

République Libanaise
Conseil Constitutionnel

Décision No.: 2/97

Date: 12/09/1997

Recours No.: 2/97

Requérants: Houssein El Housseini – Salim El Hoss – Omar Karamé – Nayla Mouawad – Mohammed Youssef Baydoun – Nassib Lahoud – Boutros Harb – Kamil Ziadé – Ibrahim El Sayed – Elias El Khazen – Najah Wakim – Zaher El Khatib – Mansour El-Bone – Khaled El Daher.

Loi objet du recours: Loi No. 655 datée du 24/07/1997 et relative à la prorogation du mandat des Mukhtars et des conseils municipaux 30/04/1999, publiée au Journal Officiel No. 37 le 31/07/1997.

Le Conseil Constitutionnel,

Réuni en son siège en date du 12/09/1997, sous la présidence de son Président Amin Nassar, en la présence de son Vice-Président Moustapha El Auji, ainsi que de ses membres: Adib Allam, Kamel Ridan, Michel Turkieh, Antoine Khair, Khaled Kabbani, Hussein Hamdane, Fawzi Abou Mrad et Salim Jreysati.

Après lecture du libellé du recours ainsi que du rapport du membre rapporteur daté du 01/09/1997,

Considérant qu'il appert que les députés susnommés ont présenté un recours auprès du Conseil Constitutionnel, enregistré au greffe du Conseil en date du 13 août 1997 visant à annuler la loi No. 655 datée du 24/07/1997, publiée en date 31/07/1997 au Journal Officiel No. 37 et relative à la prorogation du mandat des Mukhtars et des conseils municipaux jusqu'au 30/04/1999 et ce, étant donné qu'elle est contraire à la Constitution.

Considérant que les députés ayant présenté le recours ont exposé les faits suivants:

Les dernières élections municipales et des Mukhtars qu'a connues le Liban, ont eu lieu en 1963. Depuis cette date, les gouvernements successifs ont demandé la prorogation des mandats des conseils municipaux et des Mukhtars, d'autant plus que les événements qui ont secoué le pays et le climat d'insécurité qui régnait rendaient impossible l'organisation de toute élection.

Par conséquent, la plupart des villes et villages libanais sont restés sans Mukhtar en raison du décès de la majorité des membres des conseils municipaux ou suite à des violations qui ont poussé l'autorité de tutelle à décider de les démettre de leurs fonctions. Quant aux autres conseils, les membres encore vivants s'occupaient toujours de leur gestion, bien que certains d'entre eux en étaient devenus incapables en raison de leur âge ou leur état de santé, ce qui a réduit à néant le rôle des Mukhtars dans les villes et les villages, a porté atteinte aux intérêts des citoyens et a écarté tout

espoir de développement de nos localités et villages, notamment dans ceux où les travaux d'aménagement n'étaient pas encore arrivés au stade final.

Ce n'est qu'après l'instauration de la charte de l'entente nationale, notamment des alinéas b-c-e-g des principes généraux, que le rôle des citoyens dans la gestion de leur pays, leur pouvoir de décider de leur sort et de leur avenir ont été consacrés de nouveau, sans distinction aucune entre la politique du pays et les affaires intérieures relatives aux villes et aux villages. Par ailleurs, la charte de l'entente nationale prévoit également, au chapitre intitulé "Autres Réformes", sous le titre "La décentralisation administrative", "l'adoption de la décentralisation administrative extensive au niveau des petites circonscriptions administratives (le Caza et autres circonscriptions plus petites) à travers l'élection d'un Conseil du Caza présidé par le Kaemmakam, en vue de garantir la participation locale".

La charte de l'entente nationale a également prévu l'adoption d'un plan de développement unifié et global visant à développer les régions libanaises au niveau économique et social et à renforcer les ressources des municipalités, des municipalités unifiées et des fédérations des municipalités en leur fournissant les capacités financières nécessaires.

La première partie des principes généraux a été introduite dans le préambule de la Constitution libanaise et en forme désormais partie intégrante, alors que la deuxième partie reste toujours sans exécution.

Suite à l'amélioration de la situation du pays et l'étendue de la souveraineté de l'état sur la majorité du territoire libanais à l'exception d'une partie du Sud et de la Békaa Ouest qui sont sous l'occupation israélienne, les gouvernements successifs ont organisé des élections législatives en 1992 et en 1996 et des législatives partielles en 1994 et 1997. Quant aux élections municipales et des Mukhtars, les différents gouvernements ont désigné le chef de la municipalité de Beyrouth et ont formé des commissions chargées des affaires des conseils municipaux dans les villes de Tripoli, El Mina et Zahlé. Par ailleurs, ils ont demandé la prorogation du mandat des conseils municipaux et des Mukhtars en vertu de projets de lois approuvés par la suite par la majorité des députés et ont adopté la même procédure en ce qui concerne les Mukhtars et les membres des comités de Mukhtars. Par conséquent, cette politique a, en premier lieu, porté atteinte au droit des citoyens à gérer leurs affaires locales, elle a également eu un impact négatif sur le développement des villes et des localités libanaises et a mené à la dilapidation des fonds des municipalités, à l'insu des citoyens et sans que lesdits fonds ne soient utilisés aux fins de servir l'intérêt public.

