

# **Extension des attributions du Conseil constitutionnel au Liban**



# **République Libanaise**

## **Conseil constitutionnel**

### **Extension des attributions du Conseil constitutionnel au Liban**

*Actes du séminaire organisé  
par le Conseil constitutionnel*

*et*

*Fondation Konrad Adenauer*

*le 6/5/2016*

*Débat autour du Projet*

*élaboré par le Président du Conseil constitutionnel*

*Issam Sleiman*

Beyrouth

2017



---

**Conseil constitutionnel**  
**239 Av. Camille Chamoun**  
**Hadat- Liban**  
**Tél : + 961 5 466184/5/6**  
**Fax : + 961 5 466191**  
**[Conscont@cyberia.net.lb](mailto:Conscont@cyberia.net.lb)**  
**cc.gov.lb**  
**Conseilconstitutionnelliban.org**

---

**Les opinions exprimées dans les études et commentaires  
n'engagent pas nécessairement le Conseil constitutionnel**

## Publications du Conseil constitutionnel

---

*Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1994-2014, 2 vol., 2015 (en arabe)

\*\*\*

Issam Sleiman, *Projet d'amendement du texte constitutionnel et de quelques lois*, Conseil constitutionnel, Beyrouth, juil. 2015, 24 p. (en arabe).

*Le Conseil constitutionnel libanais dans la loi et la jurisprudence*, par Paul Morcos et Mireille Najm Chucrallah, *Projet de soutien électoral du Programme des Nations Unies pour le Développement en coopération avec le Conseil constitutionnel*, Beyrouth, 2015, 140 p. (en arabe).

*Extension des attributions du Conseil constitutionnel au Liban*, Actes du séminaire organisé, le 6/5/2016, par le Conseil constitutionnelle et la Fondation Konrad Adenauer, débat autour du *Projet élaboré par le Président du Conseil constitutionnel Issam Sleiman*, le 6/5/2016, 2017.

\*\*\*

1. *Conseil constitutionnel, 1994-1997*, 170 p. (en arabe).

2. *Conseil constitutionnel, 1997-2000*, 638 p. (en arabe).

3. *Conseil constitutionnel, 2001-2005*, 344 p. (en arabe).

\*\*\*

4. *Annuaire du Conseil constitutionnel, 2009-2010*, 640 p.+ 112 p. en français et anglais.

5. *Annuaire du Conseil constitutionnel, 2011*, 480 p. et 192 p. en français et anglais.

6. *Annuaire du Conseil constitutionnel, 2012*, 352 p. et 192 p. en français et anglais.

7. *Annuaire du Conseil constitutionnel, 2013*, 344 p. et 264 p. en français et anglais.

8. *Annuaire du Conseil constitutionnel, 2014*, 464 p. + 160 p. en français et anglais.

9. *Annuaire du Conseil constitutionnel, 2015*, 328 p. + 264 p. en français et anglais.

\*\*\*

Conseil constitutionnel, 1997-2005, traduction non officielle en français de *Décisions du Conseil constitutionnel*, série « Documents », 2005 (Disponible à la Bibliothèque du Conseil constitutionnel), à paraître en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD, en 2016.





## Table

---

### *Introduction*

*Issam Sleiman*

1. L'extension des attributions du Conseil constitutionnel à la lumière de l'expérience, **11**

\*\*\*

*Peter Remmele*

2. Well-Functioning System of Justice, **15**

*Antoine Messarra*

3. Rejoindre l'évolution mondiale et arabe de la justice constitutionnelle (synthèse), **19**  
Catching up With the Global and Arab Changes in Constitutional Justice (Summary), **25**



---

**L'extension des attributions  
du Conseil constitutionnel  
à la lumière de l'expérience***Issam Sleiman*

Président du Conseil constitutionnel

Le séminaire coïncide avec la commémoration des Martyrs du Liban, exhortation à agir en vue de l'édification de l'Etat de justice qui rétablit la confiance et propage la concorde parmi tous ses fils pour leur présent et leur avenir.

La situation dans laquelle nous sommes plongés, avec la paralysie de la plupart des institutions, en premier lieu des institutions constitutionnelles, exige de nous une profonde détermination des causes qui ont abouti à la déliquescence étatique. Les problèmes ne peuvent être réglés par des compromissions et des connivences entre des intérêts divergents, mais par la thérapie qui ranime nos institutions constitutionnelles et toutes les institutions de l'Etat.

Les Libanais ont opté pour la coexistence à laquelle ils sont profondément attachés, non seulement pour le vivre ensemble en tant que modèle de civilisation, mais aussi pour l'édification de l'Etat qui assure la sécurité, la stabilité et la dignité et consolide l'unité nationale. Le vivre ensemble, qui rejaillit ainsi sur les citoyens, devient modèle de civilisation et l'Etat acquiert sa légitimité incontestée.

