

République Libanaise
Annuaire
du
Conseil constitutionnel
2014

VOLUME
8

Conseil constitutionnel
239, Av. Camille Chamoun
Hadat– Liban
Tél : + 961 5 466184/5/6
Fax : + 961 5 466191
Email : Conscont@cyberia.net.lb
Site internet: ccliban.org
Conseilconstitutionnelliban.org

République Libanaise

**Annuaire
du
Conseil constitutionnel
2014**

**VOLUME
8**

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

Publications du Conseil constitutionnel

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.

- Conseil constitutionnel, 1997-2005, traduction non officielle en français de Décisions du Conseil constitutionnel, série « Documents », 2005 (Disponible à la Bibliothèque du Conseil constitutionnel).

Table

Introduction

Issam Sleiman

La magistrature constitutionnelle, institution constitutionnelle autonome gardienne de la Constitution, **13**

Constitutional Judicial Review as a Constitutional Institution, **15**

Première partie

Décisions du Conseil constitutionnel

Décision no 7/2014 du 6/8/2014 : Prorogation du mandat du Parlement, **19**

Décision no 7/2014: Extension of the Parliamentary mandate, **31**

Deuxième partie

Commentaires à propos des décisions

Simon Badran

Le droit au logement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel libanais, **43**

Troisième partie

Etudes sur la justice constitutionnelle

Issam Sleiman

1. Contrôle de constitutionnalité : Limite des attributions (résumé), **49**

10 Table

Antoine Messarra

2. La magistrature constitutionnelle et les médias, **53**
3. Justice constitutionnelle et intégration sociale, **77**
4. L'application dans le temps de la Question prioritaire de constitutionnalité. Problématique et perspective comparée, **90**

Tarek Majzoub

5. Le caractère juridictionnel de la Commission de la Loi de libéralisation des loyers : Remarques préliminaires (*synthèse*), **111**

Wael el-Zein

6. Les aspects constitutionnels de la privatisation des services publics, **117**

Marie-Thérèse Akl Kawerk

7. Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité, **131**

Carole Rosumek

8. Le principe de proportionnalité dans la justice constitutionnelle. Synthèse documentaire, **135**

Quatrième partie

Informations et activités

1. La justice constitutionnelle dans les pays arabes et l'Etat de droit, **143**
2. Repères : Le Conseil constitutionnel : Création, amendements et membres, 1993-2014, **145**
Background Details: The Constitutional Council: Creation, Amendments and Membership, 1993-2014, **148**
3. Bibliothèque spécialisée du Conseil constitutionnel, **153**
4. Le site du Conseil constitutionnel, **154**
5. Annuaire spécialisé du Conseil constitutionnel, **155**

Introduction

La magistrature constitutionnelle, institution constitutionnelle autonome gardienne de la Constitution

Issam Sleiman

Président du Conseil constitutionnel

Pas de substitut au contrôle de constitutionnalité des lois pour sauvegarder l'unité et la cohérence de l'édifice juridique de l'Etat, la régulation du fonctionnement des institutions démocratiques, la protection des droits et libertés et la consolidation des normes de justice. C'est le contrôle de constitutionnalité qui constitue le pilier de l'Etat de droit et des institutions démocratiques dans un Etat garant des droits des citoyens.

Le contrôle de constitutionnalité relève de la magistrature constitutionnelle, représentée par les Cours et Conseils constitutionnels, qui par essence jouissent d'une spécificité issue de leur position même dans le système constitutionnel et de leur rôle. La magistrature constitutionnelle ne constitue pas un prolongement de la justice ordinaire.

Il en découle que cette magistrature est en complémentarité avec les autres institutions de nature constitutionnelle. Il en découle aussi la distinction profonde, dans la praxis et le contenu des décisions, entre magistrature constitutionnelle et magistrature ordinaire. La justice constitutionnelle statue en effet à propos d'actes émanant de l'autorité politique. Les effets des décisions de cette justice sont par essence d'ordre politique (*polis*, cité). La justice constitutionnelle dégage normes et principes constitutionnels qui s'imposent au législateur, comme elle dégage des dispositions de la Constitution des objectifs d'une valeur constitutionnelle que les deux pouvoirs, législatif et exécutif, doivent prendre en compte pour l'élaboration des politiques et la détermination des mesures qui en assurent l'effectivité.

La justice constitutionnelle, relativement récente, notamment dans les pays arabes, est le fruit de longues maturations constitutionnelles. Il

est donc fort nécessaire de lui reconnaître pleinement sa haute importance, par le déploiement d'un effort continue de la part des acteurs de cette justice pour qu'elle réalise sa finalité.

Le Conseil constitutionnel actuel persévère dans la voie qu'il s'est tracée depuis 2009, notamment par l'approfondissement des études comparées sur la justice constitutionnelle. Il contribue aussi au développement à la fois du fonctionnement et de la jurisprudence constitutionnelle au niveau régional arabe et à l'extension de la culture relative à cette justice. Le Conseil publie son *Annuaire* qui contient des recherches sur des problèmes auxquels la justice constitutionnelle se trouve confrontée. Il soulève des problématiques et des perspectives normatives. *L'Annuaire* comporte en outre les Décisions, des Commentaires judiciaires, et des informations sur les activités du Conseil. *L'Annuaire* constitue à ce titre la mémoire du Conseil constitutionnel libanais.

Les études dans l'*Annuaire 2014* portent sur des problèmes fondamentaux et en perspective comparée, études élaborées par des spécialistes, ce qui contribue à l'enrichissement de la recherche opérationnelle et comparée.

La problématique des rapports entre les attributions de la magistrature constitutionnelle et celles du Parlement ouvre la voie à une riche jurisprudence. Le Préambule de la Constitution libanaise, en rapport avec les Décisions du Conseil constitutionnel, est aussi étudié dans l'*Annuaire 2014*, ainsi que le principe d'égalité dans la complexité de ses contextes et la problématique de l'élection du Chef de l'Etat et du recours à ce propos au Conseil constitutionnel. L'*Annuaire 2014* examine aussi la qualification juridique de commissions sous l'angle de la garantie du droit à la défense, ainsi que la problématique constitutionnelle de la privatisation.

Les commentaires relatifs aux Décisions du Conseil portent sur deux problèmes : la réglementation des anciens loyers et la prorogation du mandat du Parlement.

Nous espérons que ces études et commentaires contribuent au développement de la justice constitutionnelle et, plus profondément, à la diffusion de la culture de justice constitutionnelle.

Constitutional Judicial review as a Constitutional Institution

Issam Sleiman

President of the Constitutional Council

Judicial review of laws is a must for safeguarding the unity and coherence of the legal institution of the state, the consistency in the performance of Democratic institutions, the protection of fundamental rights and liberties, and establishing rules of justice.

The power of Judicial review of legislative actions is vested in the Constitutional Judiciary, whether Constitutional Courts or Councils, which have a distinctive character emanating from its position in the Constitutional Order, and from the role it plays in collaboration with the other constitutional Branches to perform their duties.

In fact, its position and powers distinguish it from the judiciary responsible for interpreting the laws and administering justice.

The constitutional judiciary reviews legislative actions a matter that has political impact. This judiciary evokes principles and rules of constitutional value that ought to bind the legislator, and draws from Constitutional texts aims of constitutional value, in which, both the Legislature and the Executive Authority, shall abide in drawing policies and procedures to implement.

Constitutional judicial review, which is relatively new, particularly in Arab countries, is the result of a long process of constitutional maturation. It is thus, necessary to fully recognize its utmost importance, and save no effort, continuously, by those engaged in it to achieve its purpose.

Since 2009, the Constitutional Council has promoted constitutional justice through comparative studies. It has also contributed to the development of constitutional jurisprudence, to strengthening of public institutions and to promoting a culture of justice, and to this end

had published a year book comprising decisions of the Council and commentaries on these decisions by eminent writers in this field.

This 2014 Yearbook includes articles on constitutional justice issues as well as information on the activities of the Council. This Yearbook constitutes, the memory of the Lebanese Constitutional Council.

The studies published address fundamental issues in a comparative perspective, studies written by specialists, contributing to the enrichment of comparative research in the field of constitutional judicial review.

The issues treated in this volume are many, but the most important deal with the relation between the jurisdiction of the Constitutional Council and the powers of the legislature, the impact of the Preamble of the Constitution upon the decisions of the Council, the misunderstanding concerning the issue of equality, and challenging the validity of the election of a President of the Republic.

Other issues dealt with, comprise the nomination of committees, other than the Judiciary, with judicial authority, and the impact of this issue upon the Constitutional guarantee for parties concerned in the conflict.

Commentaries cover many issues, but mainly the decision of the Council in the complaint challenging the Rent law of Residential premises, an issue that has been and still is very controversial in Lebanon.

Lastly, we hope that these studies and commentaries will help in promoting and in the development of Constitutional Judicial Review and in spreading the culture of Constitutional Justice.

Première partie

**Décisions
du Conseil constitutionnel**

All the English texts in this volume 8, 2014, were translated from French by Marie-Thérèse Zahr.

Décision no 7/2014 du 6/8/2014

Prorogation du mandat du Parlement

Requérants: Les députés MM. Michel Aoun, Edgard Maalouf, Ibrahim Kanaan, Hikmat Dib, Simon Abi Ramia, Nagi Gharios, Ziad Assouad, Fady al-Asmar, Nabil Nicolas, Alain Aoun.

Loi objet du recours et dont la suspension est requise : Loi d'urgence et exécutoire no 16 du 11/11/2014, publiée au *Journal officiel* no 48 du 11/11/2014 et relative à la **prorogation du mandat du Parlement**.

Le Conseil constitutionnel, réuni en son siège le 28/11/2014 sous la présidence de son président Issam Sleiman et la participation du vice-président Tarek Ziadé et des membres : Ahmad Takkieddine, Antoine Messarra, Antoine Khair, Zaghoul Attié, Toufic Soubra, Souheil Abdel Samad, Salah Moukheiber et Muhammed Bassam Murtada.

Conformément à l'article 19 de la Constitution,

Après examen du dossier du recours, des documents joints et du Rapport du rapporteur du 19/11/2014,

Considérant que les députés susmentionnés ont présenté un recours enregistré au Conseil le 13/11/2014

(suit ici la relation de la demande des requérants).

Sur la base de ce qui précède :

A. Dans la forme

Le recours, présenté par dix députés, enregistré dans le délai prévu par l'article 19, dernier alinéa, de la loi no 250/1993 et en conformité avec toutes les conditions, est recevable en la forme.

B. Dans le fond

1. La suspension de la mise en application de la loi

Le Conseil, qui a examiné le jour même du recours la demande de suspension de l'application de la loi au cours de sa réunion du 13/11/2014, n'a pas trouvé motif de répondre positivement à cette demande.

2. La violation par la loi des principes du Préambule constitutionnel

Considérant que le Préambule de la Constitution est partie intégrante de la Constitution.

Considérant que le Préambule stipule l'engagement du Liban par rapport à la Déclaration universelle des droits de l'homme et des Pactes des Nations Unies, ainsi que l'engagement de l'Etat à concrétiser ces principes dans tous les domaines sans exception.

Considérant que l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que la volonté populaire est la source du pouvoir, exprimée au moyen d'élections périodiques et libres sur la base d'un scrutin secret et libre.

Considérant que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel le Liban a adhéré en 1972, dispose que tout citoyen a le droit d'être électeur et éligible sur une base d'un scrutin périodique et égalitaire.

Considérant que le principe de périodicité des élections est confirmé par les décisions du Conseil constitutionnel, notamment les Décisions 2/97 et 1/2013.

Considérant que le principe de périodicité des élections est un principe constitutionnel lié au principe de la souveraineté populaire et à l'exigence de contrôle populaire de l'exercice du pouvoir à travers les élections.

Considérant que le contrôle à travers le processus électoral est un pilier des régimes démocratiques et que le Préambule de la Constitution dispose que le Liban est une République démocratique parlementaire,

fondée sur le respect des libertés publiques, à la tête desquelles la liberté d'expression et de croyance, la justice et l'égalité des droits et devoirs des citoyens sans discrimination ni préférence.

Considérant que les élections législatives constituent le moyen fondamental pour la réalisation de la démocratie parlementaire.

Considérant que les élections ouvrent la voie aux citoyens pour exprimer leur volonté dans le choix de leurs représentants.

Considérant que le Préambule de la Constitution dispose que le peuple est la source du pouvoir et le détenteur de la souveraineté exercée à travers les institutions constitutionnelles.

Considérant que le Conseil constitutionnel a confirmé, dans sa Décision 1/2013, que les élections libres et équitables sont le moyen principal pour l'émergence du pouvoir issu du peuple, fondement de la démocratie parlementaire.

Considérant que le principe de la compétition électorale, principe d'une valeur constitutionnelle, est le pilier et fondement des régimes démocratiques.

Considérant que les deux articles 22 et 24 de la Constitution disposent que le Parlement est composé de représentants élus.

