

1er Bulletin de l'Accpuf - septembre 1998

Conseil constitutionnel

Liban

LIB / 1995/ A01 Liban/Conseil constitutionnel/25-02-1995/Décision n°2-95/texte intégral

1.4.5 Justice constitutionnelle – objet du contrôle – Lois et autres normes à valeur législative

5.2.9.8 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – garanties de procédure et procès équitable – indépendance

5.2.9.15 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – garanties de procédure et procès équitable – égalité des armes

Circonstances exceptionnelles – Service public de la justice (égalité devant le service public de la justice)

Ayant pris connaissance du dossier et des pièces qui accompagnent le recours présenté, ainsi que des conclusions du Conseiller rapporteur déposées en date du 18 février 1995,

Attendu que le recours présenté a été inscrit au greffe du Conseil le 6 février 1995 et vise à faire déclarer non conforme à la Constitution la loi n° 406 du 12 janvier 1995, publiée au n° 4 du *Journal officiel* du 26 janvier 1995, qui modifie certaines dispositions de la loi du 16 juillet 1962 relative à l'organisation des juridictions chareï, sunnite et chiïte; que les députés auteurs du recours ont demandé la suspension de l'application de cette loi et son annulation;

qu'à l'appui de leur demande, les requérants soutiennent d'abord que la loi n° 406 du 12 janvier 1995 a été adoptée en violation des principes et des règles de procédure qui doivent être suivies pour la présentation et le vote des lois;

qu'elle est contraire ensuite au principe de la séparation des pouvoirs, clairement énoncé dans la Constitution; qu'elle méconnaît enfin le paragraphe (h) du préambule de la Constitution, ainsi que les articles 20, 56 et l'alinéa 3 de l'article 65 de celle-ci;

Attendu que postérieurement à la présentation de la demande, trois requêtes ont été présentées au Conseil par les députés Khodr Ali Tlaiss, Ibrahim Bayane et Mounir Hojjeiri, que le député Tlaiss, dans sa requête soutient ne point reconnaître la signature telle qu'elle est apposée sur la demande déposée au Conseil; que cette demande lui serait ainsi étrangère;

que de leur côté, les députés Bayane et Hoggeiri affirment que leur participation au recours provient d'une équivoque.

Attendu enfin que le Conseil a reçu une requête du député Ayman Shoucair en date du 11 février 1995, dans laquelle celui-ci déclare se joindre au recours présenté, tel qu'il a été formulé dans son objet et ses motifs;

Vu ce qui précède;

En la forme:

Considérant que les titulaires du recours devant le Conseil constitutionnel, limitativement énumérés à l'article 19 de la Constitution, quand ils demandent l'annulation d'une loi inconstitutionnelle, exercent une prérogative que la Constitution leur confère dans l'intérêt général, et qui se trouve ainsi dépourvu de tout caractère litigieux personnel;

qu'un tel recours issu d'un pouvoir constitutionnel, devient définitif à dater de son inscription auprès du Conseil constitutionnel, et ne peut être postérieurement rétracté;

qu'en conséquence, les requêtes subséquentes présentées au Conseil par les députés Ibrahim Bayane et Mounir Hoggeiri, visant au retrait du recours qu'ils avaient antérieurement déposé, ne sauraient être acceptées;

que la demande du député Khodr Ali Tlaiss dans laquelle celui-ci déclare, d'une manière insuffisamment claire, ne point reconnaître la signature figurant sur la demande conjointe du recours, ne saurait avoir d'effet sur la validité de celui-ci;

qu'il en est de même de la demande présentée postérieurement par le député Aymane Shoucair en date du 11 février 1995, seize jours après la parution de la loi n° 406 au *Journal officiel* du 26 janvier 1995;

qu'en effet le nombre des Dix députés exigé par la Constitution pour la validité du recours se trouve atteint indépendamment des requêtes postérieures des deux députés sus-mentionnés;

qu'en conséquence, le recours, tel que présenté initialement au Conseil constitutionnel, en date du 6 février 1995, l'a été dans le délai fixé par l'article 19 (dernier alinéa) de la Loi du 14-7-1993, et se trouve recevable en la forme.

Au fond:

Considérant que la loi n° 406 du 12 janvier 1995 dont l'annulation est demandée est ainsi libellée:

Article unique. – Titre exceptionnel, et pour une seule fois, et contrairement à tout autre texte, le Président du Conseil des Ministres pourra transférer le Président de la Haute juridiction jaafarite ou le mettre en disponibilité.