Face à l'intensification de la demande des députés et des citoyens d'organiser des élections municipales et de Mukhtars, le gouvernement a décidé en date du 04/12/1996 de soumettre, au Parlement, un projet de loi en référé comprenant des amendements de la loi électorale, la loi relative aux municipalités, la loi des Mukhtars et des conseils des Mukhtars, en vertu du décret No. 9891 du 18/02/1997. Cependant, le Conseil a été surpris par la demande de renvoi du projet de loi émise par

le Premier Ministre en vue de le réétudier, et ce, en dépit du fait que le Ministre de l'Intérieur avait déclaré, au cours de la réunion du Parlement, que le Ministère de l'Intérieur était disposé, sur les plans administratif et sécuritaire, à procéder aux élections et que "si, à Dieu ne plaise, il a été décidé de ne pas procéder aux élections, je suis prêt à quitter mon siège de ministre et à me joindre aux députés pour voter contre cette décision, puisque je suis pour l'organisation de ces élections et que j'encourage la démocratie."

Par conséquent, la Chambre des députés a décidé, en majorité, d'approuver la demande du Premier Ministre et de proroger le mandat des Mukhtars et des conseils municipaux jusqu'au 30/06/1997, date à laquelle conseils municipaux, commissions susmentionnés, fonctions des Mukhtars et conseils des Mukhtars seront considérés vacants.

Le 22/04/1997, à savoir deux mois avant l'expiration du mandat des municipalités et des Mukhtars, le Conseil des Ministres a décidé de procéder à des élections municipales et des Mukhtars et ce, au plus tard, avant le 30/04/1998. En vue d'éviter toute vacance au cours de la période s'étendant du 01/07/1997 au 30/04/1998, le Conseil des Ministres a demandé à la Chambre des députés d'adopter un projet de loi en référé, visant à proroger le mandat de ces conseils et commissions jusqu'au 30/04/1998, au plus tard.

Le 09/07/1997, la Chambre des députés a approuvé la prorogation jusqu'au 30/04/1999 au plus tard et ce, en ratifiant la loi No. 655 relative aux conseils municipaux et aux commissions chargées de leurs affaires, ainsi que la loi No. 655, relative au mandat des Mukhtars et des conseils des Mukhtars.

Considérant que les requérants ont demandé l'annulation de la loi No. 655 vu son inconstitutionnalité et ont étayé leur demande par les motifs légaux suivants :

- 1- La démocratie ordonne de consulter périodiquement le corps électoral afin de lui permettre d'exprimer sa volonté, de juger les membres de ces conseils et de renouveler ces derniers.
- 2- L'absence de circonstances exceptionnelles justifiant la prorogation du mandat des conseils municipaux et des Mukhtars. En effet, la situation est favorable surtout que des élections législatives ont été organisées en 1992 et 1996 et que des élections partielles ont eu lieu en 1994 et 1997.
- 3- L'absence d'impératifs relatifs à l'entente nationale étant donné que les élections municipales et des Mukhtars favorisent l'entente nationale selon les propos du Président de la République au cours de la conférence de presse du 9 avril 1997.
- 4- L'objectif non déclaré de la prorogation diffère de celui déclaré, étant donné que la majorité des députés avaient insisté, auprès du gouvernement, sur la nécessité de procéder rapidement aux élections municipales et des Mukhtars. Sur base de cette demande, il a été décidé de procéder aux élections municipales et des Mukhtars au début de juin 1997. Cette prorogation va à l'encontre de la volonté du peuple et représente une altération de cet objectif par des considérations erronées.

- 5- La loi est contraire aux principes généraux prévus au préambule de la Constitution, notamment l'article 7, ainsi qu'à celui des chartes et conventions adoptées par le Liban. Elle est également contraire aux textes de la charte de l'entente nationale, considérés comme des dispositions contenant des engagements nationaux.
- 6- La loi est contraire aux alinéas b, c, d, e, g du préambule de la Constitution.
- 7- La loi est contraire aux articles 7 et 16 de la Constitution ainsi qu'aux procédures et principes législatifs prévus à la Constitution.

Considérant que les Requérants ont demandé que la décision soit rendue étant donné que la loi objet du recours est entachée du vice d'inconstitutionnalité et doit, par conséquent, être annulée.

Pour ces motifs,

1- En la forme :

Considérant que le recours a été intenté dans le délai légal et qu'il remplit toutes les conditions de forme, il est donc recevable en la forme.

