement, sur l'Etat de droit et la justice constitutionnelle. L'exposé sur l'Etat de droit en général au Liban implique des développements supplémentaires concernant les *quatre volets* d'un système démocratique : Gouvernement transparent et responsable devant la Chambre, Elections périodiques, libres et équitables ; Droits civils, socio-économiques et culturels ; Société civile active.