Considérant que l'article 20 de la Constitution stipule:

Le pouvoir judiciaire fonctionnant dans les cadres d'un statut établi par la loi et assurant aux juges et aux justiciables les garanties indispensables, est exercé par les tribunaux des différents ordres et degrés.

La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des magistrats. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leur magistrature. Les arrêts et jugements de tous les tribunaux sont rendus et exécutés au nom du peuple libanais.

Considérant qu'il résulte de ce texte que les garanties nécessaires doivent être établies par la loi pour assurer l'indépendance des juges et la protection des justiciables;

que la diminution de ces garanties entraîne une violation de la disposition constitutionnelle qui les édicte;

que cette disposition doit être spécialement appliquée aux juridictions charei sunnite et jaafarite qui comme l'affirme le législateur à l'article 1 de la loi du 16 juillet 1962, constituent une composante du corps judiciaire de l'Etat;

Considérant d'autre part que l'article 459 de la loi du 16 juillet 1962 stipule:

Les juges des tribunaux charei ne peuvent être transférés, mis en disponibilité ou déferés au Conseil de discipline qu'après approbation de la Haute Cour des juridictions charei.

Considérant que la loi n° 406 du 12 janvier 1995, dont l'annulation est demandée, modifiant l'article 459 précité, accorde au Président du Conseil des Ministres de déplacer le Président de la Haute juridiction charei jaafarite ou de le mettre en disponibilité;

qu'elle conduit à amoindrir l'indépendance de la justice et diminue les garanties que l'article 20 de la Constitution octroie aux juges et aux justiciables;

Attendu qu'il est patent que ces garanties ont pour contrepartie, des obligations incombant aux juges, dont les statuts et les responsabilités sont déterminés par le législateur lui-même, dans le respect des principes de la Constitution;

que la loi n° 406 du 12 janvier 1995, objet du recours, s'avère ainsi contraire à l'article 20 de la Constitution, qu'elle viole en effet le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire en portant atteinte aux garanties qui doivent être assurées aux juges et aux justiciables;

qu'il convient en conséquence de la déclarer non conforme à la Constitution et de l'annuler.

Par ces motifs:

Après en avoir délibéré,

Le Conseil constitutionnel, faisant suite à sa décision du 11 février 1995, décide à l'unanimité

1. – De recevoir le recours en la forme;
2. – De déclarer irrecevables les demandes de retrait, survenues postérieurement à l'inscription

du recours au greffe du Conseil, pour les motifs ci-haut mentionnés;

3. – D’annuler, parce que non conforme à la Constitution, la Loi n° 406 du 12 janvier 1995, publiée au *Journal officiel* le 26 janvier 1995, et ayant pour objet de modifier les dispositions relatives à l’organisation des juridictions chareï sunnite et jaafarite;

4. – De publier la présente décision au *Journal officiel*.

Le Conseil constitutionnel, réuni le 25 février 1995, sous la présidence de M. Wadji Mallat, en présence de tous ses membres, Messieurs: Jawad Osseyrane – Adib Allam – Kamel Raydane – Michel Turkieh – Pierre Gannagé – Salim el-Azar – Mohammed el-Majzoub – Antoine Kheir et Khaled Kabbani

LIB / 1996 / A02 Liban / Conseil constitutionnel / 7-08-1996 / Décision n° 4-96 / extraits

1.4.5 Justice constitutionnelle – objet du recours – lois et autres normes à valeur législative

5.2.4.1.4 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – égalité – champ d’application – élections

5.2.34 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – droits électoraux

Candidats (à une élection) – Circonscriptions électorales (découpage des circonscriptions électorales) – Loi (égalité devant la loi)

(...)

1. – Sur la non-conformité à la Constitution de l’article 2 nouveau de la loi 530/96.

