

**Décision n° 1/1997
du 12/9/1997**

**Recours visant à l'annulation de la loi no 654 du 24/7/1997
Prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des
affaires des conseils municipaux**

Dispositif	Annulation de la loi pour être contraire à la Constitution et aux principes constitutionnels
Base légale	Alinéa C du Préambule de la Constitution Articles 7 et 16 de la Constitution
Idées principales	<p>Les principes énoncés dans le Préambule de la Constitution en font partie intégrante et ont valeur constitutionnelle</p> <p>La démocratie revêt également un aspect administratif qui se manifeste dans la participation des localités à l'autogestion de leurs affaires à travers des conseils élus</p> <p>Le droit de vote est un droit constitutionnel</p> <p>Le principe de la périodicité des élections est un corollaire du droit de vote</p> <p>Le législateur ne peut modifier la durée du mandat électoral sauf en cas de circonstances exceptionnelles</p> <p>L'appréciation par le législateur des circonstances exceptionnelles est soumise au contrôle du Conseil constitutionnel</p> <p>Le législateur ne peut déléguer aux autorités administratives le soin de fixer la date des élections sans se baser sur un critère déterminé</p> <p>L'inadéquation entre la prorogation du mandat et la privation du citoyen de l'exercice de son droit constitutionnel de vote périodique, rend la loi contraire à la Constitution et aux principes constitutionnels</p>

Recours n° 1/1997

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 n° 654 datée du 24/07/1997 et relative à la prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux jusqu'au 30/04/1999, publiée au *Journal officiel* n° 37, le 31/07/1997.

Le Conseil Constitutionnel

Réuni en son siège en date du 12/9/1997, 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 Jreissati.

Après examen du recours ainsi que du rapport du membre rapporteur daté du 1/09/1997.

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 n° 654 datée du 24/7/1997, publiée en date du 31/7/1997 au *Journal officiel* n° 37 et relative à la prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux jusqu'au 30/4/1999 et ce, étant donné qu'elle est contraire à la Constitution.

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

Les dernières élections municipales et de *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 y régnait rendaient impossible l'organisation de toute élection.

Par conséquent, la plupart des municipalités du Liban ont été dissoutes en raison du décès de la majorité de leurs membres ou à la suite des violations qui ont conduit l'autorité de tutelle à les dissoudre et d'en confier l'administration à des fonctionnaires. Quant aux autres conseils, leur administration était demeurée aux mains des membres toujours vivants, et dont certains en étaient devenus incapables en raison de leur âge ou leur état de santé, ce qui a paralysé lesdits conseils élus et a permis au pouvoir exécutif de contrôler ces municipalités, ainsi que leurs fonds et ressources et ce, à travers ses fonctionnaires ou le ministère des municipalités. C'est ainsi qu'un désordre susceptible d'écartier tout espoir de développement de nos municipalités et villages a régné.

Ce n'est qu'après l'instauration de l'Accord d'entente nationale, notamment des alinéas (b), (c), (e) et (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, l'Accord 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 *Caimacam* (Préfet), en vue de garantir la participation locale".

L'Accord d'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 au 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'extension de la souveraineté de l'Etat 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 procédé à la nomination du 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 *ikhtiaris*. Par conséquent, cette politique a, en premier lieu, porté atteinte au droit des citoyens de 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 4/12/1996 de soumettre, à la Chambre des députés, un projet de loi en référé comprenant des amendements de la loi électorale, la loi relative aux municipalités, la loi relative aux *Mukhtars* et aux conseils *ikhtiaris*, en vertu du décret no 9891 du 18/02/1997. Cependant, la Chambre fut surprise par la demande de renvoi du projet de loi émanant du 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 de la Chambre des députés, 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, à la majorité, d'approuver la demande du Premier Ministre et de proroger le mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux jusqu'au 30/06/1997, date à laquelle les conseils municipaux, commissions susmentionnés, fonctions des *Mukhtars* et comités *ikhtiaris* seront considérés vacants.

Le 22/4/1997, à savoir deux mois avant l'expiration du mandat des conseils municipaux et celui des *Mukhtars*, le Conseil des Ministres a décidé de procéder à des élections municipales et de *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 1/7/1997 au 30/4/1998, 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 9/7/1997, la Chambre des députés a approuvé la prorogation jusqu'au 30/04/1999 au plus tard et ce, en ratifiant la loi n° 654 relative aux conseils municipaux et aux commissions chargées de leurs affaires, ainsi que la loi n° 655, relative au mandat des *Mukhtars* et des comités *ikhtiaris*.

Considérant que les requérants ont demandé l'annulation de la loi n° 654 pour être contraire à la Constitution et ont étayé leur requête par les motifs juridiques suivants :

1. La démocratie ordonne d'en référer périodiquement au corps électoral afin de lui permettre d'exprimer sa volonté, de demander des comptes aux membres de ces conseils et de la renouveler.

2. L'absence de circonstances exceptionnelles justifiant la prorogation du mandat des conseils municipaux et des *Mukhtars*. En effet, les conditions de sécurité sont favorables 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 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. Sur base de cette demande, il a été décidé de procéder aux élections municipales au début de juin 1997. Cette prorogation va à l'encontre de la volonté du peuple et représente une altération de cet objectif pour des considérations erronées.

5. La loi est contraire aux principes généraux prévus au Préambule de la Constitution et par les chartes et conventions adoptées par le Liban, ainsi qu'à l'article 7 de la Constitution. Celle-ci est également contraire au contenu de l'Accord de l'entente nationale, considéré comme contenant des engagements nationaux.

