

RAPPORT
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU
LIBAN

Mars 2003

I. La fraternité dans les Constitutions : fondements textuels et terminologie retenue

I-1. – Les fondements constitutionnels

I-1.1. – Votre Constitution consacre-t-elle et sous quel(s) chapitre(s)/titre(s), le principe de fraternité ?

I-1.2. – Cette consécration constitutionnelle est-elle indirecte et quel est alors le texte de référence ? En particulier, s'agit-il d'un texte de nature internationale (par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme) ?

1) Le préambule de la Constitution de la République Libanaise dispose (b) que le Liban 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, et que l'État concrétise ces principes dans tous les champs et domaines sans exception.

C'est dire, partant de ce texte, que le Liban adhère expressément à l'article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui proclame en fait que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, et que doués de raison et de conscience ils doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

2) Le même préambule dispose (j) qu'aucune légitimité n'est reconnue à un quelconque pouvoir qui contredise le pacte de vie commune. Ainsi et parlant de pacte de vie commune, la Constitution libanaise en appelle *ipso facto* au principe de la fraternité au niveau de la communauté nationale.

Elle en appelle également au niveau de la communauté internationale puisque le préambule dispose que le Liban est membre fondateur et actif de la Ligue des États arabes et engagé par ses pactes aussi bien que par les pactes de l'Organisation des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

3) Le préambule constitue le Titre I de la Constitution et en fait partie intégrante. La jurisprudence du Conseil constitutionnel du Liban l'a maintes fois affirmé.

4) Quoique le principe de fraternité soit consacré par référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme, il a quand même la force d'un texte constitutionnel et ne se contente pas d'avoir seulement valeur constitutionnelle.

La devise du Liban étant sa Constitution, il est permis de considérer que la fraternité est inscrite dans cette devise.

I - 2. – La terminologie retenue

Si en tant que terminologie, le mot « fraternité » ne figure pas sémantiquement dans la Constitution, il n'en demeure pas moins qu'il y est hautement présent. En édictant qu'aucune légitimité n'est reconnue à un quelconque pouvoir qui contredise le pacte de vie commune (al. J), le préambule ne fait pas autre chose. Peut-on imaginer une vie commune sans fraternité ?

Par ailleurs, le préambule (al. c) et les articles 7 et 12 de la Constitution affirment les principes d'égalité, de solidarité et de justice sociale qui sont les supports les plus forts de l'esprit de fraternité :

Préambule (al. c) : 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.

Article 7 : 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.

Article 12 : Tous les citoyens 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.

Un statut spécial régira les fonctionnaires de l'État suivant les administrations auxquelles ils appartiennent.

Les articles 7 et 12 figurent au chapitre II de la Constitution qui a pour titre « Des Libanais, de leurs droits et de leurs devoirs ». Ils remontent au jour où la Constitution du Liban a été établie en 1926. Ainsi, historiquement, les notions d'égalité et de liberté sont nées avec la Constitution. À l'échelle nationale leur consécration est directe. À l'échelle internationale, elle l'est par référence. Il ne s'agit donc nullement de jurisprudence prétorienne mais de consécration par les textes.

Il va sans dire que solidarité, justice sociale et fraternité ne sont en fait que des sœurs jumelles. Le dictionnaire ne définit-il pas la fraternité comme un lien d'amitié et de solidarité entre les hommes ou entre les membres d'une société. La Constitution du Liban en fait un seul tissu en n'accordant aucune légitimité à un pouvoir qui contredise le pacte de vie commune.

II. L'organisation de la société démocratique, espace de mise en œuvre du principe de fraternité

II-1. – La Constitution du Liban est-elle unitaire ou fédérale ?

II-2. – La Constitution de votre pays reconnaît-elle l'existence de communautés (notamment des ethnies, des groupes linguistiques, des groupes religieux) ?

II-4. – Les hypothèses de reconnaissance juridique de critères de différenciation objectifs entre individus conduisant à la reconnaissance de droits et d'obligations spécifiques : Quels critères de différenciation ont été explicitement consacrés/retenus par le texte constitutionnel en faveur de certains individus ? Quels critères de différenciation ont conduit à l'élaboration d'une législation spécifique en faveur de certains individus ?

II-5. – Les hypothèses de reconnaissance juridique des communautés

1. Le Liban, dit le préambule de la Constitution, est une patrie souveraine, libre et indépendante, patrie définitive pour tous ses fils, unitaire dans son territoire, son peuple et ses institutions.