\*\*\*

La participation communautaire au pouvoir, dans le cadre de notre régime démocratique parlementaire, se propose la coopération des communautés à l'édification de l'Etat, par la contribution des plus qualifiés, les plus aptes et les plus intègres de ses fils, en assumant la responsabilité de la relève étatique. Il ne s'agit pas d'un partage d'influence, de prébendes, de postes et de ressources sous couvert des confessions, ni de partage dans des opérations de corruption, de désossement de l'Etat et d'infiltration au cœur de la société.

Le consensus, qui se propose la réalisation de la démocratie, affecte positivement les citoyens, leurs droits et leurs devoirs, ainsi que

l'unité plurielle de la société libanaise. L'entente ne se propose nullement de saper la démocratie, les droits des citoyens et les fondements de l'État et de la patrie.

Les valeurs qui fondent notre Pacte national et notre régime constitutionnel ont été vidés de la profondeur de leur contenu par des pratiques politiques débridées par rapport à la Constitution et incompatibles avec l'esprit du Pacte. Le dilemme ne réside, ni dans le Pacte ni dans la Constitution, en dépit des failles, mais dans la mentalité qui régit des pratiques politiques et par suite le fonctionnement des institutions constitutionnelles et les diverses institutions de l'État. La Constitution est bien au-dessus de son exercice. Cet exercice, quand il est régulé par des normes constitutionnelles et légales, favorise le développement constitutionnel. Par contre, la pratique politique, quand elle est dérégulée, entraîne la dégradation. Il faudra en conséquence envisager des processus régulateurs dans la Constitution et la législation, et respecter ces processus afin de rétablir le juste exercice de la politique et le fonctionnement harmonieux des institutions constitutionnelles.

\*\*\*

Le Conseil constitutionnel, créé en vertu des amendements constitutionnels prévus dans l'Accord d'entente nationale, se propose la contribution à la régulation de la légifération dans le cadre des normes et principes constitutionnels et l'examen de la validité des élections présidentielles et parlementaires, pour dissiper ainsi les doutes à propos de la légitimité du pouvoir issu du scrutin.

Cependant les attributions du Conseil constitutionnel sont circonscrites au minimum. Il en découle qu'il ne peut combler les attentes. Il a aussi souffert des conjonctures politiques défavorables, à un moment où la justice constitutionnelle a effectué des avancées considérables en ce qui concerne l'élargissement de ses attributions, l'activation de son rôle dans la réalisation de la justice constitutionnelle, l'observation des normes constitutionnelles et la régularité du fonctionnement des institutions. Les attributions du Conseil constitutionnel au Liban sont bien en dessous des attributions des Cours et Conseils constitutionnels, non seulement par rapport aux États européens, mais aussi par rapport aux pays africains et arabes.

\*\*\*

Face à cette situation, nous avons estimé de notre devoir d'élaborer un Projet d'extension des attributions du Conseil

constitutionnel, en tant qu'institution constitutionnelle indépendante à caractère judiciaire. Il est nécessaire que les compétences du Conseil soient en conformité avec sa nature constitutionnelle et avec les objectifs souhaités. Nous avons pris en considération l'expérience du Conseil durant les vingt et une dernières années, les expériences des Cours et Conseils constitutionnels en Europe, principalement en France, en Allemagne et en Espagne. Nous avons aussi pris en considération la nature du régime constitutionnel libanais, les équilibres politiques régis par la Constitution et les équilibres en vertu de la Constitution entre les institutions constitutionnelles.

Nous avons aussi pris en considération des équivoques dans le texte et les interprétations éventuelles qui, avec des orientations divergentes, risquent de perturber le fonctionnement des institutions constitutionnelles et mener à la paralysie en raison de profonds conflits politiques. Il en découle le besoin de références constitutionnelles, dont le Conseil constitutionnel qui doit disposer de compétences qui l'habilitent à trouver des issues évitant le dérapage et la paralysie.

\*\*\*

Nous souhaitons que le Projet suscite l'intérêt qu'il mérite de la part des instances concernées par son adoption, plus précisément le Parlement et le Conseil des ministres. Nous sommes pleins d'espoir que les interventions et débats, au cours du séminaire, vont enrichir le Projet et ouvrir la voie vers de nouvelles perspectives pour le législateur. La volonté politique y est nécessaire, pierre angulaire de l'efficacité de l'Etat.

Nous remercions la Fondation Konrad Adenauer pour son soutien en faveur des actions qui se proposent le renforcement de l'Etat de droit et des institutions, dans les pays arabes, et pour la consolidation de la démocratie. Nous vous remercions pour votre participation aux interventions et aux débats, avec tous les espoirs pour un meilleur lendemain.