2- Au fond :

Considérant que les Requérants demandent l'annulation de la loi No. 655 du 24/07/1997 relative à la prorogation du mandat des Mukhtars des conseils municipaux étant donné qu'elle est contraire aux dispositions de la Constitution, notamment ses articles 7 et 16, ainsi qu'aux principes prévus à son préambule.

Considérant que la loi No. 655/97 comprend un article unique qui prévoit ce qui suit :

"Le mandat des Mukhtars et des conseils municipaux, prévu à la loi No. 598 du 28/02/1997, est prorogé jusqu'au 30/04/1999, au plus tard."

Considérant que les principes prévus au préambule de la Constitution en forment partie intégrante et ont valeur constitutionnelle au même titre que les dispositions de la Constitution elle-même.

Considérant que l'article 16 de la Constitution prévoit ce qui suit :

"Le pouvoir législatif s'exerce par une seule Assemblée: la Chambre des députés."

Considérant que si la Chambre des députés jouit de prérogatives globales sur le plan législatif étant donné que la Constitution a limité le pouvoir législatif à cette seule entité, elle est cependant

tenue de se conformer à la Constitution, ainsi qu'aux règles et principes ayant valeur constitutionnelle.

Considérant que l'alinéa "c" du préambule de la Constitution prévoit ce qui suit:

"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."

Considérant que la démocratie se base sur la participation des peuples à la vie de la nation et à la gestion des affaires publiques ainsi que sur le respect des libertés et des droits publics et ce, sur les plans local et national.

Considérant que l'élection est l'expression de la démocratie par excellence et qu'elle permet au peuple d'exercer sa souveraineté à travers ses représentants étant donné qu'il est la source de tous les pouvoirs et que les organes de l'Etat en puisent leur légitimité constitutionnelle.

Considérant que la démocratie ne revêt pas uniquement un aspect politique qui se base sur la participation du peuple à la gestion des affaires nationales à travers ses représentants, mais elle jouit également d'un aspect administratif basé sur la participation des localités à la gestion de leurs affaires personnelles à travers des conseils élus à cet effet.

Considérant que les localités sont représentées, au niveau des villages et des quartiers et dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, par des Mukhtars et des conseils municipaux dûment élus conformément à la loi relative à l'élection des conseils municipaux. Mukhtars et conseils municipaux sont basés à l'intérieur des villages, aident les villageois, les représentent auprès des autorités en cas de recours et protègent leurs intérêts.

Considérant que l'article 7 de la Constitution prévoit ce qui suit:

"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."

Considérant que le droit de vote et, par conséquent, le droit de tout citoyen à être électeur ou élu, est un droit constitutionnel, l'expression même du principe de la démocratie sur lequel le système constitutionnel libanais se base et qui jouit de la même valeur qu'il soit exercé dans le cadre d'élections législatives ou dans le cadre d'élections municipales.

Considérant que du droit de vote découle un autre principe constitutionnel, tel qu'il est admis par la doctrine et la jurisprudence, celui de la périodicité de l'exercice des électeurs de leur droit de vote, ce qui implique qu'il est nécessaire d'appeler les citoyens à exercer leur droit de vote de

manière périodique et dans des délais raisonnables. Le principe susmentionné est également consacré à l'alinéa "b" de l'article 25 de la Charte Internationale des Droits Civils et Politiques des Nations Unies du 16/12/1966 qui a été signée par le Liban en 1972.

Considérant que s'il appartient au législateur de déterminer la durée du mandat électoral puisque l'instauration des règles électorales législatives ou municipales s'inscrit dans le cadre de ses compétences, il ne peut modifier la durée du mandat en vigueur qu'en cas d'extrême nécessité et dans les limites de la durée requise, à savoir, dans des circonstances exceptionnelles.

Considérant que dans les cas exceptionnels, une législation exceptionnelle naît et permet au législateur de violer les dispositions de la Constitution, ainsi que les principes constitutionnels ou les règles ayant valeur constitutionnelle en vue de préserver l'ordre public ou d'assurer la survie des services publics et de garantir les intérêts du pays.

Considérant que s'il appartient au législateur d'évaluer l'existence de circonstances exceptionnelles imposant l'élaboration de lois contraires aux dispositions de la Constitution, dans la limite de la durée requise par ces circonstances, son exercice dudit droit est sujet au contrôle du Conseil Constitutionnel.

Considérant que la loi No. 655 objet du recours et datée du 24/07/1997 avait ordonné la prorogation du mandat des Mukhtars et des conseils municipaux jusqu'au 30 avril 1999, après que ledit mandat expirait le 30/06/1997 et suite à une série de prorogations dont la dernière avait été appliquée en vertu de la loi No. 598 du 28 février 1997.