Considérant que le Parlement représente le peuple dans l'exercice du pouvoir, duquel est issu le pouvoir exécutif et que le Parlement élit le Chef de l'Etat.

Considérant que la légitimité du Parlement est la matrice de légitimité des autres pouvoirs.

Considérant que le fondement de la légitimité du Parlement réside dans des élections libres, équitables, dans le respect des échéances et à travers lesquelles le peuple exprime sa volonté, contrôle l'exercice parlementaire et détermine ses choix, ce qui implique la stricte observance de la périodicité du suffrage et de la durée du mandat parlementaire.

Considérant que le Préambule de la Constitution dispose que le régime est fondé sur le principe de séparation des pouvoirs, de leur équilibre et de leur coopération.

Considérant que le respect de ce principe implique l'obligation, de la part de tous les pouvoirs, de respecter la temporalité de l'exercice des fonctions, c'est-à-dire l'observance par le Parlement de la durée du

mandat parlementaire, le respect par le gouvernement de la confiance accordée par le Parlement et la démission du gouvernement en cas de déni de confiance.

Considérant que la prorogation par le Parlement de la durée du mandat parlementaire, alors que la durée fonctionnelle du gouvernement est tributaire aussi du Parlement, ce qui entraîne la perturbation de l'équilibre entre les deux pouvoirs législatif et exécutif en faveur du législatif.

Considérant que la violation de l'équilibre des pouvoirs, incompatible avec la Constitution, débouche sur la violation de la légitimité parlementaire durant la période prorogée et, par suite, porte atteinte à la légitimité de tout ce qui en découle.

Aussi la prorogation du mandat du Parlement, pour deux ans et sept mois, après une prorogation antérieure, est incompatible par principe avec la Constitution.

3. La violation de l'art. 27 de la Constitution

Considérant que l'art. 27 de la Constitution dispose que le député représente toute la nation et que son mandat n'est ni impératif ni conditionnel de la part de ses électeurs.

Considérant que ce mandat non impératif est exercé par le député comme il le juge opportun.

Considérant que le caractère non impératif du mandat parlementaire implique la délimitation de sa temporalité.

Considérant que l'équilibre dans le mandat parlementaire non impératif se fonde sur deux éléments de base : le caractère non impératif du mandat avec la disposition du député à agir suivant ses convictions durant son mandat et, d'autre part, l'expiration de la délégation et le retour au peuple, source du pouvoir, pour qu'il exprime sa volonté dans des élections.

Considérant que la prorogation pour le Parlement de son mandat perturbe l'équilibre sur lequel se fonde le mandat parlementaire et est incompatible avec la conception du mandat en vertu de l'art. 27 de la Constitution.

Considérant que le Conseil constitutionnel a déjà invalidé, par sa Décision 4/96, le texte fixant le mandat du Parlement à quatre ans et huit mois, contrevenant ainsi à un principe et à une coutume parlementaire au Liban.

Considérant que la prorogation de la durée du mandat parlementaire, ultérieurement à l'organisation des élections, est plus dangereuse que la prorogation du mandat par la loi électorale et avant l'organisation des élections.

Considérant que l'art. 44 de la Constitution dispose que la confiance peut être déniée au président de l'Assemblée et au vice-président deux ans après leur élection et lors du début du mandat parlementaire, ce qui constitue un indicateur que le mandat de l'Assemblée, en vertu de la Constitution, est délimité à quatre ans.

Considérant que le Liban a depuis longtemps et de façon continue délimité à quatre ans le mandat parlementaire.

Aussi la prorogation du mandat parlementaire est incompatible avec la Constitution.

4. La violation de l'art. 32 de la Constitution

Considérant que l'art. 32 de la Constitution dispose que les séances du Parlement au cours de la seconde session sont consacrées à l'examen et au vote du Budget avant tout autre projet.

Considérant que ce texte n'est pas formulé de façon impérative et obligatoire, mais donne priorité et prééminence à ce travail qui doit figurer en tête de l'ordre du jour du Parlement avant tout autre travail, mais qu'il n'empêche pas le Parlement de légiférer pour d'autres affaires nécessaires et urgentes avant l'examen du Budget.

Considérant que, par référence aux diverses dispositions de la Constitution, on constate une hiérarchie quant à la violation, comme dans l'art. 31 qui stipule : « Toute réunion de la Chambre en dehors du temps légal de session est illicite et nulle de plein droit » et aussi dans l'art. 34 qui dispose : « La Chambre ne peut valablement se constituer que par la présence de la majorité des membres qui la composent légalement. » En outre, l'art. 78 de la Constitution dispose : « La Chambre saisie d'un projet de loi constitutionnelle *ne doit*, jusqu'au vote définitif, s'occuper que de

la révision. Elle ne peut délibérer et voter que sur les articles et questions limitativement énumérés et précisés au projet qui lui a été transmis. »

Considérant que cette disposition est formulée impérativement avec le terme « *ne doit* » puis suivie des termes : « *Il ne peut* » (*lâ 'umkinuhu*), ce qui impose expressément un interdit quant à l'examen de ce qui sort du projet.

Considérant que ces expressions impératives, tranchantes et obligatoires figurent dans plusieurs articles (art. 38, 40, 47, 79, 84, 85, 89), mais nullement dans l'art. 32, ce qui indique clairement que l'art. 32 n'est pas impératif, mais donne priorité et préférence pour l'examen du Budget, sans que cela entraîne violation ou invalidation de tout autre acte législatif engagé avant l'examen du Budget.

Aussi ce motif dans le recours est irrecevable.

5. La violation de l'art. 57 de la Constitution

Considérant que l'art. 57 de la Constitution attribue au Chef de l'Etat le droit de renvoyer une fois au Parlement le texte de loi dans la limite du délai de promulgation et que sa demande ne peut être rejetée.

Considérant que le même art. dispose qu'en cas d'expiration du délai sans promulgation et sans renvoi pour une seconde lecture, la loi est considérée exécutoire de fait et doit être publiée.

Considérant que l'art. 62, dispose : « En cas de vacance de la présidence de la République pour quelque raison que ce soit, les pouvoirs du Président de la République sont exercés à titre intérimaire par le Conseil des ministres. »

Considérant que la loi objet du recours n'a pas été promulguée par le Conseil des ministres qui exerce par délégation les attributions du Chef de l'Etat, dans la limite du délai prescrit, et que la loi devient exécutoire à l'expiration de ce délai.

Aussi la loi objet du recours n'est pas incompatible avec l'art. 57 de la Constitution.

6. Les circonstances exceptionnelles

Considérant que la loi objet du recours stipule dans un art. unique : « Le mandat du Parlement actuel prend fin le 20 juin 2017 », sans indication de circonstances exceptionnelles, relevées seulement dans l'Exposé des motifs.

Considérant que les circonstances exceptionnelles sont non ordinaires, menacent la sécurité, l'ordre public et l'entité nationale.

Considérant que les circonstances exceptionnelles impliquent des mesures exceptionnelles pour la sauvegarde de l'ordre public et constitutionnel.

Considérant qu'une légitimité exceptionnelle, qui émerge de ces circonstances, se substitue à la légitimité en période normale et tant que ces circonstances persistent.

Considérant que dans les circonstances exceptionnelles, imprévisibles et issues de faits de la plus haute gravité, il est permis au législateur, dans des limites déterminées, de dévier par rapport à des principes constitutionnels pour la sauvegarde de l'ordre public, la continuité des institutions, et la garantie de l'intérêt général, ce que le Conseil constitutionnel a souvent confirmé.

Considérant que l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles présuppose des motifs objectifs, concrets, manifestes et qui font obstacle à la garantie de l'ordre public par des moyens légaux conventionnels.

Considérant que les circonstances exceptionnelles se délimitent dans le temps et l'espace.

Considérant que l'état de nécessité doit être temporellement circonscrit dans la limite de ces circonstances.

Considérant que s'il appartient au législateur d'apprécier l'existence de telles circonstances qui exigent des lois d'exception dans la limite de la durée que ces circonstances exigent, l'exercice de ce droit demeure soumis au contrôle du Conseil constitutionnel.

Considérant que si ces circonstances sont actuellement exceptionnelles dans quelques régions du Liban, d'après les déclarations du ministre de l'Intérieur, on ne peut présupposer que ces circonstances perdurent pour deux ans et sept mois.

Considérant que les circonstances exceptionnelles qui pourraient motiver l'ajournement de l'échéance électorale et avant l'expiration du mandat de la Chambre, le 20/11/2014, mandat déjà prorogé antérieurement, elles ne peuvent motiver le prolongement à nouveau de la prorogation pour deux ans et sept mois.

Considérant que la prorogation est discordante par rapport aux exigences requises, que la prorogation, quand elle est extensive, est injustifiable par des données factuelles et imminentes, et que la motivation par des considérations futures ou aléatoires ne tient pas ni en fait ni en droit.

Considérant que les mesures exceptionnelles doivent être temporellement délimitées pour la sauvegarde de l'ordre public.

Considérant que la réduction de la durée de la prorogation n'est pas du ressort du Conseil constitutionnel qui ne peut se substituer au Parlement.

Considérant que le déroulement périodique des élections est un fondement de l'ordre public, fondement qu'on ne peut enfreindre sous prétexte de circonstances exceptionnelles.

Aussi les circonstances exceptionnelles ne justifient l'ajournement de l'échéance électorale que pour une durée délimitée à la période limitative de ces circonstances et non pour deux ans et sept mois.

7. La corrélation entre élections et entente électorale

Considérant qu'il ressort du Procès-verbal de la séance parlementaire au cours de laquelle la prorogation a été approuvée, et aussi des déclarations des députés, que parmi les justifications de la prorogation figure l'entente (*tawâfuq*) sur une nouvelle législation électorale.

Considérant que les élections législatives constituent une échéance constitutionnelle à engager en son temps.

Considérant que le déroulement de l'échéance électorale n'est pas tributaire de l'accord sur une nouvelle législation électorale.

Considérant que le Pacte national est partie intégrante de la Constitution et que les normes du Pacte (*mithâqiyya*) impliquent l'observance de la Constitution et la réalisation de l'échéance électorale en son temps.

Considérant que le Pacte national ne peut servir d'alibi pour l'ajournement des élections et la prorogation du mandat du Parlement, du fait qu'une telle praxis sape les fondements du Pacte national, les engagements nationaux (*al-ta'hudât al-wataniyya*), l'ordre constitutionnel et l'entité étatique.

Aussi lier la réalisation des élections législatives à une entente sur une nouvelle législation électorale ou l'entente quant à leur déroulement est incompatible avec la Constitution.

8. La sabotage (ta'tîl) des institutions constitutionnelles

Considérant que la régulation des institutions constitutionnelles est le fondement de l'ordre public.

Considérant que cette régulation implique que chaque institution, sans délai, exerce les fonctions qui lui sont attachées dans la limite des attributions et des normes et principes constitutionnels.

Considérant que les circonstances exceptionnelles impliquent l'exercice par les institutions constitutionnelles de leurs obligations et le renforcement de l'effort pour faire face à ces circonstances, sauvegarder l'entité nationale et les intérêts supérieurs de la nation.

Considérant que la vacuité dans une institution, surtout à la présidence de la République, perturbe le fonctionnement de toutes les institutions et de l'ordre public.

Considérant que la prorogation du mandat parlementaire ne peut être motivée par la vacuité à la présidence de la République, surtout que la responsabilité de cette vacuité relève du Parlement lui-même.

Considérant que la vacuité à la présidence de la République et la délégation des attributions du Chef de l'Etat au Conseil des ministres se répercutent négativement et dangereusement sur le fonctionnement de l'Exécutif et sur l'ensemble de l'entité nationale.

Considérant que le Conseil des ministres n'a pas formé la Commission de supervision des élections et n'a pas pris les mesures nécessaires pour le déroulement des élections.

Considérant que la perturbation des conditions politiques et sécuritaires et la vacuité présidentielle seraient étendues à la vacuité dans le pouvoir législatif au cas où la loi de prorogation est invalidée après

l'expiration déjà, le 20/11/2014, du mandat parlementaire et qu'il n'est donc plus possible de fournir au Parlement la possibilité de réduire la durée de la prorogation.

Considérant que la vacuité dans les institutions constitutionnelles contredit la finalité même de la Constitution, entraîne la chute de l'édifice constitutionnel et plonge le pays dans l'inconnu.

Considérant que la loi de prorogation du mandat parlementaire a paru neuf jours seulement avant l'expiration de ce mandat et que, de ce fait, le recours en invalidation a été présenté une semaine avant cette expiration, ce qui réduit à l'extrême les alternatives devant le Conseil constitutionnel.

Considérant que l'invalidation de la loi inconstitutionnelle de prorogation, dans la situation présente, entraîne la vacuité dans le pouvoir législatif jointe à la vacuité à la présidence de la République, ce qui constitue radicalement une violation de la Constitution.