---

## **Well-Functioning System of Justice**

*Peter Remmele*

*Director of the Regional Rule of Law Program  
for the Middle East and North Africa*

*Resident Representative Konrad-Adenauer Stiftung,  
Beirut, Lebanon*

I am very pleased to welcome all of you today. It is a great honor for me collaborating with you today on this very important issue to further develop the rule of law and strengthen the constitutional system in Lebanon. Our workshop will figure out the special needs of the Lebanese Constitutional Council in order to strengthen its abilities and its impact on one of the most crucial areas of life – a well-functioning system of justice with far-ranging basic laws and legal actions people can rely on and fight for their fundamental rights.

As we all know, not only the current situation but as well the past developments prove a very difficult period the Constitutional Council was passing. Struggling with the political circumstances the Constitutional Council had a challenging path to go. Apart from the initial steps taken in the early 1990's and the political convictions behind the Doha Agreement in 2008, there was another political instrument that ruled over – finding consensus among religious communities. This instrument may function within other political bodies but it only can weaken the position of a constitutional body.

\*\*\*

In the recent past, many Lebanese have expressed disappointment with the decisions of the Constitutional Council. Very often the population expected more than the Constitutional Council could deliver due to the limitations of its own mandate. A very well-known Lebanese politician told me a little anecdote: He said when they set up the Constitutional Council it was done with lots of construction mistakes. He compared to erecting a building by constructing the first and second floor before even the basement was there. Then he smiled and said that sometimes construction mistakes are done on purpose.

I would like to thank the Lebanese Constitutional Council and its president Issam Sleiman for having started this initiative. We now want to focus on actions that can be taken to enhance the role and the authorities in order to obtain the character this council always was created for: An institution ensuring the supremacy of the constitution and reviewing the constitutionality of laws and decisions!

As a German lawyer I would like to offer you a brief insight into the structure and the means of the German Federal Constitutional Court with special view to legal actions citizens can claim for against violations of constitutional rights.

In the German Constitution you will find fundamental rights as the Freedom of expression, the Occupational Freedom or the Right of Asylum. Some of them are linked to all human beings, others only to citizens of Germany. The protection of these basic individual rights belongs to the core tasks of the German Federal Constitutional Court. The court is as a second function responsible for binding interpretation of the constitution. This is clearly stipulated in our constitution, so there is no debate if this function should not be up to the parliament as literally speaking the mother of the laws.

The procedural framework for the Federal Constitutional Court, most notably the Constitutional Complaint's procedure, have allowed the Court to develop a specific and consistent dogmatic approach to fundamental rights interpretation and application. The Constitutional Complaint is a popular instrument the German people makes use of it when they claim a violation of their fundamental rights by any state activity. This can either be caused by a legislative, an executive or a judicial act. Balancing between different basic rights the Constitutional Court has proven a reliable institution for more than over 60 years now. German people have a strong faith in this court as they learned it judges independently and within the legal framework Germany is given. No political measures or decisions would affect its judgments. Even political decisions as laws or subordinate resolutions are subject of court cases. The key factor to this success is the core principal of the German Constitution – the rule of law.

Referring back to Lebanon, I consider two components to be desirably enlarged within this context. First, the tasks of the Constitutional Council should be expanded from supervising the constitutionality of laws and arbitrating conflicts that arise from parliamentary and presidential elections to the interpretation of the



Constitution. This will enable a consistent approach within these matters ensured by an independent body. And second, the legal means with regard to infringements of constitutional law should be extended in order to offer them to a broader class of beneficiaries as individuals and other constitutional bodies. The powers will increase along with a better reputation in the country as well as abroad.

\*\*\*

In closing, I would like to come back to that little anecdote I mentioned. Metaphorically spoken the basement stands for democracy and a strong and efficient constitutional council whereas the top means rule of law. Lebanon deserves both. Let's get started our work today – I am looking forward to fruitful works and results!



---

## **Rejoindre l'évolution mondiale et arabe de la justice constitutionnelle**

*Synthèse*

*Antoine Messarra*

Membre du Conseil constitutionnel

A un moment de marasme presque général au Liban, le Conseil constitutionnel tente inlassablement de sauvegarder le patrimoine libanais de légalité et de constitutionnalisme. Il s'agit en effet d'assurer la consolidation à l'avenir de l'Etat de droit, en conformité d'ailleurs avec l'évolution mondiale du droit et l'extention des attributions de la justice constitutionnelle dans la plupart des Etats arabes d'aujourd'hui.

Le séminaire, organisé par le Conseil en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer autour du « Projet d'extension des attributions du Conseil constitutionnel », élaboré par le président du Conseil constitutionnel Issam Sleiman, a groupé, outre tous les membres du Conseil, des représentants de la Fondation Konrad Adenauer, d'anciens ministres, des députés, des représentants des plus hautes instances judiciaires et des universitaires.