Aussi l'article 1^{er} dispose-t-il que le Liban est un État indépendant, unitaire et souverain.

De plus le caractère unitaire est affirmé par le même préambule (al. g) qui dispose que le développement équilibré des régions, culturellement, socialement et économiquement constitue une assise fondamentale de l'unité de l'État et de la stabilité du régime.

2. Unitaire au niveau du territoire, la Constitution du Liban est fédérale au niveau des confessions religieuses composant le peuple libanais.

L'article 9 est clair, il est libellé comme suit :

La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'État respecte toutes les confessions, en garantit et protège le libre exercice à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux.

De plus l'article 10 dispose :

L'enseignement est libre en tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qu'il ne touche pas à la dignité des confessions. Il ne

sera porté aucune atteinte au droit des communautés d'avoir leurs écoles, sous réserve des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'État.

Dans le même ordre d'idées, l'article 19 accorde le droit de saisir le Conseil constitutionnel aux 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.

3. La langue nationale officielle du Liban est l'arabe (article 11). Ce même article ajoute curieusement qu'une loi déterminera les cas où il sera fait usage de la langue française. Cette loi n'a jamais vu le jour. N'empêche que des documents en langue française sont assez fréquemment produits devant les tribunaux et les administrations publiques sans qu'il en soit exigé une traduction.

4. Du fait que la population libanaise est multiconfessionnelle, il existe un pacte tacite qui n'est prévu par aucun texte mais très fortifié par la pratique, et qui distribue les postes – clefs de l'État : soit la présidence de la République à la communauté maronite, celle de la Chambre à la communauté Chiite et celle du Conseil des ministres ou gouvernement à la communauté Sunnite.

5. N'empêche qu'au niveau des droits et devoirs civiques, la Constitution rejette toute discrimination entre les citoyens. L'égalité dans les droits et obligations entre eux est de droit sans distinction ni préférence (préambule al. c).

L'alinéa (i) est encore plus catégorique disposant qu'il n'est point fait de discrimination fondée sur une quelconque allégeance, ni de division, ou de partition ou d'implantation.

Sur le plan des emplois publics et moyennant quelques réserves, tous les citoyens libanais y sont également admissibles sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi.

6. Unitaire quant à son territoire, mais communautaire quant à ses composantes, la Chambre des députés du Liban est élue sur une base égalitaire entre les musulmans et les chrétiens. Mais l'article 95 de la Constitution dispose qu'elle doit prendre les dispositions adéquates en vue d'assurer la suppression du confessionnalisme politique, suivant un plan par étapes.

Aussi l'article 95 ajoute-t-il qu'un comité national sera constitué et présidé par le président de la République, comprenant en plus du président de la Chambre des députés et du président de Conseil des ministres, des personnalités politiques, intellectuelles et sociales. La mission de ce comité consiste à étudier et à proposer les moyens permettant de supprimer le confessionnalisme et à les présenter à la Chambre des députés et au Conseil des ministres ainsi que d'en poursuivre l'exécution du plan par étapes.

Ce comité n'ayant pas encore vu le jour, l'article 95 comporte pour la période intérimaire, les dispositions suivantes :

a) Les communautés seront représentées équitablement dans la formation du Gouvernement.

b) La règle de la représentation confessionnelle est supprimée. Elle sera remplacée par la spécialisation et la compétence dans la fonction publique, la magistrature, les institutions militaires, sécuritaires, les établissements publics et d'économie mixte et ce, conformément aux nécessités de l'entente nationale, à l'exception des fonctions de la première catégorie ou leur équivalent. Ces fonctions 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.

S'il faut résumer, le Liban est un pays unitaire dans son territoire, multi-confessionnel dans les composantes de sa population, sa politique et son gouvernement devant toujours tenir compte d'un certain équilibre, salutaire pour sa paix et sa durée.

III. Les modalités juridiques de mise en œuvre de l'esprit de fraternité : mécanismes institutionnels, usages et pratiques

III - 1. – Dans les relations avec l'État

III - 1.1. – Quels sont les mécanismes de participation mis en place à l'initiative de l'État en vue de garantir le principe de fraternité ?

Dans les relations avec l'État, seul ce dernier a l'initiative en vue de garantir le principe de fraternité. À un niveau inférieur, ce sont les municipalités qui prennent le relais. Les partis politiques et les associations de droit privé ne manquent pas d'ajouter leur apport.

Aucune répartition de pouvoirs à l'endroit de groupes, de collectivités territoriales ne fait l'objet d'un organigramme ou d'une réglementation stricte. Les mécanismes de protection s'exercent au niveau du Parlement, du gouvernement en place, des administrations publiques, et des tribunaux en cas d'infraction à la loi pénale.