Aussi pour pallier la vacuité au Parlement et pour ne pas rompre la voie en vue de l'élection présidentielle, la prorogation est considérée comme une voie de fait (*amran wâqi'an*).

Après délibération, le Conseil constitutionnel affirme (*yu'akkid*) à l'unanimité ce qui suit :

1. La périodicité impérative des élections est un principe constitutionnel absolu qui ne supporte aucune violation.

2. Toute liaison de cette périodicité impérative à un accord sur une législation électorale, ou une autre considération, est incompatible avec la Constitution.

3. Les circonstances exceptionnelles doivent être temporellement délimitées et circonscrites, limitativement, à la durée de ces circonstances.

4. La périodicité impérative de l'échéance électorale doit s'opérer juste à l'expiration des circonstances exceptionnelles et sans attendre la fin du mandat prorogé.

5. Le sabotage des institutions constitutionnelles, surtout à la tête de l'Etat, constitue une violation flagrante de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel décide à l'unanimité :

1. La recevabilité du recours en la forme.

2. Le rejet du recours afin d'éviter l'extension de la vacuité dans les institutions constitutionnelles.

Décision publiée le 28/11/2014

Les membres

Muhammad Bassam Murtada

Salah Moukheiber

Suheil Abdel Samad

Toufic Soubra

Zaghloul Attié

Antoine Khair

Antoine Messarra

Ahmad Takieddine

Vice président: Tarek Ziadé

Président: Issam Sleiman

D'autres Décisions du Conseil constitutionnel en 2014
paraîtront en traduction française et/ou anglaise dans le prochain
Annuaire 2015, vol. 9.

Decision No 7/2014

Date: 28/11/2014

Complainants: The Members of Parliament Messrs Michel Aoun, Edgard Maalouf, Ibrahim Kanaan, Hikmat Dib, Simon Abi Ramia, Nagi Gharios, Ziad Assouad, Fady al-Asmar, Nabil Nicolas, Alain Aoun.

The challenged law, with demand for stay of execution and invalidation: Urgent Law No 16 dated November 11, 2014 on the extension of the mandate of the Parliament coming to force ipso jure published in the Official Gazette issue no 48 dated 11/11/2014.

The constitutional council met in conference on November 28, 2014 and was presided over by President Issam Sleiman in the presence of the Vice-President Tarek Ziadeh and the members: Ahmad Takkieddine, Antoine Messarra, Antoine Khair, Zaghoul Atiyah, Toufic Soubra, Souheil Abdel Samad, Salah Moukhaiber, and Muhammad Bassam Murtada.

Persuant to article 19 of the Constitution;

After having studied the briefs relating to the challenged law, and its attachments, and the report of the rapporteur dated November 19, 2014;

Considering that the aforementioned MPs have lodged a complaint with the Constitutional Council registered on November 13, 2014;

(Facts omitted)

On the basis of the above:

a. As to the form:

The application lodged by ten MPs, registered within the period provided for in the last paragraph of article 19 of the law no 250/1993 and in compliance with all terms and conditions, is admissible in form.

B. As to the merits:

1. Stay of execution of the challenged Law:

The Council met in conferences on November 13, 2014, the same day that the challenged law for review was lodged, and did not consider this request justified.

2. On the claim that the Law Referred for Review violates the Principles of the Preamble of the Constitution

Considering that the Preamble of the Constitution hereto shall form an integral part of the Constitution;

Considering that the Preamble stipulates that Lebanon shall abide by the Universal Declaration of Human Rights and by the Covenants of the United Nations Organization. The Government shall embody these principles in all fields and areas without exception;

Considering that the article 21 of the Universal Declaration of Human Rights provides that the will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free procedures;

Considering that the International Covenant on Civil and Political Rights, to which Lebanon has signed up, provides that every citizen has the right and the opportunity to vote and to be elected at genuine and periodic elections which shall be by universal and equal suffrage;

Considering that the principle of periodic elections is confirmed in the Constitutional Council decisions, in particular the decisions 2/97 and 1/2013;

Considering that the principle of periodic elections is a constitutional principle tied to the principle of popular sovereignty and to the requirement of popular control to exercise power through elections;

Considering that supervision through electoral procedure is a pillar of the democratic systems and the Preamble of the Constitution provides that Lebanon is a parliamentary democratic republic based on respect for public liberties, especially the freedom of opinion and belief, and respect for social justice and equality of rights and duties among all citizens without discrimination;

Considering that parliamentary elections are the fundamental way to achieve parliamentary democracy;

Considering that elections pave the way for citizens to express their will to choose their representatives;

Considering that the Preamble of the Constitution provides that the people are the source of authority and sovereignty, they shall exercise these powers through the constitutional institutions;

Considering that in its Decision 1/2013, the Constitutional Council has confirmed that free and fair elections are the primary means for the emergence of power derived from the people, the basis of parliamentary democracy;

Considering that the principle of electoral competition, a principle of constitutional value, is the pillar and the basis of democratic systems;

Considering that the two articles 22 and 24 of the Constitution provide that the parliament is composed of elected members;

Considering that the Parliament, from which is derived the executive power, and which represents the people in the exercise of powers, is vested with the right of electing the Head of State;

Considering that the legitimacy of the Parliament is the basis of legitimacy of powers in the State.

Considering that the basis of parliament legitimacy lies in free and fair elections, the respect of elections deadlines, through which people express their will, supervise parliamentary performance and determine their choices, and, which consequently, requires the strict observance of periodic elections and of its terms of office;

Considering that the Preamble of the Constitution provides that the political system is established on the principle of separation of powers, their balance and cooperation;

Considering that the respect of this principle requires all powers to respect the performance of duties' timeframe that means the observance by the parliament of its term of office, the respect by the Government of the Parliament's motion of confidence and the resignation of the Government in case of vote of no confidence;

Considering that the extension by the parliament of its mandate while the functional life of the government depends on the Parliament as

well, leads to disturb the balance between the two powers, legislative and executive, in favor of the first;

Considering that the violation of the balance of powers, inconsistent with the constitution, leads to the violation of parliamentary legitimacy during the extended mandate, leading to challenge the legitimacy of everything that comes with it;

The extension of the parliament's mandate for two years and seven months, after a previous extension, is in principle inconsistent with the Constitution;

3. On the claim founded on violation of Article 27 of the Constitution

Considering that article 27 of the Constitution provides that a member of the Chamber shall represent the whole Nation. No restriction or condition may be imposed upon his mandate by his electors;

Considering that this unrestricted mandate is to be exercised by a member of the Chamber should he consider it appropriate;

Considering that the unrestricted nature of the parliamentary mandate requires the specification of its term of office;

Considering that the balance in the unrestricted parliamentary mandate is based on two fundamental items: the unrestricted nature of the mandate and the absolute right of the MP to act in accordance with his convictions throughout his term of office and, on the other hand, to resort to the people, who are the source of authority, in order to express their will through elections;

Considering that the extension by the parliament of its own term of office disturbs the balance on which is based the parliamentary mandate, it is thereby inconsistent with the concept of this mandate in virtue of the article 27 of the Constitution;

Considering that the Constitutional Council had already invalidated through its decision 4/96 the text setting out the mandate of the Parliament to four years and eight months, thereby failing to comply with the parliamentary principles and customs in Lebanon;

Considering that the extension of the parliamentary mandate, subsequent to holding elections, is more dangerous than the extension of the mandate by an electoral law and prior to the organization of elections;

Considering that the article 44 of the Constitution stipulates that the Chamber may two years after the election of the President and the Vice-President, and in the first session it holds, withdraw its confidence from the President or the Vice-President, which constitutes an indicator that the mandate of the Chamber, according to the Constitution, is limited to four years.

Considering that Lebanon has always limited the mandate of the Chamber to four years;

Consequently, the extension of the parliamentary mandate is inconsistent with the Constitution.

4. On the claim founded on The Violation of Article 32 of the Constitution

Considering that article 32 of the Constitution stipulates that the meetings of the second session shall be reserved for the discussion of, and voting on the budget before any other issue;

Considering that this text is not worded in a restrictive and mandatory way, but gives priority and pre-eminence to this issue that shall be at the top of the agenda of the Parliament before any other issue, but does not prevent the Parliament from legislating on other necessary and urgent issues prior to the consideration of the Budget;

Considering that, by reference to various provisions of the Constitution, we notice a hierarchy regarding the violation, as in article 31 that stipulates: “Meetings of the Chamber outside those set for legal sessions shall be unlawful and ipso facto null and void” and the article 34 stipulates as well: “The Chamber shall not be validly constituted unless the majority of the total membership is present;”

The article 78 of the Constitution stipulates:”When a bill dealing with a constitutional amendment is submitted to the Chamber, it must confine itself to its discussion before any other work until a final vote is taken. It may discuss and vote only on the articles and the questions clearly enumerated and defined in the bill submitted to it;”

Considering that this provision is imperatively formulated with the expression “must” followed by the expression “may only”, forbidding explicitly the discussion of any other matter that falls outside the project scope.

Considering that these imperative, compelling and compulsory expressions are found in several articles (art. 38, 40, 47, 79, 84, 85, 89), but not in article 32, which clearly shows that article 32 is not imperative, but gives priority and preference to the consideration of the Budget; without thereby violation or invalidation of any other legal act before discussing and voting on the Budget;

Consequently, this reason raised within the appeal was rejected.

5. The claim of Violation of Article 57 of the Constitution

Considering that article 57 of the Constitution vests in the President of the Republic the power to demand the reconsideration of a law once during the period prescribed for its promulgation, which demand may not be deviated.

Considering that the article 62 stipulates: “should there be a vacancy in the Presidency for any reason whatsoever, the Council of Ministers shall exercise the authorities of the President by delegation;”

Considering that the same article stipulates that if the time limit expires without the law being issued or returned, the law shall be considered automatically operative and must be promulgated.

Considering that the law referred for review shall not be promulgated by the Government that exercises the authorities of the President of the Republic by delegation, within the time-limit prescribed, and that the law shall become enforceable at the deadline;

Consequently, the law referred for review is not incompatible with article 57 of the Constitution.

6. On the subject of The Extraordinary Circumstances

Considering that the law referred for review stipulated in a sole article: “the mandate of the current parliament expires on June 20, 2017,” without mentioning the extraordinary circumstances that were only found in the Explanatory Memorandum;

Considering that the extraordinary circumstances are not ordinary, but are a threat to security, public order and national entity;

Considering that extraordinary circumstances imply extraordinary measures to safeguard public and constitutional order;

Considering that an extraordinary legitimacy that emerges from these circumstances, supersedes the legitimacy in normal time and as long as these circumstances continue;

Considering that in extraordinary circumstances resulting from unforeseeable and dangerous events, the legislator may within the limits laid down, deviate from the provisions and the principles of the Constitution in order to safeguard public order, the continuity of the institutions, and the protection of general public interest; as reiterated by the constitutional council;

Considering that the implementation of the theory of extraordinary circumstances shall request objective, concrete, and clear reasons keeping from securing public order through ordinary laws;

Considering that extraordinary circumstances are determined in time and space;

Considering that the state of necessity shall be defined within a timeframe;

Considering that the legislator should assess whether these circumstances exist and whether they require emergency laws as long as they persist; the exercise of its right remains subject to the supervision of the constitutional council;

Considering that if these circumstances are currently extraordinary in some areas of Lebanon, upon the declaration of the Minister of the Interior, it shall not be assumed that these circumstances shall persist two years and seven months;

Considering that the extraordinary circumstances may uphold the postponement of the elections that shall be held in due date, and prior to the end of the Parliament's term, on November 20, 2014, which has been already extended once, but should not justify the extension of the mandate again for two years and seven months;

Considering that the extension of the mandate is inconsistent with the requirements; thus, when extensive, it shall not be justified by factual and current data; besides, future and uncertain considerations shall be founded neither in fact nor in law;

Considering that exceptional measures shall be temporarily limited in order to safeguard public order;

Considering that shortening the duration of the extension is not under the jurisdiction of the Constitutional Council that may not replace the Parliament;

Considering that periodic elections are the foundation of public order, a foundation that shall not be infringed under the pretext of exceptional circumstances;

Thus, the exceptional circumstances shall only justify the postponement of the elections for a limited time as long as the exceptional circumstances dictate, but shall not be delayed for two years and seven months;

7. On the subject of Correlation between Elections and the consensus to hold elections

Considering that the minutes of the parliamentary session, during which the extension was approved, included the statements of members of parliament and the reasons of extension which contained the agreement on a new electoral law;

Considering that the legislative elections constitute a constitutional deadline that shall be held at the time fixed;

Considering that the elections shall not be tied to a new electoral law;

Considering that the National Pact is an integral part of the Constitution and that the norms of the Pact imply the observance of the Constitution and the holding of elections on time;

Considering that the National Pact should not be an excuse to postpone the elections and to extend the mandate of the Parliament, because such practice shall lead to undermine the foundations of the national Pact, the national commitments, constitutional order and state entity;