Les statuts du Conseil constitutionnel, « fruit d'un travail laborieux » (*Ibrahim Najjar* et *Samir el-Jisr*), sont objet du débat en vue d'une réforme à la lumière de l'expérience. Les projets de réforme « puisés de l'expérience sont justement ceux qui réussissent » (*Fayiz Haj-Chahine*). Le séminaire témoigne d'une « résistance culturelle symbolique » (*Lara Karam Boustany*), d'une « pensée à la hauteur de la culture des droits » (*Antonio al-Hachem*) et d'une « perspective doctrinale éclairée » (*Khaled Kabbani*).

Les allocutions d'ouverture soulignent l'exigence de réhabiliter et de consolider l'Etat de droit au Liban « qui devra rejaillir dans toute la région » (*Tarek Ziadé*). Il s'agit aussi de développer l'édifice constitutionnel au Liban « à l'encontre de dérives et d'obstacles souvent dressés volontairement » (*Peter Remmele*), en partant certes de l'expérience du Conseil constitutionnel libanais lui-même durant vingt ans. Les attributions du Conseil sont circonscrites au minimum, non

seulement par rapport à la justice constitutionnelle en général, mais même par rapport à des Etats africains et arabes (*Issam Sleiman*). Les travaux sont concentrés autour de quatre volets.

## 1

### Le recours en interprétation de la Constitution

Les interventions et débats en vue de l'extension des attributions du Conseil constitutionnel au recours en interprétation de la Constitution, comme cela était prévu dans l'Accord d'entente nationale de Taëf, soulignent à la fois le besoin de ce recours à la lumière de l'expérience et la problématique de l'application effective de l'interprétation. Lors de l'amendement constitutionnel de 1990, le recours en interprétation n'a pas été retenu par le Parlement pour le motif qu'il s'agit d'une fonction normative qui relève du Parlement lui-même, « justification qu'il faudrait désormais nuancer » (*Samir el-Jisr*). Deux perspectives peuvent être dégagées :

*a. Le poids des faits* : Les faits eux-mêmes prouvent le besoin du recours en interprétation, avant l'Accord de Taëf et après, ainsi que les crises liées à l'interprétation (*Jean Fahd*). En outre la spécificité de la Constitution libanaise (Pacte national, coexistence, parité, participation, discrimination positive...) implique des approches au-delà d'un rigorisme juridique conventionnel.

En pratique, les Libanais se trouvent souvent confrontés, non pas à des interprétations divergentes, « mais à deux Constitutions, celle nationale, et celle de fait et effectivement appliquée. C'est alors que le nombre des experts constitutionnels au Liban dépasse celui des experts du code de la route ! » (*Ghaleb Mahmasani*), « provoquant un engorgement du trafic plus qu'ils ne le facilitent » (*Fayiz Haj-Chahine*). D'où le besoin d'un recours référentiel « dans les cas certes où la disposition n'est pas suffisamment explicite et en vue d'extraire le sens profond » (*Fayiz Haj-Chahine*). Il n'y a pas là un empiètement sur les attributions du Parlement, du moment que le recours peut émaner du Parlement lui-même. Une telle interprétation est aussi plus proche de la réalité du texte fondamental que de commentaires émanant de considérations politiques conjoncturelles. Il en découle aussi à travers les recours en interprétation « un approfondissement de la culture constitutionnelle que le citoyen vit au quotidien » (*Chebli Mallat*).

b. *Institutionnaliser une ancienne pratique ?* Que faire pour contrer les risques que l'interprétation constitutionnelle ne soit pas appliquée, qu'elle soit considérée comme une ingérence dans les rapports entre les pouvoirs, ou que le Conseil « s'ajoute aux nombreux experts du code de la route » ? (*Ghassan Moukheiber*).

On rappelle qu'autrefois le Bureau du Parlement, ou son Président, sollicitait des consultations de grands constitutionnalistes et appliquait les résultats des consultations (*Ghassan Moukheiber*). La mise en garde à l'encontre des risques (*Amine Saliba*), afin de sauvegarder la crédibilité du Conseil constitutionnel lui-même, et aussi des risques qui découlent de compromissions interélites et de commentaires débridés (*Mireille Najm Chukrallah*) ne devrait pas déboucher sur le rejet absolu du recours en interprétation devant le Conseil constitutionnel. Il s'agit, soit d'institutionnaliser le recours consultatif auprès du Conseil constitutionnel, soit de reconnaître de façon absolue le recours en interprétation devant le Conseil, comme c'est le cas dans nombre de pays, dont la Jordanie, le Koweït, le Soudan..., évitant « les compromissions aux dépens de la Constitution, la paralysie des institutions et les débats extra-institutionnels et polémiques » (*Issam Sleiman*).