6. La loi est contraire aux alinéas B, C, D, E, et 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 de législation prévus à la Constitution.

Considérant que les Requérants ont demandé qu'il soit décidé que la loi contestée est entachée du vice d'inconstitutionnalité et doit, par conséquent, être annulée.

Sur base de ce qui précède

Premièrement- En la forme :

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

Deuxièmement- Dans le fond :

Considérant que les Requérants demandent l'annulation de la loi n° 654 du 24/7/1997 relative à la prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux étant donné que celle-ci 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 n° 654/97 comprend un article unique qui prévoit ce qui suit :

"Le mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux, prévu à la loi n° 597 du 28/2/1997, est prorogé jusqu'au 30/4/1999, au plus tard."

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

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 pleins pouvoirs sur le plan législatif étant donné que la Constitution a exclusivement confié le pouvoir législatif à cette seule assemblée, celle-ci demeure toutefois 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 fonde sur la participation des peuples à la vie publique et à la gestion des affaires publiques ainsi que sur le respect des libertés et des droits publics et ce, aussi bien sur le plan local que 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 y puisent leur légitimité constitutionnelle.

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

Considérant que les localités sont représentées en principe au Liban, dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, par les municipalités, administrations locales qui jouissent de

la personne morale, qui sont indépendantes sur les plans financier et administratif, et qui exercent leurs prérogatives prévues par la loi sous le contrôle et la tutelle du pouvoir central et qui sont l'expression même du système administratif décentralisé.

Considérant que l'article 7 de la Constitution dispose 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 est fondé et 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 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies du 16/12/1966 qui a été ratifiée 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 naît une législation exceptionnelle qui permet au législateur de méconnaître 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 continuité des services publics et de garantir les intérêts du pays.

Considérant que s'il appartient au législateur d'évaluer l'existence des 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 soumis au contrôle du Conseil constitutionnel.

Considérant que la loi n° 654 objet du recours et datée du 24/7/1997 avait ordonné la prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux jusqu'au 30 avril 1999, après l'expiration dudit mandat le 30/6/1997 et à la suite d'une série de prorogations dont la dernière avait été appliquée en vertu de la loi n° 597 du 28 février 1997.

Considérant que la loi relative aux municipalités promulguée en vertu du Décret-Loi n° 118 du 30 juin 1977, avait fixé, à l'article 10, la durée du mandat des conseils municipaux à six ans, à condition toutefois que les dispositions de la loi relative à l'élection des membres de la Chambre des députés soient appliquées, y compris celles concernant la liste électorale adoptée pour l'élection des députés.

Considérant qu'il appert que le législateur a prorogé, en vertu de la loi susmentionnée, le mandat des conseils municipaux pour une longue durée, sans toutefois poser des conditions ou des limites à son application et, 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 en ressort donc que ladite prorogation est contraire au principe de la 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 d'autogérer leurs affaires en toute liberté, conformément à la notion de démocratie prévue au Préambule de la Constitution.

Considérant que la loi n° 654 du 24/7/1997 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 conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux jusqu'au 30/4/1998 se limitent à la volonté d'éviter toute vacance au cours de la période s'étendant du 1/7/1997, date à laquelle la totalité des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux seront considérés vacants conformément à la loi n° 597 du 28/2/1997 qui prévoit la prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux au 30/6/1997 au plus tard, au 30/4/1998, 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 22/4/1997.

Considérant que la Chambre des députés avait décidé, en vertu de la loi n° 654 du 24/7/1977, de proroger l'application des dispositions de la loi n° 597 du 28/2/1997 au 30/4/1999, au plus tard,

Considérant que la détermination de la date des élections législatives ou municipales 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 la loi sur les municipalités, à l'instar de la loi électorale, a consacré cette règle dans ses dispositions et a fixé, à l'article 14, la date des élections municipales comme suit :

"Les corps électoraux municipaux sont convoqués en vertu d'un arrêté pris par le Ministre de l'Intérieur au cours des deux mois précédant l'expiration du mandat des conseils municipaux. Les bureaux de vote adoptés doivent figurer à l'arrêté et le délai entre sa publication et la réunion du corps électoral doit être de 30 jours minimum."

Considérant que le législateur a prorogé, en vertu de la loi contestée, le mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires desdits conseils, sur la base des motifs invoqués par le gouvernement et a fixé le délai maximal pour l'organisation des élections municipales 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 desdits conseils. Le législateur a donc délégué au pouvoir administratif un pouvoir qui lui revient en vertu de la Constitution, un plein pouvoir qui comprend, entre autres, l'élaboration de lois relatives aux élections législatives et municipales et des 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 n° 654/97, qu'il s'agisse de ceux relatifs au projet de loi ou de ceux faisant l'objet des débats lors de l'assemblée plénière de la Chambre des députés durant laquelle la loi susmentionnée a été adoptée,

ils ne justifient pas la prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux jusqu'au 30/4/1999, 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 au vote prévu à la Constitution. Il ressort de ce qui précède que la loi susmentionnée est contraire à la Constitution ainsi qu'aux principes constitutionnels.

Par ces motifs

Et après délibération
Décide à la majorité,

Premièrement : La recevabilité du recours en la forme.

Deuxièmement : L'annulation de la loi n° 654 datée du 24/7/1997 et relative à la prorogation du mandat des conseils municipaux et des commissions chargées des affaires des conseils municipaux jusqu'au 30/4/1999, au plus tard.

Troisièmement : La notification des autorités officielles compétentes de la présente décision et sa publication au *Journal officiel*.

Décision rendue le 12/9/1997.