Thus, tying legislative elections to an agreement on a new electoral law or an agreement on the electoral process shall be incompatible with the Constitution;

8. On the subject of Crippling the Constitutional Institutions

Considering that regulating constitutional institutions shall be the foundation of public order;

Considering that this regulation shall imply that each institution, without delay, carries out the functions delegated to it within the limit of

the powers that are conferred upon by the Constitution, and within the framework of the principles and norms provided by the said Constitution;

Considering that extraordinary circumstances shall require the constitutional institutions to fulfill their obligations and to strengthen their efforts in order to tackle these circumstances, to protect the national entity and the highest interests of the Nation;

Considering that power vacuum in an institution, especially the presidency, disturbs the functioning of all institutions and of public order;

Considering that the extension of the parliamentary mandate should not be motivated by the void in the presidency, especially that the responsibility of this void lies within the Parliament itself;

Considering that the vacuum in the presidency and the delegation to the Government to exercise the authority of the President have a negative and dangerous impact on the functioning of the executive and on the whole national entity;

Considering that the Government did not set up the Electoral Supervisory Commission and did not undertake any necessary measures for the elections;

Considering that the deterioration of political and security conditions and the presidential void shall lead to void in the Legislative if the law of extension is rejected after the termination of the parliamentary mandate on November 20, 2014 and shall not be at all feasible to provide the Parliament with the possibility to abridge its extended term;

Considering that the void in the constitutional institutions shall contradict the purpose of the Constitution, lead to undermine the Constitution principles and plunge the country into the unknown;

Considering that the law related to the extension of the parliamentary mandate was published nine days before the termination of this mandate, and, accordingly, the challenge was filed a week prior to the termination, reducing thereby to the extreme the alternatives of the Constitutional Council;

Considering that the invalidation of the law on the extension of the mandate of the Parliament in the current situation shall lead to vacuum in the Legislative besides the vacuum in the Presidency, which shall be a flagrant violation of the Constitution;

Thus, in order to prevent further vacuum in the constitutional institutions and to avoid impeding the holding of presidential election, the extension shall be considered a fait accompli (amran waqi'an);

After deliberation, the Constitutional Council unanimously asserts the following:

1- Periodic elections are an absolute constitutional principle that shall not be breached;

2- Tying the imperative periodic elections to an agreement on electoral law or any consideration is incompatible with the Constitution;

3- Extraordinary circumstances shall be limited only to the period of these extraordinary circumstances;

4- The imperative periodic elections shall be held as soon as the extraordinary circumstances end and shall not wait for the expiry of the extended mandate;

5- Crippling constitutional institutions, especially at the level of the head of the State, shall constitute a flagrant violation of the Constitution.

Wherefore, premises considered

The Constitutional Council decides unanimously that:

1- The complaint is admissible in form.

2- The complaint is dismissed in order to prevent further power vacuums in state institutions.

3- This decision shall be published in the official Gazette

Decision rendered on November 28, 2014

The members

Muhammad Bassam Murtada

Salah Moukheiber

Suheil Abdel Samad

Toufic Soubra

Zaghloul Atiyah

Antoine Khair

Antoine Messarra

Ahmad Takieddine

Vice president: Tarek Ziadé

President: Issam Sleiman

Deuxième partie

**Commentaires
à propos des décisions**

Le droit au logement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel libanais

*Simon Badran**

Saisi par dix députés de la constitutionnalité de la loi relative à la location des biens immobiliers, le Conseil constitutionnel libanais a considéré dans sa décision rendue le 6 août 2014 que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement est un objectif de valeur constitutionnelle.

Le droit au logement n'étant expressément consacré par aucun texte constitutionnel, le Conseil constitutionnel a jugé utile de puiser la substance de certaines conventions internationales ratifiées par le Liban. Ainsi, l'article 25-1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, que le Liban s'est engagé de la respecter dans le Préambule de sa Constitution, dispose :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. »

Le Conseil constitutionnel a ensuite expressément rattaché à divers textes constitutionnels le droit pour toute personne de disposer d'un logement. Ainsi, il tire le droit au logement du Préambule de la Constitution qui se réfère expressément à la justice sociale et au développement équilibré des régions sur le plan culturel, social et économique, assise fondamentale de l'unité de l'Etat et de la stabilité du régime.

Ces alinéas du Préambule auraient pu suffire à conférer une assise constitutionnelle à l'objectif de garantir un logement à tout individu. Pourtant, le Conseil constitutionnel a également exprimé la volonté de fonder cet objectif sur le droit au respect de la vie familiale dans le but de le renforcer. Ainsi la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est une condition de l'effectivité du

* Université de Toulon (France).

droit à mener une vie familiale normale, du droit au développement de l'individu ainsi que de celui de la sécurité matérielle et sociale.

L'accès au logement doit être protégé parce qu'il est nécessaire au développement de la vie familiale en tant que lieu de celle-ci. Sans logement, cette vie familiale ne serait pas « normale ». Cela revient à imputer à l'Etat l'obligation d'assister les individus à surmonter leurs difficultés matérielles, voire à leur trouver un logement décent si telle est la condition pour que la cellule familiale demeure unie.

La reconnaissance simultanée d'un multiple fondement textuel d'une norme constitutionnelle ne constitue pas une innovation, mais illustre la volonté du juge constitutionnel d'assurer la légitimité de son interprétation.

Le Conseil constitutionnel aurait probablement pu énoncer le droit au logement décent d'une façon ou d'une autre. Par exemple, il aurait pu aborder ce droit sous l'angle de la dégradation de la dignité de la personne humaine, comme l'a déjà réalisé son homologue français. C'était d'autant plus probable que la Constitution libanaise protège la « dignité » des communautés religieuses.

On pourrait aussi estimer par une interprétation dynamique que le droit de disposer d'un logement décent est une condition de l'effectivité de la protection de la santé, ou que le droit au respect de la vie privée implique la disposition d'un tel logement.

Le Conseil constitutionnel va faire découler de cette constitutionnalisation du droit au logement un certain nombre d'obligations qui s'imposent tant au législateur qu'au pouvoir exécutif chargés de déterminer les modalités de mise en œuvre de cet objectif. Ainsi, tout en laissant au législateur la liberté du choix des moyens à mettre en œuvre, il se réserve le droit de contrôler l'adéquation des modalités retenues par la loi à l'objectif à atteindre jusqu'à sanctionner si besoin la méconnaissance de cet objectif. Bien qu'étant un simple objectif de valeur constitutionnelle, son respect est assuré dans la mesure où il est interdit de le priver de garanties légales.

Cependant, le juge constitutionnel n'a pas fait référence à sa jurisprudence établie le 23 novembre 1999 qui interdisait au législateur l'abrogation d'une loi protectrice d'une liberté fondamentale sans la remplacer par une autre loi offrant des garanties équivalentes. Cette jurisprudence, dite « effet-cliquet », a pour objet de limiter le pouvoir que détient le législateur sur la réglementation de certaines libertés fondamentales.

D'autre part, la reconnaissance d'un droit à un logement décent ne va pas sans susciter de très nombreuses interrogations, car il peut heurter un autre droit fondamental : le droit de propriété sacralisé par la Constitution libanaise depuis son élaboration en 1926. Ainsi, face aux problèmes des sans-abris et des personnes défavorisées, le juge ordinaire, en prenant appui sur le droit au logement, ne pourra guère accepter que des locaux d'habitation restent vides, du seul gré de leur seul propriétaire. L'objectif de valeur constitutionnelle peut contraindre un propriétaire à accepter les réquisitions en vue de loger des personnes, sans qu'il puisse s'y opposer au nom de son droit de propriété. Le droit à un logement décent pourra consacrer de manière définitive la fonction sociale ou holiste du droit de propriété. Le propriétaire ne retrouve une certaine légitimité que s'il exerce son droit exactement dans le respect de l'intérêt général.

Si le Conseil constitutionnel n'a pas constitutionnalisé le droit au logement en tant que « principe » à valeur constitutionnelle, c'est certainement parce qu'il s'est refusé à le faire. Parmi les motifs qui peuvent justifier ce refus, certains tiennent probablement à l'inachèvement du régime juridique des droits économiques et sociaux. Ainsi, dans le contexte de leur adoption, ces derniers ont originellement été considérés, par la majorité de la doctrine, comme étant d'une nature différente des droits civils et politiques. La « positivité » et la progressivité des droits économiques et sociaux, qui impliquent une mise en œuvre graduelle et sélective, en fonction des finances et priorités des autorités publiques, conduiraient ainsi forcément à une formulation vague et imprécise qui exclurait tout mécanisme juridictionnel effectif. Pour toutes ces raisons, les droits économiques et sociaux seraient considérés comme des principes symboliques, politiques ou moraux, alors que les droits civils et politiques constitueraient de véritables normes juridiques.

En effet, il est traditionnellement reconnu que les droits civils et politiques sont de nature « négative », alors que les droits économiques et sociaux sont au contraire de type « positif » et qu'ils formulent ainsi des « normes programmatrices » ou des « droits-créances ». La doctrine leur accorde généralement de tels qualificatifs dans la mesure où la mise en œuvre des droits civils et politiques n'exigerait qu'une abstention des autorités publiques alors que les droits économiques et sociaux, pour être pleinement effectifs, nécessiteraient une intervention positive des pouvoirs publics.

L'accomplissement des droits économiques et sociaux engagerait des dépenses financièrement importantes pour l'Etat, alors que celle des droits civils et politiques serait peu coûteuse. Ainsi, si le Conseil constitutionnel a consacré explicitement le droit à un logement décent, il a toutefois refusé de se prononcer directement sur l'obligation positive imposée à l'Etat dans le but d'accorder un logement de type social. Cette obligation aurait entraîné une lourde charge financière sur les épaules des pouvoirs publics libanais.

Cependant, l'objectif du droit à un logement décent rompt quelque peu avec une jurisprudence « économiquement libérale » du Conseil, donnant l'image d'un juge constitutionnel préoccupé par l'idée de justice sociale. Cette démarche protectrice du Conseil constitutionnel au regard de la politique sociale du logement s'inscrit pleinement dans la logique de la jurisprudence des Cours suprêmes des Etats occidentaux. Ces derniers ont eu recours à différents moyens pour reconnaître le droit au logement au niveau national : Soit la reconnaissance du droit au logement est mentionnée explicitement dans la Constitution ; soit elle s'inscrit comme un principe, un but ou un objectif social ou politique essentiel de l'Etat ; soit elle fait partie intégrante d'autres droits fondamentaux garantis par la Constitution, comme par exemple le droit à la vie ou à la dignité humaine.

Pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'organe principal de l'Organisation des Nations Unies chargé de superviser la réalisation du droit au logement par les Etats, il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint comme un simple bien matériel, un toit. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité. Un logement sera en conformité avec cette interprétation du droit international :

- « si certains éléments minimaux sont garantis en tout temps :
- La sécurité légale de l'occupation, y compris une protection légale contre l'expulsion ;
 - La proximité des services, matériaux, équipements et infrastructures nécessaires, y compris un accès à de l'eau potable et aux services d'assainissement;
 - Le coût abordable, y compris pour les plus pauvres à travers des aides d'allocations pour le logement et une protection contre des loyers excessifs;
 - L'habitabilité, entendue comme une protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent et les maladies ;
 - La facilité d'accès pour les groupes défavorisés, et notamment les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques et les victimes de catastrophes naturelles ;
 - Un emplacement adéquat, c'est-à-dire éloigné des sources de pollution, mais à proximité des services de santé et des établissements scolaires ».

Le Conseil constitutionnel libanais considère que l'obligation d'assurer le droit au logement décent requiert encore des pouvoirs publics qu'ils adoptent les mesures législatives nécessaires, qu'ils se dotent d'une stratégie et d'un plan d'action pour le logement au niveau national afin de garantir qu'un logement sera adéquat, disponible et accessible à chacun, y compris dans les zones rurales et les zones urbaines les plus vulnérables.

Garantir un droit au logement n'est possible que s'il est pris en compte, non seulement par les politiques spécifiques aux personnes défavorisées, mais dans tous les domaines qui ont un effet sur la régulation des marchés et la capacité de créer des logements décents à coût abordable : les aides au logement, le logement social, la fiscalité, l'urbanisme, l'action foncière...

Troisième partie

Études
sur la justice constitutionnelle

Contrôle de constitutionnalité:**Limite des attributions****Issam Sleiman*

Président du Conseil Constitutionnel

La limite qui sépare les attributions des Cours et Conseils constitutionnels de celles du Parlement est subtile. Elle dépend de la jurisprudence de la magistrature constitutionnelle, influencée par les données et les circonstances, ainsi que par les orientations culturelles des juges constitutionnels et par les conceptions qui peuvent évoluer sous l'action des circonstances.

La conception de l'intérêt général, considéré comme l'élément principal qui indique la limite entre les attributions des Cours et Conseils constitutionnels d'une part, et les attributions du Parlement d'autre part, est floue et pose plusieurs questions.