## 2

### L'autosaisine

L'absence d'autosaisine du Conseil à propos de certaines lois considérées fondamentales a fortement limité les attributions du Conseil (*Antoine Khair*).

a. *Fruit d'une évolution :* L'évolution juridique et constitutionnelle dans le monde tend à « la constitutionnalisation de l'ensemble du droit avec l'exigence que la règle morale et constitutionnelle irrigue tout le droit, notamment à travers des saisines dans l'intérêt de la Constitution, et pas seulement de la loi, surtout que le Préambule de la Constitution reflète l'identité nationale à sauvegarder dans l'intérêt du peuple et de la Patrie : Il n'y a pas là un contrôle du Parlement, mais de la constitutionnalité, sans rechercher qui vaincra, le vainqueur étant la Constitution » (*Fayiz Haj-Chahine*). Dans cette perspective, l'évolution du Droit dans la région tend à

« rationaliser la pratique constitutionnelle à travers des contrôles préventifs » (*Paul Morcos*).

b. *Les lois organiques* : La Constitution libanaise n'a pas opéré une distinction explicite entre les lois (*Paul Morcos*). Cependant l'article 65 de la Constitution, avec l'exigence de la majorité qualifiée en Conseil des ministres pour 14 questions (*Antonio Abou Kasm*), formule une distinction en rapport certes avec le Préambule de la Constitution. En outre, « nombre de lois fondamentales ne peuvent passer sans contrôle préventif » (*Samir el-Jisr*). Il faudrait cependant, sans reproduire servilement des pratiques dans d'autres pays, déterminer limitativement les lois objet d'autosaisine, « sans trop étendre aux textes relatifs aux libertés en général » (*Ghassan Moukheiber*).

### 3

#### Le recours par voie d'exception

Cette perspective, garantie dans la majorité des instances constitutionnelles, et même dans la plupart des Cours et Conseils constitutionnels arabes, est inexistante au Liban. Il en découle notamment que toute la législation libanaise antérieure aux amendements constitutionnels de 1990 est soustraite à tout contrôle de constitutionnalité. La Question prioritaire de constitutionnalité (QPC), instituée en France depuis le 10 mars 2010, incite à une réflexion opérationnelle sur ses procédures et son effectivité. Deux perspectives se dégagent des interventions et débats.

a. *Question « prudente » de constitutionnalité* : La contestation d'une loi pour inconstitutionnalité au cours d'un procès ouvre certes la voie à une « conception vivante du droit qui rejoint plusieurs Etats arabes : Le Conseil constitutionnel sera ainsi appelé à trancher des questions sensibles, notamment sur le statut personnel, le statut de la femme..., et donc de grands débats » (*Lara Karam Boustany*). Le juge constitutionnel libanais sera-t-il alors « introduit dans l'arène politique ? » (*Chebli Mallat*). Certes la Cour de Cassation est souvent intervenue et intervient dans la conciliation entre droits individuels et droits communautaires (*Tarek Ziadé*). Il faudra cependant éviter « la logique du contournement dans des questions sensibles, ce qui donnerait un couvert de légitimité » (*Lara Karam Boustany*).

Quelles sont les garanties de procédure dans le cas de recours par voie d'exception ? Il faudra éviter dans le filtrage par les tribunaux les « jugements constitutionnels négatifs » (*Lara Karam Boustany*), quand l'exception soulevée n'est pas transmise au Conseil constitutionnel. Il faudra aussi déterminer, comme c'est le cas en France, des délais fort limités (*Salah Moukheiber*), évitant un surplus d'engorgement de la magistrature avec des moyens procéduraux dilatoires (*Tarek Ziadé*). On cite le cas de la procédure de l'*amparo*, ou recours direct par les citoyens en Espagne, où sur 7.000 cas, 80 seulement ont été retenus (*Chebli Mallat*). Ainsi la Question prioritaire de constitutionnalité en France (QPC) exigera-t-elle au Liban des adaptations en vue d'une « Question *prudente* de constitutionnalité » (*Lara Karam Boustany*).

b. *Favoriser le citoyen démuné et marginalisé* : Le problème du recours devant le Conseil constitutionnel par les ordres professionnels, les syndicats et les associations reconnues, avec éventuellement le soutien de quelques députés, est soulevé (*Antonio al-Hachem*). Le but : s'occuper du « citoyen démuné et marginalisé » (*Chebli Mallat*) « qui n'a pas d'autre rempart que la magistrature » (*Khaled Kabbani*), surtout dans la mondialisation d'aujourd'hui où les quatre pouvoirs du politique, du capital, de l'intelligentsia, et des médias se trouvent concentrés en un même bloc.

#### 4

### Nomination des membres, quorum et majorité

Des participants relèvent les avantages du système actuel du choix des dix membres du Conseil constitutionnel (*Ahmad Takieddine*), avec donc une diversité dans la composition, facteur de confiance.