Considérant que la loi relative aux Mukhtars et aux Conseils municipaux promulguée le 27/11/1947, avait fixé, à l'article 15, la durée du mandat des Mukhtars et des conseils municipaux à quatre ans, à condition toutefois que les dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux soient appliquées au cours des élections des Mukhtars, à l'exception des cas particuliers prévus à la présente loi.

Considérant qu'il appert que le législateur a prorogé, en vertu de la loi No. 655/97, le mandat des Mukhtars et des conseils municipaux pour une longue durée, sans toutefois poser des conditions ou des limites à son application, par conséquent, il ne s'est pas conformé à ses prérogatives constitutionnelles.

Considérant que ladite prorogation ne peut être justifiée par l'existence de circonstances exceptionnelles et que dans tous les cas, il n'existe pas de circonstances exceptionnelles la justifiant, surtout que le gouvernement avait organisé des élections législatives en 1992 et 1996 et des élections partielles en 1994 et 1997, il ressort que ladite prorogation est contraire au principe de périodicité des élections prévu à la Constitution et prive l'électeur de l'exercice de son droit de vote, contrairement à l'article 7 de la Constitution, ainsi que les localités de leur droit à gérer ses affaires

personnelles en toute liberté, conformément à la notion de démocratie prévue au préambule de la Constitution.

Considérant que la loi No. 655 du 24/07/1997 est donc inconstitutionnelle et contraire aux principes ayant valeur constitutionnelle.

Considérant qu'il appert que les motifs déterminants du projet de loi en vertu duquel le gouvernement a demandé la prorogation du mandat des Mukhtars et des conseils municipaux jusqu'au 30/04/1998 se limitent à la volonté d'éviter toute vacance au cours de la période s'étendant du 01/07/1997, date à laquelle la totalité des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux seront considérés vacants conformément à la loi No. 598 du 28/02/1997 qui prévoit la prorogation dudit mandat au 30/06/1997 au plus tard, au 30/04/1998, date maximale à laquelle le Conseil des Ministres avait décidé de procéder à des élections et ce, au cours de sa réunion en date du 22/04/1997.

Considérant que la Chambre des députés avait décidé, en vertu de la loi No. 655 du 24/07/1977, de proroger l'application des dispositions de la loi No. 598 du 28/02/1997 au 30/04/1999, au plus tard,

Considérant que la détermination de la date des élections législatives, municipales ou des Mukhtars s'inscrit dans le cadre de la loi, le législateur ne peut laisser au pouvoir administratif, le soin de fixer cette date selon sa propre discrétion et sans se baser sur des normes bien déterminées et ce, aux fins de garantir l'objectivité des élections et d'éviter l'abus de pouvoir.

Considérant que le législateur a prorogé, en vertu de la loi objet du recours, le mandat des Mukhtars et des conseils municipaux, sur base des motifs invoqués par le gouvernement et a fixé le délai maximal pour l'organisation des élections des Mukhtars au 30/04/1999, laissant à ce dernier le soin de déterminer la date exacte des élections, à sa propre discrétion, et par conséquent, de fixer la date d'expiration du mandat des Mukhtars et desdits conseils. Le législateur a donc conféré, au pouvoir administratif, une prérogative qui lui revient en vertu de la Constitution, une prérogative globale qui comprend, entre autres, l'élaboration de lois relatives aux élections législatives et municipales et de règles les régissant ainsi que la détermination de la date desdites élections et du mandat des conseils municipaux élus.

Considérant que, quels que soient les motifs qui ont porté le législateur à adopter la loi No. 655/97, qu'il s'agisse de ceux relatifs au projet de loi ou de ceux soumis à la discussion lors de la réunion de la Chambre des députés au cours de laquelle la loi susmentionnée a été adoptée, ils ne justifient pas la prorogation du mandat des Mukhtars et des conseils municipaux jusqu'au 30/04/1999, ce qui implique l'existence d'une inadéquation entre la prorogation du mandat des conseils municipaux et le fait de priver le citoyen de l'exercice périodique de son droit de vote prévu

à la Constitution. Il ressort de ce qui précède que la loi susmentionnée est contraire à la Constitution et aux principes constitutionnels.

Par ces motifs,

Et après délibération

Décide à la majorité,

Premièrement: De recevoir le recours en la forme.

Deuxièmement: D'annuler la loi No. 655 datée du 24/07/1997 et relative à la prorogation du mandat des Mukhtars et des conseils municipaux jusqu'au 30/04/1999, au plus tard.

Troisièmement: De notifier les autorités officielles compétentes de la présente décision et de la publier au Journal Officiel.

Décision rendue le 12 septembre 1997.

Membres

Salim Jreyssati

Fawzi Abou Mrad

Hussein Hamdane

Moustapha El Auji

Khaled Kabbani

Antoine Khair

Michel Turkieh

Kamel Ridan

Adib Allam

Le Président
Amin Nassar