L'intérêt général est-il un intérêt qui dépasse les intérêts des particuliers pour exprimer celui de la société toute entière, et garantir, à travers cet intérêt général, les intérêts des particuliers ?

L'intérêt général est-il l'intérêt de la majorité du peuple ?

La décision est prise au Parlement par la majorité, et il est difficile de séparer les intérêts de la majorité de ce qu'elle considère comme étant l'intérêt général. Il ne reste pour la minorité au Parlement que de saisir les Cours et les Conseils constitutionnels. Ces derniers peuvent-ils rester passifs sous prétexte que la détermination de l'intérêt général entre dans les attributions du Parlement ?

D'autre part, les rapports entre les droits et les libertés fondamentales et l'ordre public, qui a une valeur constitutionnelle, ouvrent largement la voie devant la jurisprudence des Cours et Conseils constitutionnels, surtout au moment où le terrorisme menace

* Résumé de l'étude publiée dans la partie arabe de ce volume.

la sécurité et l'ordre public, et en même temps les droits et les libertés fondamentales.

Dans les circonstances exceptionnelles, le principe de proportionnalité entre les dangers, causés par ces circonstances, et les mesures prises par la loi, est strictement respecté par les décisions des Cours et Conseils Constitutionnels.

Quant à la modification de la Constitution, le contrôle de la constitutionnalité des lois constitutionnelles dépend, dans certains systèmes politiques, des dispositions constitutionnelles interdisant la révision de certains articles de la Constitution, comme il dépend de la philosophie sur laquelle est basée la Constitution, car sa modification devrait obéir à cette philosophie. Le pouvoir constituant, dérivé du pouvoir constituant originaire, n'a le droit de modifier la Constitution que si la modification est conforme aux fondements de la Constitution, déterminés par le pouvoir constituant originaire.

Autrement on passe d'un système constitutionnel à un autre, et ceci exige un pouvoir constituant originaire et non un pouvoir constituant dérivé.

D'après certains auteurs, les lois constitutionnelles doivent être contrôlées par les Cours et Conseils constitutionnels pour vérifier que les auteurs des lois constitutionnelles n'ont pas dépassé les compétences que la Constitution leur a attribués.

Pour toutes ces raisons, la jurisprudence joue un rôle important dans la détermination des limites séparant les attributions de la magistrature constitutionnelle de celles du Parlement.

Le Conseil constitutionnel libanais a exercé un contrôle strict sur la constitutionnalité des lois pour que les garanties constitutionnelles des droits et des libertés soient respectées. Il a indiqué dans ses décisions que ces garanties ne peuvent être dépassées que si le législateur les remplace par d'autres plus puissantes.

Le Conseil constitutionnel libanais a aussi exercé un contrôle sur les lois, votées dans des circonstances exceptionnelles, pour s'assurer de leur existence, et de la proportionnalité entre les mesures adoptées et les dangers causés par ces circonstances.

D'autre part, le Conseil a exercé un contrôle sur l'incompétence négative ainsi que sur l'incompétence positive, en insistant sur le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Le législateur n'a pas le droit de céder ses attributions au gouvernement, ni de le remplacer. Il n'appartient ni au législateur ni au gouvernement, déclare le Conseil constitutionnel libanais, de censurer les décisions des juridictions.

La magistrature constitutionnelle et les médias.

Rapport libanais*

Antoine Messarra

Membre du Conseil constitutionnel

1. Le Conseil constitutionnel du Liban, surtout depuis la formation du Conseil actuel en juin 2009, considère par expérience et par conviction que les relations avec les médias, avec l'évolution et l'extension actuelle des médias dans le monde, ne doivent plus être considérées, ni comme une *contrainte*, ni surtout comme un *investissement* au sens du marketing et de la promotion. Il s'agit plutôt d'une *nécessité*.

Nécessité dans la perspective de l'*information*, en faveur d'une citoyenneté éclairée, et non de la communication promotionnelle, ni de la propagande, ni de la polémique, ni de l'apologie de telle ou telle décision ou activité du Conseil.

1

Les enjeux des relations entre les Cours constitutionnelles et les médias

Il peut y avoir justice *et* médias, dans le sens de la coordination et de l'harmonie.

Mais il y a aussi justice *sans* médias, c'est-à-dire une justice cloisonnée, sans rapport avec la société et une classe de juges privilégiés qui s'autojustifient ou qui se barricadent derrière une obligation de réserve qui devient une couverture à la paresse.

* Rapport présenté à la 7e Conférence des Chefs d'institutions de l'Association des Cours et Conseils Constitutionnels ayant en Partage l'Usage du Français (ACCPUF), Ottawa, 28-30/4/2014.

La numérotation correspond au Questionnaire établi par l'ACCPUF.

Il y a aussi des médias *sans* justice, des *médias justiciers* et qui accusent, culpabilisent et condamnent, empiétant ainsi sur la fonction de la magistrature.

Il y a aussi, plus grave, des médias *contre* la justice, qui perturbent la confiance dans la magistrature et la discrédite.

En termes de *finalité*, il ne devrait pas y avoir de conflit entre justice et médias. Tous deux recherchent le vrai et le juste. La recherche de la vérité est à la fois le but du juge et du journaliste conscient des règles éthiques de l'information. Le lien du droit réunit. Justice et médias se proposent une double vocation : la réalisation de la justice et être les vigiles de la liberté.

La magistrature ne détient donc pas le monopole de la justice qui est la responsabilité de *tous* en vue d'une société juste. La magistrature et le barreau sont certes des piliers du droit, non seulement pour rendre la justice, mais pour que la justice soit effectivement *rendue*. On oublie souvent que la justice au Liban rend les sentences « au nom du peuple libanais ». Ni justice médiatisée, ni médias justiciers. Comment y parvenir ? La réalisation de la finalité partagée entre justice et médias rappelle la pensée de Theilhard de Chardin : « Ce qui s'élève converge. » Le problème prend surtout aujourd'hui une ampleur mondiale dans des sociétés en perte de repères qu'il faut normer, boussoler.

Nécessité aussi parce qu'il faut réduire la fracture qui se manifeste dans la couverture médiatique de la justice et dans des médias justiciers. Il y a là le plus grand défi auquel est affrontée la justice.

Les rapports entre justice et médias sont complexes et difficiles et souvent contradictoires. Quelles sont les contradictions ? La justice se doit d'être sereine, alors que les médias ont le souci de faire éclater la liberté d'expression et risquent alors de porter un jugement hâtif sur un présumé innocent. La justice, par son silence, se trouve affrontée au scoop des médias.

Il peut aussi y avoir, entre magistrats et journalistes qui se connaissent, complicité, connivence, souci de notoriété, quand on lit dans la presse des commentaires outranciers avec l'appui occulte du magistrat ou de l'avocat. La justice, rendue sur une double scène médiatique et judiciaire, alimente la scène médiatique et surtout la scène judiciaire dans le tribunal le plus rapide qui est celui de l'opinion.

Justice et médias sont-ils amis, ennemis, frères ennemis ? Il découle de la délimitation du problème, plutôt *des* problèmes, la question : Où se situe la frontière entre la justice qui ne peut tout dire et la presse qui dit tout ? Il en découle aussi l'évidence : Plus rien n'est à l'abri des médias. L'ignorer, c'est vivre hors du siècle.

Justice et médias s'interpénètrent et poursuivent la même finalité : créer et consolider l'Etat de droit. Que faire dans ce but ? La trilogie : *confiance* sociale dans la magistrature, *indépendance* de la magistrature, et promotion de *l'Etat de droit*, concerne à la fois la justice et les médias.

A l'ère de la tyrannie de l'opinion, de la manipulation, du prêt à cogiter et à ratiociner, et de l'information électronique sauvage, il faudrait former, informer, transformer, ce qui implique un engagement citoyen à la fois du côté de la justice et des médias. Une crise valorielle se répercute profondément aujourd'hui sur la notion même de politique, le sens du public, l'intérêt général. La règle constitutionnelle est souvent instrumentalisée dans la compétition politicienne. La justice constitutionnelle a donc un rôle dans la valorisation de la justice en société.

2. Le Conseil actuel au Liban attend des médias l'information authentique, confirmée, institutionnelle qui, par son contenu, contribue à l'extension de la culture constitutionnelle en société. La justice constitutionnelle peut être mal connue, mal perçue, victime de critiques sans fondement, surtout en période électorale et post-électorale. La *confiance* de la société dans la justice constitutionnelle contribue à renforcer le recours à cette justice, à la légitimation sociale de ses décisions et à la consolidation et l'intégration des normes que le Conseil constitutionnel élabore. Il n'est pas permis que la connaissance et l'acculturation des normes constitutionnelles soit le monopole exclusif de la magistrature et de quelques spécialistes.

3. Les publics ciblés sont trois :

- les gouvernants, ministres et députés, en tant que producteurs et exécuteurs des normes,
- les multiplicateurs de l'information que sont les journalistes et les professeurs universitaires, surtout dans les Facultés de droit,
- les citoyens, et surtout les personnes et organisations engagées dans la défense des libertés et des droits de l'homme.

4. Le Conseil a de grands intérêts à avoir une politique informationnelle, dans un esprit de transparence et de rapport avec la société. Encore plus dans des pays, dont le Liban, où la justice constitutionnelle est relativement récente, où cette justice a connu dans son histoire des phases critiques, et dans des pays où la démocratie est transitionnelle ou non consolidée.

5. Les risques sont nombreux, incalculables, fréquents, quand ceux qui mènent la politique d'information au sein d'un Conseil constitutionnel agissent dans un esprit de communication suivant la mode ambiante, c'est-à-dire dans un esprit de promotion, de propagande, d'apologie, d'autodéfense, d'autojustification... Le dérapage est fort aisé, surtout que des médias s'orientent de plus en plus aujourd'hui vers la *politique spectacle* qui est tout le contraire du politique, de la *res publica*, de l'essence du politique, la *polis*, la Cité.

6. Une politique d'information consolide la justice constitutionnelle et l'Etat de droit,

- en renforçant la *confiance* des citoyens dans cette justice, car la confiance est une composante essentielle de la légitimation sociale,
- en élargissant et diffusant dans la *culture politique et constitutionnelle* les *acquis normatifs* de cette justice dans le débat public.

7. Le Conseil constitutionnel libanais a dû clarifier à maintes reprises, difficilement et avec force d'arguments nationaux et comparatifs, que l'obligation de réserve des magistrats en général et des juges constitutionnels en particulier n'est pas une obligation de mutisme, ni surtout de paresse.

Le Conseil libanais actuel a fait l'objet d'accusations inconsidérées et sans fondement durant la période post-électorale en juin 2009 et à l'occasion des décisions sur des recours en invalidation électorale.

8. En ce qui concerne le Conseil actuel et depuis juin 2009, on peut relever quatre cas :

a. Lors de l'élection par le Parlement de cinq membres du Conseil sur un total de dix, le 18/12/2008, des médias ont formulé des

observations sur l'appartenance partisane de ces membres, avec des généralisations et des classifications souvent hâtives. Il y eut ensuite des tergiversations, qui ont duré plus de cinq mois, pour la désignation par le Conseil des ministres, le 26/5/2009, des cinq autres membres. C'est à la suite de l'insistance de la plus haute instance de l'Etat et du ministre de l'Intérieur, plus directement concerné par le déroulement des élections législatives de juin 2009 (« Le Chef de l'Etat adresserait un message au Parlement... », *an-Nahar*, 6/6/2009) que la composition du Conseil, instance suprême de recours pour l'invalidation électorale, a été assurée. C'est dire que la gestion politique de la nomination du Conseil et la politisation à outrance du processus créent une ambiance propice à des critiques médiatiques et à l'affaiblissement de la crédibilité publique dans les institutions.

b. Ensuite, bien avant que le Conseil ne se penche, en juillet-août 2009, et en toute indépendance, sur les 19 recours en invalidation électorale, des politiciens et des journalistes ont formulé, soit des menaces voilées au cas où telle ou telle élection n'est pas invalidée (*sic*) ou en présupposant des invalidations. Cela suscitait des polémiques et des palabres, alors que le Conseil poursuivait ses enquêtes avec la plus haute indépendance et rigueur.

Durant tout ce faux débat, le Conseil a évité de nier, d'infirmer ou de clarifier, car l'ambiance générale, et pas seulement en ce qui concerne le Conseil constitutionnel, était celle de la polémique, et non de l'information factuelle et sereine.

c. Durant la période qui a précédé et suivi l'amendement de l'article 4 de la loi régissant le Conseil constitutionnel (suppression du processus du tirage au sort pour la moitié des membres après trois ans), des articles de presse ont été publiés et des critiques ont été propagées dans des médias, à une période d'ailleurs où le Liban vivait une stratégie de laminage, de blocage et de sape des institutions en général. Bien que le projet d'amendement n'émane pas du Conseil constitutionnel et se justifie, en vertu d'une longue expérience historique, par une volonté de garantir la continuité effective des institutions, le Conseil a évité la polémique. Il a même évité de publier des considérants, fort mûris et explicatifs à ce propos, pour ne pas nourrir la perception qu'il s'agit d'une opération de renouvellement de mandat ou que l'opération est le fruit d'un quelconque marchandage avec le pouvoir législatif.