Face à une certaine dramatisation de l'appartenance communautaire, on relève qu'en pratique cette appartenance, souvent amplifiée par des médias et des intellectuels, est sans impact sur le comportement effectif dans les débats et l'élaboration des décisions. Deux perspectives se dégagent :

a. *Nomination par le Chef de l'Etat* : Le nouvel article 49 de la Constitution fait assumer au Chef de l'Etat le rôle fort important de gardien et veilleur constitutionnel. On propose que tous les membres du Conseil soient nommés par le Chef de l'Etat (*Khaled Kabbani*). On

propose aussi que la composition du Conseil ne soit pas limitée à des juristes (*Antonio al-Hachem*). On relève aussi que le principe de la séparation des pouvoirs implique aujourd'hui la recherche de nouvelles alternatives pour la garantie des droits et la participation citoyenne (*Wassim Mansouri*).

b. *Eviter blocage et indécision* : Le fond du problème réside dans l'indépendance du juge constitutionnel qui, en aucun cas, ne peut se désister ou bloquer (*Khaled Kabbani*) et qui, suivant la Charte déontologique du magistrat, doit avoir le courage dans les décisions (*Tarek Ziadé*). La majorité qualifiée dans une décision fournit un surplus de légitimité et de confiance (*Antonio al-Hachem*). On propose aussi, d'une part la désignation de suppléants en cas d'absence justifiée pour cause de force majeure, et la publication d'un procès-verbal intégral montrant la variété des positions en cas de partage des voix (*Zaghloul Attié*). Certes c'est le travail parlementaire régulier et l'extension des attributions du Conseil constitutionnel qui accroissent les charges du Conseil (*Salah Moukheiber*).

\*\*\*

Un tableau comparatif des attributions de quinze Cours et Conseils constitutionnels dans le monde arabe (*Mukles Hussein*, doctorant irakien, USJ) montre que les attributions du Conseil constitutionnel libanais sont aujourd'hui circonscrites au minimum. Il y a donc une exigence fondamentale de renouveler le débat avec les révolutions arabes (*Chebli Mallat*), avec la mise en vigueur concrète du principe de suprématie de la Constitution (*Issam Sleiman*).

Que faire en conséquence ? Il faudra envisager un mécanisme de suivi (*Ghassan Moukheiber*), et des cadres civils et scientifiques de pression (*Paul Morcos*). Le projet du Conseil constitutionnel, élaboré par le président du Conseil, et les actes du séminaire fournissent un matériel incontournable de travail.



---

## **Catching up With the Global and Arab Changes in Constitutional Justice**

*Summary*

*Antoine Messarra*

Member of the Constitutional Council

At a time when Lebanon suffers total stagnation, the Constitutional Council strives to safeguard the Lebanese heritage of legality and constitutionalism. It seeks to strengthen the rule of law in order to keep up with international changes in law and constitutional justice as it is the case in most Arab States today.

The workshop, organized by the Council under the supervision of its President Issam Sleiman, in partnership with the Konrad Adenauer Foundation, for “The project of extending the power of the Constitutional Council”, gathered, besides the members of the council, representatives of the Konrad Adenauer Foundation, previous ministers, MPs, magistrates and scholars.

The statutes of the Constitutional council, “outcome of hard work” (*Ibrahim Najjar and Samir El-Jisr*), were debated in view of a reform on the basis of the experience gained. The reforms “drawn from previous experience are those meant to succeed” (*Fayiz Haj-Chahine*). The workshop reflects “a symbolic cultural resistance” (*Lara Karam Boustany*), “a thought designed to address the culture of rights” (*Antonio Al-Hachem*) and “an enlightened doctrinal perspective” (*Khaled Kabbani*).

The opening statements reveal the importance of restoring and consolidating the rule of law in Lebanon “that should spread through the whole region” (*Tarek Ziadé*) and build a constitutional structure to deal with excesses and obstacles often voluntarily created” (*Peter Remmele*), based certainly on the Lebanese Constitutional Council experience all over twenty years. Its power is confined to the minimum, not only concerning constitutional justice in general, but in comparison to Arab and African states as well (*Issam Sleiman*). The works focused on four main priorities.

## 1

### **Right to appeal to the Constitutional Council for Constitution interpretation**

The interventions and debates in view of extending the power of the Constitutional Council in order to interpret the Constitution, as provided in the Taef National Agreement, stressed on the need to appeal on the basis of the experience and problematic of the effective implementation of the interpretation. At the constitutional amendment of 1990, the appeal for interpretation was not taken into account by the Parliament (*Samir el-Jisr*). Hence two perspectives could be studied:

*a. The facts' impacts:* The facts, before and after the Taef accord, reveal the need to appeal in order to interpret the constitution and the crises linked to the interpretation (*Jean Fahd*).

Also, the specificity of the Lebanese Constitution (National Pact, coexistence, parity, participation, positive discrimination...) implies views that go beyond a rigid conventional legal perspective.

In practice, the Lebanese often face, not divergent interpretations, "but two constitutions, one national and another de facto and effectively implemented. It is where the number of constitutional experts exceeds the experts of the traffic regulations!" (*Ghaleb Mahmasani*), "leading to traffic congestion instead of facilitating it" (*Fayiz Haj-Chahine*).