Au niveau de l'égalisation des droits, l'aménagement se fait sans règles précises, mais il est toujours présent dans l'élaboration des lois et leur application. Le droit de vote pour la femme est reconnu. Certaines discriminations

(droit d'exercer le commerce ou de voyager sans autorisation maritale) sont abrogées.

Des dispositions visant à favoriser une meilleure répartition des richesses attendent de voir le jour, le développement équilibré des régions, culturellement, socialement et économiquement constituant une assise fondamentale de l'unité de l'État et de la stabilité du régime.

III - 2. – Dans les relations des communautés / collectivités / groupes entre eux

III - 2.1. – Quelles solutions juridiques et normatives sont mises en œuvre en cas de conflits entre communautés / collectivités / groupes ?

III - 2.2. – Existe-t-il des usages, coutumes et / ou pratiques en cas de conflits entre communautés / collectivités / groupes ?

Dans les relations des communautés entre elles, il n'existe pas de solutions normatives. Les conflits étant rares, ils sont résolus, quand ils apparaissent, par les bons offices et les contacts amicaux.

IV. La consécration par la juridiction constitutionnelle du principe de fraternité

IV - 1. – L'origine de cette consécration

1. Sans évoquer directement la notion de fraternité, une décision du Conseil constitutionnel datée du 7/8/1996 a fait application du principe d'égalité par référence au préambule (al. c), à l'article 7 ainsi qu'à l'article 24 de la Constitution.

Cette décision a porté sur une loi électorale qui répartissait inégalement les circonscriptions ne tenant donc pas compte du principe d'égalité. Les Libanais étant égaux devant la loi, et devant jouir également de leurs droits politiques, il n'est pas permis d'établir des critères différents entre les circonscriptions et d'adopter par exemple le « mouhafazat » pour certaines régions et le « caza » pour d'autres.

2. Cette décision étant la première, le Conseil constitutionnel devait y revenir par la suite dans d'autres domaines faisant toujours application du principe d'égalité et du pacte de vie commune.

Et ce faisant, le Conseil a toujours considéré le principe d'égalité comme un principe absolu touchant tous les domaines. Il n'y est fait dérogation

qu'à titre subsidiaire pour des raisons tirées de l'intérêt général « ultima ratio », devant quoi le principe doit céder. Encore faut-il que la différence de traitement qui génère cette rupture soit en rapport avec l'objet de la loi qui la contient.

En résumé, et pour le Conseil constitutionnel libanais, le principe de l'égalité devant la loi n'est méconnu que dans deux séries de cas :

- soit lorsque l'autorité normative règle de façon différente des situations qui ne sont pas distinctes ;
- soit lorsque la rupture d'égalité ne peut être justifiée par des raisons d'intérêt général. Plusieurs décisions sont intervenues dans ce sens.

IV - 6. – Le contenu du principe de fraternité

Les rapports entre droits individuels et droits collectifs et leur conciliation font en fait l'objet de dispositions constitutionnelles et législatives.

• Au niveau constitutionnel

L'article 8 de la Constitution dispose que :

La liberté individuelle est garantie et protégée. Nul ne peut être arrêté ou détenu que suivant les dispositions de la loi. Aucune infraction et aucune peine ne peuvent être établies que par la loi.

L'article 9 de la Constitution dispose que :

La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'État respecte toutes les confessions, en garantit et protège le libre exercice à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux.

L'article 10 de la Constitution dispose que :

L'enseignement est libre tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qu'il ne touche pas à la dignité des confessions. Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés d'avoir leurs écoles, sous réserve des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'État.

L'article 13 de la Constitution dispose que :

La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association sont garanties dans les limites fixées par la loi.

• Au niveau législatif

Le Code pénal, la Loi sur la presse, le Code électoral comportent force dispositions à cet égard, établissant les limites et les ouvertures qui s'imposent. Il est long d'en donner l'énumération.

4. Aucune limite à l'exercice du culte, des règles vestimentaires n'est établie à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Les jours d'observance sont respectés, un calendrier les régleme.

Le droit d'association est libre moyennant certaines formalités administratives concernant l'identité des parties, leur casier judiciaire, etc.

Hors le cadre des articles 7, 8, 9, 10, 12 et 13, la Constitution ne crée aucune obligation ni en matière de droits fondamentaux ni aux individus par rapport aux communautés ou collectivités.