Après une période d'apaisement relatif, le président du Conseil constitutionnel, Issam Sleiman, tient une conférence de presse, le 8/5/2013, non pour justifier, mais pour présenter la réalité des faits, en soulignant le caractère institutionnel du Conseil qui, par les textes en vigueur, ne peut connaître de vacuité.

d. Le Conseil a connu des moments critiques et fort médiatisés, lors du recours en invalidation de la loi de prorogation par les députés de leur mandat (loi 246 du 31/5/2013).

Le quorum requis pour que le Conseil puisse valablement prendre une décision étant de huit membres, trois membres ont fait défection, provoquant un défaut de quorum. L'affaire a été fortement médiatisée durant plusieurs semaines, en ciblant certes sur les trois membres absents, anciens magistrats connaissant bien les problèmes du déni de justice, de l'abus de minorité, les exigences de la délibération et le droit de dissidence éventuelle à propos de toute décision. Une telle affaire, bien que limitative à quelques membres, se répercute nécessairement sur l'ensemble du Conseil.

9. Dans le dernier cas précité (d), le Conseil, par souci de sauvegarder l'institution, a mis en relief qu'il ne s'agit pas d'une défaillance généralisée. Le Procès-verbal publié, le 21/6/2013, à défaut d'une décision sur l'affaire de la prorogation du mandat du Parlement, est exclusivement factuel, un compte-rendu événementiel du défaut de quorum.

On aurait pu envisager une interprétation moins limitative du quorum, en considérant que la majorité requise pour une décision est de sept membres. Ou considérer que la notion de « Procès-verbal des faits » (*mahdar bi-l-waqâ'ih*) (art. 37 du Statut intérieur du Conseil) impliquerait la publication, dans un but de transparence, de l'ensemble des documents préparatoires de la décision, documents qui n'ont fait l'objet d'aucune délibération, celle-ci ayant été empêchée par le défaut de quorum. Mais le contexte politique ambiant va au-delà de ces considérations et vise non seulement le Conseil constitutionnel, mais l'ensemble des instances supérieures de l'Etat.

Par la suite, le blocage durant plus de dix mois de la formation d'un gouvernement (finalement formé le 15/2/2014), les inquiétudes, fort sérieuses, quant au respect des échéances de l'élection présidentielle avant le 25/5/2014 et quant au déroulement effectif des

élections parlementaires en novembre 2014, confirment le souci majeur, lors de l'affaire du défaut de quorum, d'assurer la continuité de l'institution qui se trouve être la cible d'une stratégie, avec des connivences à la fois internes et régionales, *d'étacide*.

Le Conseil constitutionnel n'a pas gardé le silence, mais au contraire a tenté de réhabiliter dans les médias l'exigence d'indépendance et de déconfessionnalisation du débat.

Il y a certes des risques de politisation partisane. Cela a été le cas dans l'histoire du Conseil constitutionnel libanais depuis sa création effective en 1994. Tout membre du Conseil constitutionnel, dans tout pays et par n'importe quel processus d'accès à la justice constitutionnelle, a derrière lui une carrière, des engagements en société, des travaux et des publications..., sans que cela signifie qu'il manque de liberté et d'indépendance dans ses décisions.

Lors de l'élection par le Parlement, le 18 décembre 2008, des cinq membres sur dix au Conseil constitutionnel puis, plus tard, des cinq autres membres par le gouvernement, des médias se sont empressés de les *classifier* suivant les clivages partisans en vogue. La neutralité, au sens aseptisé, est inhumaine et nullement souhaitable. L'engagement en faveur de principes et de normes, la nature et la qualité professionnelle du parcours antérieur d'un membre du Conseil constitutionnel ne signifient pas allégeance partisane ou communautaire. L'indépendance de la magistrature constitutionnelle est surtout tributaire de la personnalité intrinsèque du juge constitutionnel. La durée du mandat, son caractère non renouvelable et souvent l'âge des membres conduisent à nommer des personnes qui ne risquent plus d'avoir d'ambitions politiques et qui évitent de faire preuve de complaisance à l'égard de quiconque.

Face à des anticipations par des journalistes sur le vote des membres « musulmans » et « chrétiens » à propos de la saisine relative à la prorogation du mandat du Parlement, le président du Conseil constitutionnel libanais, Issam Sleiman, déclare :

« Je les connais par leurs noms, et non par leurs communautés » (*Alnashra, Lebanonfiles et al-Jumhûriyya*, Beyrouth, 13/6/2013. Sur quelques détails: *an-Nahar*, 25/7/2013, p. 2).

Dans le Procès-verbal no 94 du 31/7/2013, l'Assemblée générale du Conseil constitutionnel au Liban approuve à l'unanimité

la déclaration suivante du président du Conseil constitutionnel, Issam Sleiman, dont voici des extraits :

« Nous avons œuvré avec vigilance à rétablir la confiance dans le Conseil constitutionnel et à exécuter notre mission avec la plus haute exigence, en dépit de mauvaises conditions politiques et la régression dans l'exercice du pouvoir, et cela en publiant nos décisions relatives aux élections législatives de 2009 à l'unanimité (...). Nous avons aussi publié les décisions relatives à des recours en matière de constitutionnalité des lois, décisions qui ont fait l'objet de commentaires positifs. Nous avons aussi publié trois *Annuaire*s 2009-2010, 2011 et 2012 du Conseil (...).

« Tous ces efforts et réalisations ont été fortement et gravement ébranlés lors de l'examen de la loi de prorogation du mandat du Parlement (...).

« Le Conseil constitutionnel (...) confirme que le membre du Conseil constitutionnel, contrairement à ce qui a été reproduit dans des médias et de la part de quelques politiciens, *ne représente au Conseil aucune faction et aucun parti politique, et que son allégeance, tout le long de son mandat, ne relève que du seul Conseil constitutionnel.* »

Le travail de tout Conseil constitutionnel se situe en plein dans le *droit politique*, au sens le plus noble, suivant le sous-titre fort explicite du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau : *Du Contrat social ou Principes du droit politique* (1762). On cite l'expression de Georges Burdeau :

« Le contrôle de la loi, juridique dans son objet, est politique dans ses effets »,

ce qui signifie que les décisions sont saluées par les uns et critiquées par d'autres suivant les conjonctures. Le Conseil a vécu cette situation dans le pire contexte, mais aussi avec résistance.

10. Le Conseil évite toujours d'alimenter une polémique que des médias et des politiciens recherchent pour ébranler l'édifice institutionnel dans son ensemble.

11. Un article est publié dans la presse sur les dessous politiques, montrant les détails et les risques d'ingérence dans la magistrature en général et dans la justice constitutionnelle (*an-Nahar*, 25/7/2013 et *al-Joumhuriyya*, 13/6/2013). Cet article fait suite à des informations fort critiques (*an-Nahar*, 29/6/2013 et 17/7/2013 et *al-Safir*, 28/4/2013). La critique porte initialement sur la loi de

prorogation par les députés de leur mandat. Un écrivain, juriste et journaliste connu, écrit :

« N'ayons pas peur des mots : la prorogation par les députés de leur propre mandat est un acte de haute trahison. Trahison de la volonté du peuple, trahison de la Constitution, trahison de la démocratie, trahison du printemps de Beyrouth. Si le Conseil constitutionnel est toujours vivant, qu'il nous le prouve » (*L'Orient-Le Jour littéraire*, 6/6/2013).

Le Parlement n'est donc pas moins visé par la contestation (*an-Nahar*, 28/4/2013). On appréhende surtout l'atteinte à l'instance supérieure de recours (*aljoumhouria.com* et <http://legal-agenda.com>, 17/6/2013). Une déclaration du président du Conseil constitutionnel rapportée dans la presse relève l'exigence d'indépendance qui dépend en profondeur de la personnalité du juge constitutionnel: « Ni le président, ni aucune diplomatie ne peut me soumettre » (14/6/2013).

La notion d'autrefois de *suprématie du Parlement* – et non celle de la suprématie constitutionnelle – favorise la tendance à une mainmise législative à la fois sur les deux pôles de l'Exécutif, à savoir le chef de l'Etat et le Chef du gouvernement qui ont le droit de saisine du Conseil constitutionnel, et sur la justice constitutionnelle. Sous un titre explicite, un haut dirigeant du pouvoir législatif « met en garde contre les tentatives du pouvoir exécutif de mettre la main sur le pouvoir législatif ». Cette mise en garde à peine voilée est adressée au président de la République, auteur de l'un des deux recours à l'encontre de la loi de prorogation du mandat du Parlement (récit détaillé in *L'Orient-Le Jour*, 13/6/2013).

Il est significatif que c'est le Conseil constitutionnel qui est contesté au nom de la vieille notion éculée de suprématie du Parlement, comme le souligne un haut dirigeant du pouvoir législatif (« Les tentatives de mettre la main sur le pouvoir législatif », *L'Orient-Le Jour*, 13/6/2013, 14/5/2013 et 13/6/2013).

En outre, suite à des allégations publiées dans la presse à propos de l'abrogation de l'article 4 des Statuts du Conseil (*al-Safir*, 11/9/2012 et 27/2/2013), le président du Conseil constitutionnel, Issam Sleiman, usant notamment du droit de réponse publie une clarification exhaustive sur la légalité et surtout les données du problème (*al-Safir*, 12/9/2012).

Le recours en invalidation de la loi relative à la promotion d'officiers de la Sûreté générale au Liban montre la perturbation de nombre de repères dans la vie publique, ce qui a été clairement relevé

dans un commentaire dans la presse favorablement à la décision du Conseil (« Des normes pour une société déboussolée » (*L'Orient-Le Jour*, 9/1/2013).

Suite aussi à ces moments difficiles, un député, ancien ministre et juriste chevronné, adresse une « Lettre ouverte au Conseil constitutionnel, son président et ses membres » où il souligne que c'est l'existence même de l'Etat qui est compromise :

« Ce qui me porte à adresser cette lettre ouverte, c'est mon appréhension profonde à propos de l'existence de l'Etat et du régime constitutionnel, une grande crainte sur la République, ses valeurs humaines, éthiques et démocratiques » (presse et *an-Nahar*, 14/6/2013).

Le Conseil constitutionnel libanais a dû faire face à une stratégie locale et régionale qui vise à perturber la légitimité des institutions par des moyens de blocage, dont des abus de minorité. Des médias ont contribué à clarifier qu'il n'y a pas de vide possible au Conseil constitutionnel et que la notion de vide constitutionnel que certains invoquent ne peut être employée qu'en cas de coup d'Etat ou de suspension de l'ordre constitutionnel par une autorité d'occupation (*L'Orient-Le Jour*, 16/3/2013).

La Conférence de presse du président du Conseil constitutionnel, le 8/5/2013, relève cette dimension.

12. Le Conseil a toujours eu le souci de joindre à ses décisions diffusées à tous les médias une synthèse qui met en relief les considérants fondamentaux, afin que l'attention des médias, submergés par des informations, soit concentrée sur l'essentiel, évitant ainsi, dans le langage des médias, les éventuels trucages ou « tronquages ».

Le Conseil a été confronté à deux problèmes, presque partout épineux, dans le contentieux électoral de juin 2009, celui du contrôle du plafonnement des dépenses électorales et celui de l'information électorale. Malgré toute la rigueur des investigations du Conseil, il y a une difficulté majeure à assurer pleinement le contrôle du plafonnement des dépenses électorales tant que le régime du secret bancaire est général au Liban et tant que le financement des partis politiques n'est pas réglementé

Un autre problème de contentieux électoral a fait l'objet d'erreurs d'interprétation, malgré l'abondance des considérants dans les décisions, celui de la domiciliation électorale et du changement de domiciliation.

Les informations et les commentaires publiés dans *l'Annuaire 2011*, vol. 5, du Conseil ont permis de clarifier le problème, fort important dans le contexte pluricommunautaire du Liban, la manipulation en matière de domiciliation pouvant perturber en profondeur le tissu pluraliste régional du Liban.

13. Le Conseil actuel, malgré nombre de réticences et de réserves qui se fondent sur l'obligation de réserve, a toujours considéré que l'information – et non la communication du style marketing, promotionnelle, ou apologétique – est un grand allié de la justice.

Le Conseil considère aussi que la tendance de la magistrature à toujours accuser les médias contribue à innocenter de façon absolue le corps judiciaire quand il ne fait rien pour aider les médias à décoder la complexité du processus judiciaire et la technicité de l'investigation et de la jurisprudence.