There has been no encroachment on the powers of parliament, since the Parliament has the right to appeal before the constitutional council. Such an interpretation is also closer to the reality of the fundamental text than of comments that emanate from cyclical political considerations. The appeal for the interpretation of the constitution enhances the citizen's constitutional culture on daily basis (*Chebli Mallat*).

*b. Institutionalize an old practice?* What to do to make sure that the constitutional interpretation is implemented, that it is not seen as interference in the relations between the powers, or the Council "does not add to the many experts of the traffic regulations?" (*Ghassan Moukheiber*). It must be mentioned that the Bureau of the Parliament or the speaker used to consult eminent experts of constitutional law (*Ghassan Moukheiber*). Warning against risks (*Amine Saliba*) to

safeguard the credibility of the Constitutional Council and against risks rising from compromises among the elites and unbridled comments (*Mireille Najm Chukrallah*) should not lead to an absolute refusal of the appeal for interpretation. It is one of two things, institutionalizing the appeal to the constitutional council or recognizing the appeal process for interpretation, as it is the case in some countries, such as Jordan, Kuwait, Sudan..., avoiding “compromises at the expense of the Constitution, paralysis of institutions, and extra-institutional and controversial debates.” (*Issam Sleiman*).

## 2

### Acting on its own initiative

The fact that the Council cannot act on its own initiative regarding some laws, considered fundamental, limited the Council’s power (*Antoine Khair*).

a. *Result of an evolution*: The legal and constitutional development in the world tends to constitutionalize the body of laws requiring that the moral and constitutional rule feed the whole system of law, particularly through appeals that serve the Constitution, and not only the law, especially that the Preamble of the Constitution reflects the national identity that must be safeguarded in the interest of the people and the country: There is no control of parliament here, but the constitutionality of the laws, without looking for the winner party, for the only winner is the constitution.” (*Fayiz Haj-Chahine*) Thus, the development of the law in the region aims at rationalizing the constitutional practice through preventive monitoring.

b. *Organic laws*: the Lebanese Constitution did not explicitly distinguish between laws (*Paul Morcos*). The article 65 of the Constitution that requires the approval of two thirds of the council of ministers for 14 basic issues (*Antonio Abou Kasm*) reveals the difference between its provisions and the Preamble of the Constitution. Besides, “several basic laws cannot pass without preventive monitoring.” (*Samir El-Jisr*) The laws that require self-referral “without extending the scope of application to texts related to freedoms in general must be determined, without copying other countries.” (*Ghassan Moukhaiber*)

## 3

**The appeal by way of an exception**

This perspective, which is a guarantee in most constitutional bodies, even in most Arab Constitutional Councils and Courts, does not exist in Lebanon. Thus, the Lebanese legislation, previous to the constitutional amendments of 1990, is not included in the control of constitutionality. Preliminary ruling on constitutionality, applied in France since March 10, 2010, encourages us to think about its procedures and effectiveness. Two perspectives result from these interventions and debates.

a. « *Careful* » *issue of constitutionality*: Challenging a law for unconstitutionality during a trial leads to an active approach of the law that joins several Arab states: the Constitutional Council will be called upon to decide on sensitive issues, such as personal status law, the status of women... and other important questions.” (*Lara Karam Boustany*) « Will the Lebanese constitutional judge be thrown then in the political arena? » (*Chebli Mallat*) The Court of Cassation has often intervened in reconciling between individual rights and rights of the religious communities (*Tarek Ziadeh*). “The logic of getting around the rules should be avoided in sensitive issues, helping provide a legitimacy cover.” (*Lara Karam Boustany*) What are the procedural guarantees in case of appeal by way of an exception? “Negative judgments of constitutional courts must be avoided in the tribunals’ screening” (*Lara Karam Boustany*). As the case in France, very limited deadlines must be set (*Salah Moukheiber*), in order to avoid congestion in the courts with dilatory procedural means (*Tarek Ziadé*). We should refer to the Amparo procedure or the direct appeal by the citizen implemented in Spain where among 7000 cases, only 80 were selected (*Chebli Mallat*). The preliminary constitutional ruling that is applied in France should be adapted to Lebanon for “a careful constitutional ruling” (*Lara Karam Boustany*).

b. *Encouraging the deprived and marginalized citizen*: The problem of appealing to the constitutional council by professional bodies, such as associations and syndicates, with eventually the support of some deputies is raised (*Antonio al-Hachem*). The aim is to look after the « deprived and marginalized citizen » (*ChebliMallat*) « who sees

justice as the only way to protect him » (*Khaled Kabbani*), notably with globalization where the four powers of politics, capital, intelligence, and media are concentrated in one block.