5. Le Conseil constitutionnel a contrôlé l'application du principe d'égalité (fraternité) sous un angle politique en validant une disposition législative interdisant à des ressortissants palestiniens de devenir propriétaires immobiliers sur le territoire libanais, faisant application de l'al. (i) du préambule de la Constitution qui interdit leur « implantation ».

Le Conseil, dans une récente décision, a invalidé un texte législatif exemptant les députés de l'impôt sur la plus value à l'occasion de l'achat de leurs voitures.

6. Le pouvoir d'intervention du Conseil constitutionnel en cette matière ne peut s'exercer que s'il y a saisine du Conseil, cette dernière devant émaner d'au moins dix députés, à moins qu'elle n'émane du président de la République, du président de la Chambre, du président du Conseil des ministres, ou d'un des chefs des communautés reconnues légalement en ce qui concerne le statut personnel, la liberté de conscience, l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux.

7. Le Conseil constitutionnel du Liban ne datant que du 14 juillet 1993, n'a pas encore eu le recul nécessaire pour voir s'articuler suffisamment les relations entre lui et les tribunaux de l'ordre administratif, civil ou criminel. Sachant bien que ses décisions acquièrent l'autorité de la chose jugée et obligent toutes les autorités publiques ainsi que les juridictions de l'ordre judiciaire et administratif (article 13 de la loi du 14 juillet 1993).

IV - 12. – À ce stade, et au regard des textes, de la mise en œuvre juridique et de la doctrine, pouvez-vous donner une définition synthétique de la notion de fraternité ?

Pour définir la notion de fraternité, de grands développements sont nécessaires. D'où la difficulté d'avancer une formule synthétique. Étymologiquement, la « fraternité » est le lien de parenté entre frères et sœurs. Cela dénote une nuance affective. La fraternité est donc un lien plus profond que la solidarité. Il est plus fort que l'égalité. Une définition synthétique et sans prétention, pourrait être la suivante : « Libres et égaux en dignité et en droits, soyons-le fraternellement. »

V. Voies d'avenir

V - 1. – Quelles sont les perspectives des relations des individus et/ou communautés dans leurs rapports à autrui ?

À la différence de la liberté et de l'égalité – le mot liberté évoquant une révolution politique, le mot égalité conduisant à une révolution sociale – la fraternité apparaît comme une notion modérée. Elle est le propre d'une classe sociale appelée à faire, en même temps que ses intérêts particuliers, l'intérêt général.

C'est dans cette optique que s'inscrivent, selon nous, les perspectives des relations et des rapports à autrui.

V - 2. – Quels sont les principaux défis à relever en la matière ?

Nombreux sont les défis. Citons-en quelques-uns :

Si la Constitution est la loi suprême de l'État, son rôle est de limiter le pouvoir politique par le haut. Et c'est un vrai défi quand ce pouvoir empiète sur ce domaine réservé ou enfreint cette interdiction.

Depuis Montesquieu et même bien avant lui, le principe de la séparation des pouvoirs est la caractéristique de tout régime constitutionnel. Constitue donc un défi la tendance à concentrer le pouvoir étatique ou d'en abuser. Toute pratique de ce genre s'oppose au climat de modération indispensable à toute vie en société. Les empiétements et les tentations à cet égard sont multiples et le champ d'action des Cours constitutionnelles est largement ouvert.

Reste la légitimité, un gouvernement légitime est celui dont la politique est approuvée par la majorité des gouvernés. Le danger devient manifeste quand un décalage se produit entre la légalité d'un gouvernement et sa légitimité. Que de fois assistons-nous à des gouvernements légaux devenus illégitimes parce que leur politique ne coïncide plus avec l'opinion de la majorité nationale.

V - 3. – Quel rôle les Cours constitutionnelles peuvent-elles jouer dans cette évolution ?

Les Cours constitutionnelles sont appelées à jouer un grand rôle quant aux dérives que de telles pratiques ou de tels défis engendrent.

V - 4. – De quelle façon la Francophonie institutionnelle peut-elle contribuer à un tel développement ?

Le rôle de la Francophonie est de mobiliser les volontés pour défendre, contre tout ce qui les affaiblit, les principes de démocratie, de tolérance, de fraternité et de liberté.

V - 5. – Au sein de l'ACCPUF, quelles sont les perspectives d'une mise en œuvre de la fraternité entre Cours constitutionnelles membres ?

V-5.1. – Constatez-vous, au regard de votre jurisprudence récente, un usage plus systématique des outils de droit comparé par votre Cour ?