14. Le Conseil essaie, à travers son *Annuaire*, les séminaires, les conférences, souvent bien couverts par les médias..., de développer la culture d'une justice constitutionnelle d'aujourd'hui qui déborde le contentieux électoral et les recours exclusivement institutionnels et a posteriori.

15. Il faut distinguer entre la communication institutionnelle et la communication décisionnelle. La première implique une perspective *sociale, citoyenne*, bien plus large que la communication décisionnelle.

La communication institutionnelle implique débat et échange, et éventuellement une large participation, alors que la communication décisionnelle est régie par le plafond de l'autorité de la chose jugée.

16. La communication du Conseil en matière électorale est exclusivement *factuelle et administrative* sur l'identité et l'origine des recours présentés, avec l'exigence du respect absolu du secret des délibérations et la plus haute réserve durant cette période dans les rapports sociaux et les relations sociales des membres du Conseil

constitutionnel, surtout que le Liban est un petit pays où presque tout le monde se connaît.

2

L'organisation des Cours constitutionnelles en matière de communication

17-18. Rien n'est prévu dans les textes. Rien aussi dans la culture judiciaire dominante au Liban, sauf de rares exceptions. L'explication, facile, toute prête, immédiate, passe-partout, le plus souvent paresseuse : l'obligation de réserve !

L'information judiciaire, dans le sens de l'information suivant les exigences professionnelles et les codes éthiques du journalisme professionnel, et non la publicité ou la propagande, constitue une exigence contemporaine prioritaire pour trois raisons au moins : l'extension des médias, le renforcement de la confiance dans la justice, et l'aide aux journalistes à décoder des notions juridiques.

Le grand défi réside dans l'image sociale de la magistrature constitutionnelle, image qui influe de façon positive ou négative sur le comportement des requérants et sur le degré de soutien de la société à l'indépendance des juges. Le concept traditionnel de *réserve*, au sens du retrait et de l'isolement social, prend aujourd'hui le sens de *réserve active*. Il n'est pas concevable que celui qui intègre la magistrature judiciaire ou constitutionnelle perde sa liberté d'expression, principe fondamental dans une société démocratique. Des fonctions exigent la réserve du fait qu'elles impliquent un haut niveau de confiance de la part de la société. Mais le magistrat constitutionnel est aussi un témoin dont l'expérience est fort utile pour les instances parlementaires et exécutives.

Une maxime britannique est rapportée dans une décision de la Cour européenne des droits de l'homme :

“Justice must not only be done, it must also be seen to be done” (Cour européenne des droits de l'homme, 26/10/1984, De Cubber, par. 26).

La société de droit implique la diffusion de la *culture de légalité* pour aider les personnes, en leur qualité de citoyens, à être informés sur leurs devoirs et sur l'accessibilité à leurs droits, surtout dans les questions vitales quotidiennes.

Dans la plupart des Cours et Conseils constitutionnels, le juge prête serment avant son entrée en fonction. Au Liban, en vertu de l'art. 5 de la loi 250 amendée par la loi 150 du 30/10/1999 et la loi 43 du 13/11/2008, le mandat du Conseil ne commence qu'à partir de la prestation du serment devant le Chef de l'Etat, prestation qui doit avoir lieu dans un délai de 15 jours au plus à partir de la formation intégrale du Conseil. Les termes du serment sont :

« Je jure par Dieu tout puissant d'exercer ma fonction au Conseil constitutionnel avec fidélité, désintéressement et intégrité (*amânat, wa tajarrud, wa ikhlâs*) en conformité avec les dispositions de la Constitution, et de sauvegarder avec la plus grande rigueur le secret des délibérations. »

Les membres du Conseil, astreints à une obligation de réserve dans leurs propos et actions, doivent éviter tout ce qui peut nuire à la confiance, à la considération et aux exigences de la fonction et sauvegarder le secret des délibérations (art. 5 de la loi libanaise n° 250 du 14/7/1993 et art. 8 des Statuts intérieurs).

Il est des cas dans l'histoire constitutionnelle du Liban où des juges constitutionnels, les plus prompts à exhiber l'obligation de réserve quand il s'agit pourtant de contribuer à l'intégration du Conseil constitutionnel dans la vie institutionnelle globale du Liban, soient ceux qui violent, pour cause d'allégeance partisane, la prestation du serment sur le secret des délibérations.

19-31. Le Conseil constitutionnel libanais ne dispose pas d'un service spécialisé pour l'information, ni d'un budget spécifique pour cela, ni d'une charge affectée aux relations avec les médias.

Ce travail exige surtout de l'expérience, de la sagesse, de la pluridisciplinarité.

Le Conseil libanais actuel a affecté depuis sa formation en 2009 un budget pour le site internet du Conseil (*ccliban.org*), exploite le budget des publications notamment à travers *l'Annuaire*, publié chaque année. Il affecte un membre du Conseil et un personnel ad hoc pour la rédaction de synthèses pour la presse lors de l'organisation de séminaires et de conférences nationales, arabes ou internationales.

Des conventions de coopération avec des instances internationales dont le Programme des Nations Unies pour le Développement –UNDP, permettront, en 2014, la publication de guides d'information et de l'ensemble des décisions du Conseil

constitutionnel libanais, à l'occasion du 20^e anniversaire de sa création.

Le Conseil constitutionnel actuel compte surtout sur l'expérience diversifiée de ses membres.

L'obstacle majeur cependant pour le cas du Liban n'est ni administratif, ni budgétaire, mais *culturel* : Faire admettre que le Conseil constitutionnel au Liban et ailleurs n'est pas limitativement une machine à produire des décisions, mais une *institution publique ayant une fonction normative dans la vie culturelle, sociale et démocratique*.

3

Les méthodes employées par les cours constitutionnelles en matière de communication

32-39. Le Conseil libanais actuel diffuse, depuis juin 2009, des communiqués de presse, généralement en arabe et en français, à l'occasion de la publication des décisions du Conseil, surtout à propos de recours en invalidation électorale,

l'organisation de séminaire à Beyrouth, notamment les conférences, en 2011 et 2014, de l'Union arabe des Cours et Conseils constitutionnels,

la publication de son *Annuaire* comportant les décisions, des commentaires, des études et des informations.

Ces communiqués, en raison de leur qualité, sont généralement reproduits avec fidélité par les médias et servent de support à des informations et des commentaires judiciaires.

Telle n'est peut-être pas l'expérience des Conseils libanais antérieurs où la notion d'obligation de réserve est interprétée et appliquée dans le sens du silence, malgré nombre de faits controversés qui justifiaient autrefois des rapports moins équivoques entre justice constitutionnelle et médias. Le Conseil constitutionnel actuel a donc été lui-même victime d'un legs parfois négatif et dû au manque absolu de rapport entre justice constitutionnelle et médias. Le Conseil actuel a tenté et tente, dans le respect absolu de l'obligation de réserve bien comprise, et dans ses rapports avec les médias, de

diffuser la culture constitutionnelle au Liban,

renforcer la crédibilité du Conseil malgré des faits individuels déplorables et une conjoncture défavorable,

et fournir une image *institutionnelle* du Conseil, à un moment où les institutions en général et l'Etat de droit sont menacés.

Les communiqués diffusés mettent en relief le *contenu* normatif, l'essentiel, avec un objectif informatif, selon les critères du journalisme professionnel et éthique, et surtout sans apologie, ni polémique.

A l'occasion de la publication des 19 décisions relatives à des contestations électorales en 2009, le Conseil a établi et diffusé un résumé succinct et un autre substantiel, en arabe et en français, qu'il a transmis à la presse (cf. structure type en français dans *Annuaire du Conseil constitutionnel*, 2009-2010, vol. 4, résumé succinct, pp. 19-24, et résumé plus substantiel, pp. 25-30 : *ccliban.org*).

A propos des décisions sur les recours antérieurs à la formation du Conseil libanais actuel, un résumé est rédigé et diffusé aux médias (*Annuaire du Conseil constitutionnel 2009-2010*, vol. 4, pp. 17-18 : *ccliban.com*).

La structure type du communiqué relatif à des publications du Conseil est celle du *compte-rendu informatif* ou de la *notice* telle que publiée par des maisons d'édition (cf. structure type en français, in *Annuaire du Conseil constitutionnel*, 2013, vol. 7, pp. 263-264 : *ccliban.org*).

Les communiqués du Conseil libanais, qui répondent aux attentes des médias, sont généralement reproduits avec fidélité en raison de leur qualité à la fois rédactionnelle et informative :

Rédactionnelle, en ce sens qu'ils sont non seulement rédigés correctement, mais obéissent aux normes de la lisibilité : chapeau qui cible sur l'essentiel, écriture par paliers, possibilité d'entrer dans le texte par plusieurs endroits, information contenu et non contenant...

Informative, c'est-à-dire consistant à mettre au courant, aviser, renseigner, instruire..., et non justifier, accuser, critiquer..., et donc avec un esprit absolu de *respect* à l'égard du récepteur du message.

39. Cette pratique n'a jamais été critiquée, mais au contraire souhaitée, attendue et sollicitée. Ce genre d'écriture est aujourd'hui en régression, surtout dans les milieux dits académiques, et dans la doctrine universitaire où souvent domine une nouvelle préciosité du langage. Elle est en régression même dans des facultés de journalisme,

devenues le plus souvent des facultés de communication au sens du marketing promotionnel et publicitaire.

40. Le Conseil libanais actuel, depuis juin 2009, organise des conférences de presse, mais à des occasions jugées importantes, en évitant que ces conférences de presse ne soient perçues comme une réponse directe à une polémique ou un débat public en cours dans l'opinion.

Le Conseil actuel a organisé, en cinq ans, quatre conférences de presse à l'occasion de la parution de l'*Annuaire* 2009-2010 et de l'organisation à Beyrouth de la Conférence de l'Union arabe des Cours et Conseils constitutionnels, les 24-26/10/2011 et 12/11/2014.

Le Conseil actuel a organisé une conférence de presse, le 8/5/2013, pour clarifier des données, quelques mois après des controverses sur l'amendement de l'art. 4 des Statuts du Conseil et pour présenter les activités diverses du Conseil.

Le président du Conseil constitutionnel actuel a relevé lors de la première conférence de presse, en 2011 :

« Pour la première fois, la presse entre au Conseil constitutionnel » !

Une première donc. Le tout s'est déroulé de la façon la plus harmonieuse à l'avantage, à la fois, de la justice constitutionnelle et des médias.

41. Le Conseil a toujours considéré qu'une personne parle au nom du Conseil pour tout ce qui concerne les activités du Conseil. Les membres ont toujours confié cela au président.

D'autres membres, surtout ceux qui ont, ou avaient, des activités à l'université et dans la recherche juridique et constitutionnelle, interviennent dans des débats publics et des séminaires ou publient des articles et des ouvrages, dans le respect de l'obligation de réserve. Il a fallu cependant un effort pour faire admettre la participation des membres du Conseil constitutionnel à la vie culturelle en société.

Cependant, il arrive que le secret des délibérations ne soit pas respecté, que des documents soient transmis à des hommes politiques et reproduits dans des médias. Il est clair que, dans ce cas, la tendance à toujours accuser les médias est injustifiée. Il appartient au juge

constitutionnel, au Liban et ailleurs, de se considérer co-responsable d'une information authentique sur la justice constitutionnelle.

42. Les membres du Conseil participent à la conférence de presse. Ils préfèrent déléguer exclusivement l'intervention au président au nom du Conseil. La teneur de la conférence de presse fait l'objet d'une consultation préalable au sein de l'Assemblée générale du Conseil. Généralement, les membres formulent des propositions qui ont toujours été prises en considération dans le texte final. C'est aussi le président qui répond aux questions des journalistes.

43. La conférence de presse est annoncée préalablement dans les médias, et surtout à travers l'Agence nationale d'information.

44. En principe tous les médias, TV, radio et presse écrite sont conviés, sans aucune procédure d'accréditation. Le Liban étant un petit pays de 10.450 km² et près de 4 millions d'habitants, il n'y a donc pas de risque d'engorgement et ce serait mal vu que d'exclure tel ou tel média, même pour des motifs justifiés, professionnels et éthiques.

45-46. Il faut s'attendre à tous les types de questions de la part des journalistes présents et accueillir ces questions avec sérénité et respect, en considérant que les journalistes méritent la considération quand ils font leur travail. Toute réponse désinvolte, hautaine, rejetée... est la preuve d'un manque de coopération harmonieuse entre justice constitutionnelle et médias.

Dans les conférences de presse, le Conseil actuel a toujours répondu à toutes les questions, avec authenticité, respect et souci d'informer, dans les limites de l'obligation de réserve.

47. Ces conférences sont perçues positivement et avec soulagement par les médias, car des journalistes sont souvent laissés à eux-mêmes, contraints de se débrouiller avec des informations et déformations qui jaillissent de tout bord, peu versés eux-mêmes dans les méandres de l'institution et souvent accusés de mal faire leur travail sans qu'ils soient au moins secourus et soutenus dans leur travail. Une justice, barricadée dans une fausse interprétation de l'obligation de réserve, accuse des journalistes qui travaillent avec

conscience et pour lesquels l'accessibilité à l'information leur est rendue impossible.