#### 4

#### **Appointment of members, quorum and majority**

The participants refer to the benefits of the actual system of selecting the ten members of the Constitutional Council (*Ahmad Takieddine*), with diversity in the composition, which is seen as a factor of trust. To deal with the dramatization of ethnic affiliation, often exaggerated by the media, that has no impact on the effective behavior during debates and decision-making, we should take two perspectives into consideration:

*a. The Appointment by the Head of State:* the new article 49 of the Constitution provides the Head of State with an important role of guardian who shall safeguard the Constitution. We suggest that all the members of the Constitutional Council should be appointed by the Head of State (*Khaled Kabbani*). We also suggest that the Council should not be composed of jurists only (*Antonio al-Hachem*). We notice as well that the principle of separation of powers involves new alternatives to guarantee the rights and the citizens' participation (*Wassim Mansouri*).

*b. Preventing hindrance and indecision:* the root of the problem lay in the independence of the constitutional judge who could never abandon or block the proceedings (*Khaled Kabbani*) and who, according to the magistrates Charter of Ethics, must be courageous in the decisions (*Tarek Ziadé*). The qualified majority in any decision provides an excess of legitimacy and confidence (*Antonio al-Hachem*). We also suggest, on the one hand, the designation of alternates in case of justified absence due to force majeure, and the publication of a full record of proceedings showing several points of view in case of tie vote (*Zaghloul Attié*). It is the regular parliament work and the extension of the power of the Constitutional council that increase the responsibilities of the Council (*Salah Moukheiber*).

\*\*\*

A comparative table of fifteen Constitutional Courts and Councils in the Arab World (*Mukles Hussein, Iraqi PHD student, USJ*)

reveals the limits of the power of the Lebanese Constitutional Council. There is a fundamental need to renew the discussion with the Arab revolutions (*Chebli Mallat*), with a real application of the principle of the supremacy of the Constitution (*Issam Sleiman*).

What to do? We should consider a follow-up mechanism (*Ghassan Moukheiber*), as well as civil and scientific pressure frameworks (*Paul Morcos*). This project was prepared by the President of the Constitutional Council. The proceedings of the seminar provide essential working material.

Conseil constitutionnel, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2014*, 2 vol., en coopération avec le Projet de soutien aux élections du Programme des Nations Unies pour le Développement - UNDP, 2015.

A l'occasion des vingt ans de la création du Conseil constitutionnel, le Conseil a publié un Recueil en deux volumes des décisions (1994-2014) avec un index thématique, et cela en coopération avec le Projet de soutien aux élections du Programme des Nations Unies pour le Développement – UNDP et le financement de l'Union européenne et du ministère britannique des Affaires étrangères.

Le premier volume porte sur les décisions relatives à la constitutionnalité des lois (no 1-38). Le deuxième porte sur les contestations relatives aux élections législatives (no 1-52).

Le président du Conseil constitutionnel, Issam Sleiman, souligne dans l'introduction : « Les décisions du Conseil constitutionnel en vingt ans dépassent la centaine, en vertu desquelles des lois ont été invalidées, ainsi que des résultats d'élections législatives.

« Ces décisions confirment, entre autres normes, la portée du Préambule de la Constitution, partie intégrante de la loi fondamentale. Les décisions relatives à la constitutionnalité des lois ont explicité des normes constitutionnelles. Celles relatives aux contestations électorales ont notamment relevé des lacunes dans la législation électorale et le déroulement du scrutin.

« Depuis la prise en charge du Conseil actuel de ses fonctions en 2009, nous avons œuvré à combler la vacuité jurisprudentielle en élaborant des études contenues dans les *Annuaire*s du Conseil, publiés à la fin de chaque année.

« L'initiative du Programme des Nations Unies pour le Développement s'inscrit dans une perspective dont l'utilité est multiple. »

\*\*\*

La méthodologie adoptée a consisté à relever, à partir des considérants des décisions, les mots clés et les principes. Les résultats de la décision, les articles sur lesquels se fonde la décision, et les normes fondamentales figurent dans trois cases au début de chaque décision.

Les décisions avaient paru, en leur temps, au *Journal officiel* et dans les publications du Conseil, vol. 1 à 8.

La collecte des décisions pour les années 1994-2014, avec le relevé des mots clés, a été effectuée par *Rabih Kays*, avocat. L'établissement de l'index thématique a été effectué par *Mireille Najm Chekrallah*, avocate. Les deux recueils sont publiés sous la direction du Président du Conseil, *Issam Sleiman*, et du membre du Conseil, *Antoine Messarra*. La coordination a été assurée par l'équipe du Projet de soutien aux élections du Programme des Nations Unies pour le Développement – UNDP, avec l'aide du secrétariat du Conseil, *Ghada Tabbara*, *Charles Bou Khair* et *Mustapha Jannoun*, et l'exécution de l'editing final par *Grace Maasri* et *Denise Dagher*.