Au niveau du Conseil constitutionnel du Liban, sa jurisprudence est très ouverte aux idées exposées ci-dessus. À chaque décision qu'il rend, il fait un usage systématique des outils en place de droit comparé. Il a recours à la jurisprudence et à la doctrine françaises, et aussi à celle des pays environnants.

V-5.2 et V-5.3. – Quelles sont vos attentes précises vis-à-vis de l'Association et des autres Cours membres en termes de solidarité matérielle et logistique ? Quelles idées proposeriez-vous pour un approfondissement de la fraternité entre les Cours membres de l'Association ?

En terme de solidarité matérielle et logistique, la communication entre les différentes Cours de l'Association gagne à être plus fréquente. L'échange de publications est d'une grande importance. Une revue qui publierait les nouvelles aussi bien que certaines décisions importantes des différentes Cours serait la bienvenue. Cette publication ainsi que des contacts plus suivis (congrès, réunions, séminaires, visites...) contribueront à l'approfondissement de l'esprit de fraternité entre les Cours membres de l'Association.

NOTE ANNEXÉE

Cette note entend apporter, dans la mesure du possible, quelques précisions sur deux notions à savoir : le « principe de pacte de vie commune » et celui de « pacte tacite » fondant l'attribution des trois plus hautes fonctions de l'État aux trois principales communautés religieuses.

A. « Principe de pacte de vie commune » prévu au préambule al. j de la Constitution du Liban

Ni le Conseil constitutionnel du Liban ni la doctrine constitutionnelle libanaise n'ont encore eu le recul nécessaire pour voir se développer l'application du principe à des cas d'espèce déterminés, ni se dégager une littérature doctrinale à ce sujet.

C'est une notion récente qui ne figure dans la Constitution que depuis la loi constitutionnelle du 21 septembre 1990.

Toutefois, le principe semble avoir une portée très générale touchant aussi bien les normes que les pratiques constitutionnelles. Les joutes parlementaires résonnent constamment de son importance. Parlant de « légitimité reconnue », le texte paraît concerner non seulement les organes du pouvoir, leurs prérogatives et le règlement de leurs rapports respectifs, mais aussi leurs agissements politiques tant au niveau du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif.

Aussi convient-il de noter en passant que l'un des changements majeurs, introduit par l'article 17 de la loi constitutionnelle du 21 septembre 1990, fut de confier le pouvoir exécutif « au Conseil des ministres qui l'exerce conformément à la présente Constitution », alors que dans sa première rédaction de 1926, ce pouvoir exécutif était attribué au président de la République.

À notre sens, le « pacte de vie commune » n'a été introduit dans la Constitution que pour renforcer, consolider et encadrer, comme par pléonasme, les principes d'égalité, de solidarité et de fraternité.

B – « Pacte tacite » quant à l'attribution des hautes fonctions de l'État

Le principe qui attribue les trois plus hautes fonctions de l'État aux trois principales communautés religieuses, constitue un « pacte tacite » datant tout

au moins des révisions constitutionnelles de 1943, lesquelles révisions étaient accompagnées de l'adoption d'un « pacte national » non écrit selon lequel les Libanais se mettaient d'accord, d'une part pour abandonner toute protection étrangère, et d'autre part pour renoncer à toute union amenant le pays dans un ensemble plus étendu, qu'il soit syrien ou arabe.

En même temps, et comme un autre volet du Pacte, on se mit également d'accord – toujours tacitement – sur la répartition des trois présidences : la première (la présidence de la République) aux chrétiens maronites, la seconde (la présidence de la Chambre des députés) aux musulmans chiites, la troisième (la présidence du Conseil des ministres) aux musulmans sunnites.

Si le Pacte national a évolué quant à son contenu (car de « pays à visage arabe ouvert aux bienfaits de la civilisation occidentale » comme en 1943, le Liban est proclamé en 1990 préambule al. b « arabe dans son identité et son appartenance »), le susdit Pacte n'a pas varié quant à la répartition des trois présidences entre les 3 communautés religieuses : maronites, chiites et sunnites.

Le peuple du Liban étant multiconfessionnel comprenant 17 confessions religieuses, son régime repose sur un consensus communautaire. La répartition, en tant que telle, prend donc en considération le contexte démographique et ses contingences. S'agissant de démographie toujours en évolution, un pacte résolument « tacite » ne peut évoluer qu'au gré des rapports de forces en présence, l'équilibre communautaire étant un principe de base dans la Constitution du Liban et son régime politique.

Ceci constitue un thème de réflexion assez riche pour les congressistes.