Considérant que la loi n° 530/96 du 11 juillet 1996, publiée au *Journal officiel* n° 29 du 12 juillet 1996 modifie certaines dispositions de la loi du 26 avril 1960 relative à l’élection des membres de la Chambre des députés;

Que l’article 2 de la loi nouvelle est ainsi libellé:

les circonscriptions électorales sont ainsi constituées:

Circonscription du Mohafazat de la ville de Beyrouth;

Circonscription du Mohafazat de la Bekaa;

Circonscription des Mohafazats du Liban-Sud et de Nabatieh;

Circonscription du Mohafazat du Liban-Nord;

Circonscriptions dans chaque Caza du Mohafazat du Mont-Liban;

Considérant que l'article 24 de la Constitution Libanaise stipule que la Chambre des députés est constituée de députés élus dont le nombre et les modalités d'élection sont fixés par les lois en vigueur; que cette disposition se limite à établir les principes qui doivent commander la répartition des différents sièges de la Chambre;

Que la Chambre des députés, lors de l'établissement des lois électorales doit cependant, en tout état de cause observer les principes généraux qui sont énoncés dans l'article 7 de la Constitution comme dans son préambule;

Que l'article 7 de la Constitution déclare:

tous les Libanais sont égaux devant la loi. Ils jouissent également des droits civils et politiques et sont également assujettis aux charges et devoirs publics, sans distinction aucune;

Que le paragraphe C du Préambule de la Constitution stipule à son tour Le Liban est une république démocratique, parlementaire, fondée sur le respect des libertés publiques et en premier lieu la liberté d'opinion et de conscience, sur la justice sociale et l'égalité dans les droits et obligations entre tous les citoyens, sans distinction, ni préférence;

Que le § D de ce Préambule énonce enfin:

Le peuple est la source des pouvoirs et le détenteur de la souveraineté qu'il exerce à travers les institutions constitutionnelles;

Considérant que l'élection constitue l'expression démocratique de cette souveraineté; qu'elle ne peut être démocratique que si sa réglementation est conforme aux principes de la Constitution, notamment au principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi;

Que la loi est la manifestation d'une volonté générale qui s'exprime à la Chambre des députés; qu'elle ne revêt ce caractère que si elle s'accorde avec les principes généraux de la Constitution; qu'elle doit être ainsi uniforme, la même pour tous les citoyens; que cette uniformité dans le domaine de la loi électorale se réalise par une égalité établie entre tous les suffrages des citoyens, de manière à ce que chaque suffrage ait la même force électorale dans les différentes circonscriptions;

Que la crédibilité d'un système électoral se fonde aussi sur le découpage des diverses circonscriptions électorales qui doit garantir lui-même une égalité de représentation;

Qu'il est considéré à juste titre que tout découpage doit être opéré sur des bases essentiellement démographiques pour être représentatif d'un territoire et de ses habitants;

Considérant que le critère démographique dans le découpage des circonscriptions électorales n'est cependant pas rigide et absolu; qu'il appartient au législateur de lui apporter des

atténuations, lorsqu'il doit tenir compte de circonstances exceptionnelles; que cependant ces atténuations qui touchent le principe d'égalité ne sauraient être admises que si elles s'inspirent d'impératifs précis d'intérêt général et s'appliquent dans des limites étroites;

Que la loi attaquée a adopté des critères différents dans le découpage des circonscriptions électorales; qu'elle a en effet érigé les Mohafazats de Beyrouth, du Liban-Nord et de la Bekaa en circonscriptions électorales distinctes; qu'elle a adjoint au contraire le Mohafazat de Nabatieh à celui du Liban-Sud pour en faire une circonscription unique; qu'elle a enfin dans le Mohafazat du Mont-Liban considéré chaque caza comme une circonscription électorale propre;

Que le législateur dans l'article 2 nouveau de la loi attaquée a ainsi établi des différences dans le découpage des circonscriptions électorales, en consacrant des discriminations entre les électeurs et les candidats des diverses régions du pays, sans que ces différences ne soient fondées, dans le texte de la loi, sur des considérations exceptionnelles revêtant un caractère d'urgence, ce qui rend la loi attaquée contraire au principe d'égalité énoncé à l'article 7 de la Constitution, comme dans le préambule de celle-ci;

Considérant que l'article 24 de la Constitution a, d'autre part, établi la répartition des différents sièges de la Chambre sur le fondement de règles destinées à réaliser avec justice, un équilibre entre les diverses communautés, comme entre les différentes régions du pays, de manière à assurer leur représentation adéquate et de préserver leur coexistence commune;

Que ces règles auxquelles se réfèrent l'article 24 perdent nécessairement leur signification si la loi électorale, pour le découpage des circonscriptions électorales ne se fonde pas sur un critère unique applicable dans toutes les régions du pays, le législateur recourant pour opérer ce découpage soit au Mohafazat, soit au Casa, soit à un autre mode de délimitation géographique, pourvu qu'il soit uniforme; que cette uniformité assure en effet l'égalité de traitement des électeurs; qu'elle préserve aussi l'égalité des candidats, en leur conférant les mêmes droits, en les soumettant aussi aux mêmes obligations, à des charges financières et à des dépenses électorales comparables qui, en toute occasion, ne doivent pas dépasser un plafond que le législateur doit fixer;

Qu'on ne saurait admettre enfin que le législateur donne à des circonstances exceptionnelles et provisoires un caractère permanent, en fondant sur elles des règles stables et générales qui portent atteinte d'une manière durable au principe d'égalité;

Que l'article nouveau de la loi 530/96, en adoptant des critères différents dans la délimitation des circonscriptions électorales, sans souligner que ces différences sont provisoires, exceptionnelles, justifiées aux yeux du législateur par des circonstances d'une extrême gravité, mettant en cause des impératifs d'intérêt général, se trouve avoir violé le principe constitutionnel d'égalité devant la loi et doit donc être annulé;

2. – Sur la non-conformité à la Constitution de l'article 30 nouveau de la loi 530/96

Considérant que l'article 30 nouveau de la loi 530/96 est ainsi libellé:

Ne peuvent être élus, dans aucune circonscription électorale, les personnes mentionnées ci-dessous, au cours de l'exercice de leurs fonctions, et durant les six mois qui suivent leur démission et la cessation effective de leurs fonctions. Leur démission sera considérée comme acceptée de plein droit à la date de sa présentation, sans qu'il leur soit possible de réintégrer leur fonction:

1.–Les magistrats, quelle que soit leur catégorie ou leur degré.

2.–Les fonctionnaires de toute catégorie.

3.–Les Présidents désignés des Municipalités et les Présidents des commissions municipales désignés dans les diverses régions.

4.–Les Présidents et les membres des conseils des établissements publics et des offices autonomes, leurs directeurs, leurs fonctionnaires et employés.

Considérant que l'article 7 de la Constitution, comme le paragraphe C du Préambule établissent l'égalité dans les droits et les obligations des Libanais, sans distinction aucune;

Que d'autre part l'article 12 de la constitution stipule:

Tous les Libanais sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi.

Considérant que l'éligibilité constitue ainsi un droit fondé sur la Constitution, que les restrictions apportées à l'exercice de ce droit doivent toujours être interprétées d'une manière étroite;

Considérant qu'il appartient au législateur d'édicter ces restrictions, de déterminer leur nature et leur étendue à l'égard de ceux qui exercent des fonctions publiques, en vue d'éviter que ces fonctions ne soient exploitées à des fins électorales et de préserver ainsi l'égalité des chances de tous les candidats;

Considérant cependant que l'inéligibilité ainsi édictée ne saurait revêtir un caractère absolu et général, qu'elle doit viser seulement certaines catégories de fonctionnaires en relation avec l'objectif qu'elle doit satisfaire;

Considérant que l'article 30 nouveau de la loi attaquée contrevient aux articles 7 et 12 de la Constitution du fait qu'il prive toujours les fonctionnaires qui ont démissionné de toute possibilité de réintégrer leur fonction, même s'ils réunissent les conditions nécessaires à leur exercice, et bien que cette réintégration ne s'effectue pas de plein droit et dépende normalement du pouvoir d'appréciation de l'autorité exécutive;

Qu'il convient donc d'annuler l'article 30 nouveau de la loi 530/96, du fait qu'il viole les dispositions de la Constitution, sous réserve de l'application des dispositions des articles 50

et 51 de la loi relative à l'organisation judiciaire du 16 septembre 1983.

(...)

Par ces motifs et après avoir délibéré, le Conseil constitutionnel décide à l'unanimité:

1. – D'accepter en la forme les deux recours présentés;
2. – D'annuler les articles 2 nouveau, 30 nouveau de la loi 530 du 11 juillet 1996 parue au *Journal officiel* n° 29 du 12 juillet 1996;
3. – D'annuler les articles 1, 3, 4 et 5 de la loi 530/96;
4. – De notifier cette décision aux diverses autorités et de la publier au *Journal officiel*.

(...)