48. Le Conseil répond aux sollicitations des journalistes, en confiant la charge au président. Les sollicitations ne sont refusées que dans les seuls cas où il s'agit de saisines en cours d'examen ou d'avis à propos d'une loi en cours d'examen ou qui pourrait, éventuellement, faire l'objet d'un recours.

Les relations avec les médias sont relativement limitées en dehors des conférences de presse, de la diffusion de communiqués et de synthèses des décisions.

Il arrive que des commentaires sur les décisions soient publiés dans la presse par des personnes non membres du Conseil.

Quelques membres du Conseil, quand ils ont des relations avec les médias, c'est à propos de problèmes sans rapport avec des questions susceptibles d'être transmises au Conseil et donc sur des problèmes de culture juridique et constitutionnelle, d'Etat de droit, de droits de l'homme, de démocratisation et de société en général.

49-57. C'est le Conseil actuel, depuis juin 2009, qui a commencé à constituer des dossiers de presse à l'occasion des conférences de presse, de l'organisation d'un séminaire ou de la publication de décisions, surtout quand il s'agit d'un ensemble de décisions sur le contentieux électoral.

Les dossiers de presse sont diffusés aux médias et aux participants.

Ils contiennent les textes fondamentaux objet de l'évènement, des synthèses des thèmes et problèmes fondamentaux.

L'objectif est de fournir une information factuelle et des données fondamentales exploitables par les médias.

Leur utilisation par les médias a toujours été pleinement satisfaisante, surtout en raison du souci de l'éthique de l'information régissant la constitution de ces dossiers.

Le Conseil doit plutôt étendre sa pratique de l'information pour des objectifs de culture constitutionnelle, de légitimation sociale du Conseil et de transparence sur des problèmes institutionnels.

58-63. Le site du Conseil constitutionnel : *ccliban.org / conseilconstitutionnel.org* inclut l'historique du Conseil constitutionnel libanais, sa composition, ses décisions, les commentaires et études en matière de justice constitutionnelle, les activités du Conseil et ses publications.

Des entrées aisées, avec des traductions partielles en français et en anglais et des mises à jour régulières, favorisent l'accès et l'utilisation.

Les informations qui demeurent exclusivement internes sont toutes celles qui concernent les rapports des rapporteurs et les délibérations.

Le Conseil libanais, en vertu de ses Statuts en vigueur, ne connaît pas d'audience publique.

Le site du Conseil constitutionnel a, en 2013, enregistré 6.774 visiteurs, dont 5.063 visiteurs pour une seule fois. Ces visiteurs appartiennent aux pays suivants : Liban (47%), Algérie (10%), France (8%), Maroc (6%), Etats-Unis d'Amérique (3%), Egypte (3%), Royaume-Uni (2%), Irak (2%), Canada (2%)...

Le développement du site est en cours en 2014 avec l'introduction des décisions durant vingt ans, y compris un index thématique.

Le site inclura aussi, en 2015, un *Guide* sur l'accès à la justice constitutionnelle au Liban en matière électorale, ainsi que la liste des ouvrages disponibles à la *Bibliothèque spécialisée* du Conseil en matière de justice constitutionnelle.

Ce travail, en 2014-2015, se fera grâce à la volonté soutenue du Conseil de diffuser la culture constitutionnelle au Liban, d'assurer la plus large transparence entre les institutions et le public, et de consolider la crédibilité de la justice constitutionnelle, et cela grâce aussi à un accord de coopération avec le Programme des Nations-Unies pour le développement, PNUD-Liban.

64-73. Le Conseil n'organise pas des opérations de promotion ou de valorisation, alors que cela serait souhaitable, notamment à travers un « Salon du livre juridique » ou l'attribution d'un prix de recherche... Nombre de réticences au niveau des mentalités et des pratiques, relativement à la fonction globale de la justice constitutionnelle et aux limites de l'obligation de réserve, devraient au préalable être aplanies.

Le Conseil n'est pas aujourd'hui une « force de proposition », mais il est souhaitable qu'il le soit à l'avenir, si les réserves précitées sont aplanies.

Le président du Conseil a un rôle prévalent en matière d'information, notamment dans les émissions audiovisuelles.

Le Conseil actuel, depuis juin 2009, a institué la tradition de publication du Livre annuel, *Annuaire du Conseil constitutionnel*. Cinq volumes ont déjà paru : 2009-2010 (vol. 4), 2011 (vol. 5), 2012 (vol. 6), 2013 (vol. 7), 2014 (vol. 8), consultables aussi sur le site : ccliban.org

Le Conseil n'organise pas des visites de l'institution, mais cela est souhaitable, surtout pour des écoliers, des étudiants universitaires, des militants pour la démocratie et les droits de l'homme.

Le Conseil a reçu des doctorants et stagiaires, libanais et étrangers, qui travaillent sur des problèmes de justice constitutionnelle.

Le Conseil actuel accueille des colloques et stimule et encourage cela, en résistant cependant à nombre de réticences qui se prévalent d'une conception cloisonnée de l'obligation de réserve.

Le Conseil actuel a organisé en quatre ans plus de trois colloques, surtout celui de l'Union arabe des Cours et Conseils constitutionnels, les 24-26/10/2011 ; celui sur l'évaluation de l'expérience électorale de juin 2009, le 4/12/2012 ; et les 14-15/11/2014 à Beyrouth le colloque de l'Union arabe des Cours et Conseils constitutionnels.

Le Conseil traduit ses décisions rédigées en arabe, et cela en français et partiellement en anglais. Le but est de faciliter l'accès à des chercheurs et dans une perspective internationale et comparative.

Le Conseil actuel a brisé nombre de barrières factices quant aux rapports de la justice constitutionnel avec la société et les médias. Mais il y a d'énormes possibilités d'aller plus loin, au cas où il y a, au Liban et dans d'autres pays arabes, de la part des juges constitutionnels en général, un sens plus aigu de l'engagement démocratique, de la citoyenneté participante et active, de la recherche constitutionnelle opérationnelle et du rôle pionnier du Liban sur le plan culturel en tant qu'exemple riche et difficile de gestion du pluralisme dans le monde arabe.

4

La portée de l'action médiatique de la magistrature constitutionnelle

74-81. Les questions constitutionnelles occupent une grande place dans les médias au Liban, mais souvent de façon débridée, polluée, instrumentalisée, avec des interprétations divergentes suivant les conjonctures et les rapports de force.

En outre le régime constitutionnel libanais, quant à la gestion démocratique du pluralisme, est le plus souvent mal compris dans ses exigences juridiques, et cela en raison d'une aliénation culturelle. Malgré le profond enracinement de ce régime et une tradition libanaise de constitutionnalisme, le débat a été encore plus débridé pour des raisons à la fois internes et régionales. Aussi faudra-t-il davantage promouvoir la culture constitutionnelle au Liban et faire connaître les décisions normatives.

Les décisions du Conseil jouissent de la plus haute audience de la part des médias. Il y a là un aspect fort positif, sous conditions certes d'éviter les interférences, les ingérences, allégations et présupposés quant aux décisions. Sous réserve aussi que les juges constitutionnels eux-mêmes appliquent là, et non ailleurs, et avec la plus haute rigueur, l'obligation de réserve.

L'image médiatique du Conseil dans les médias, bien que partiellement altérée par des considérations individuelles durant l'examen du recours relatif à la prorogation par les députés de leur mandat, demeure partielle et à consolider.

Le droit de tout membre de formuler une dissidence et l'obligation de publication de la dissidence avec la décision au *Journal officiel* constitue une garantie supplémentaire d'indépendance du juge constitutionnel. Pour la première fois dans l'histoire du Conseil, une dissidence a été formulée, le 13/5/2013, à propos de la décision relative à la suspension des délais électoraux. Des médias ont négligé l'avis dissident, alors que d'autres parmi les plus importants (*L'Orient-Le Jour* et *an-Nahar*, 14/5/2013) ont fourni une information équilibrée. Des commentaires dans la presse spécialisée ont mis en relief, pour des motifs de fond, l'avis dissident (*al-Mufaqrira al-qânûniyya*, l'Agenda juridique, no 13, janv. 2014, p. 11).

Il est important pour l'indépendance du Conseil constitutionnel de mettre en relief tout avis dissident, moins pour des raisons relatives à cet avis, que pour souligner la garantie d'indépendance de tout juge

constitutionnel qui a tous les moyens pour contrecarrer toute ingérence, grâce à la publication de son avis dissident au lieu du recours, en violation du serment, à un éventuel défaut de quorum et à un abus de minorité.

Les mesures qui rendraient l'action médiatique du Conseil plus efficiente consistent dans une interprétation moins limitative de la notion de « procès-verbal des faits » (*mahdar-bi-l-waqâ'i*) en cas de partage de voix et de non décision pour défaut de quorum. De la sorte, les médias auront les moyens de mieux informer, de cibler l'information, de départager entre l'institution et des pratiques individuelles et d'éviter des généralisations hâtives faute de données factuelles.

5

Perspectives pour demain

On peut relever, à la lumière de l'expérience du Conseil constitutionnel libanais actuel, formé le 5/6/2009, deux catégories de perspectives :

A. Le juge constitutionnel et les médias.

1. *L'institution* : La justice constitutionnelle, dont la fonction essentielle est de trancher des litiges de constitutionnalité, ne peut se limiter à cette tâche fondatrice et essentielle au cas où elle se considère, non pas comme un simple département judiciaire dans l'appareil judiciaire général, mais comme institution en charge de promouvoir la culture constitutionnelle et de constitutionnalité, d'œuvrer en vue de la promotion de l'Etat de droit et d'utiliser dans ce but tous les moyens, sans empiéter certes sur d'autres institutions.

2. *La perception des médias par les juges constitutionnels* : Nombre de réserves et de réticences de la part de juges constitutionnels à l'égard des médias proviennent de plusieurs sources :

- *L'obligation de réserve* : Il est des cas, fort nombreux, où c'est l'obligation de réserve bien comprise qui doit régir les rapports

avec les médias et tous les comportements, publics et même privés, du juge constitutionnel.

La communication du Conseil constitutionnel libanais à la 6^e conférence des chefs d'institution de l'Association des Cours et Conseils constitutionnels ayant en partage l'usage du français – ACCPUF, tenue à Niamey les 3-4/11/2011, établit le cadre de l'obligation de réserve du juge constitutionnel (*Annuaire du Conseil constitutionnel*, 2011, vol. 5, pp. 73-89).

- *La méconnaissance par des juges constitutionnels des contraintes du journalisme professionnel* : Il y a souvent une injustice flagrante à l'égard de nombreux journalistes professionnels avec le plus haut niveau d'authenticité, de rigueur et d'éthique dans le travail, quand ils sont accusés globalement de publier des informations partielles et partiales, alors que la justice se barricade et ne leur assure pas l'accessibilité à l'information de caractère public.

- *La paresse* : Il est de cas où l'obligation de réserve sert de couverture à la paresse. Rien n'est plus aisé que de ne rien faire et de se borner à une conception carriériste étroite de la fonction.

- *Le désengagement civique et social* : Il est des cas où le juge constitutionnel n'a pas l'expérience de la société civile et de l'engagement citoyen, engagement qui doit s'exercer par des moyens variés par toute personne impliquée dans la vie publique. Cet engagement citoyen est davantage impératif aujourd'hui du fait que la presse n'est plus le 4^e pouvoir. Aujourd'hui, les quatre pouvoirs, qui se contrôlaient mutuellement autrefois, ceux de la politique, du capital, de l'intelligentsia et des médias, sont concentrés en un seul pouvoir compact. On recherche aujourd'hui un cinquième pouvoir, celui du citoyen à travers des moyens d'information qui favorisent la vigilance démocratique.

B. Quelle information par la justice constitutionnelle ?

Autant il faut être fort prudent et méfiant à l'égard de toute médiatisation spectacle, de la communication promotionnelle du type marketing, de la polémique et de l'apologie, autant il faut être entreprenant en ce qui concerne l'information de nature informative régie par des règles d'authenticité et d'éthique.

L'information à propos de la justice constitutionnelle ne peut être entreprise que par des personnes qui ont l'expérience du journalisme professionnel de haut niveau, tel qu'il est généralement appris sur le tas à la manière ancienne ou dans des instituts comme, en France, le CFPJ – Centre de formation et de perfectionnement des journalistes ou l'IFP – Institut français de presse. Une formation en ce sens avait été assurée au Liban, pour 14 promotions, en vertu d'une convention de coopération à l'Université Libanaise, dans les années 1995-2010... Cette observation sert surtout à mettre en garde contre la propension à la communication du style marketing qui est en train d'étouffer aujourd'hui l'information professionnelle.

La rédaction par d'anciens membres de la justice constitutionnelle de leur expérience institutionnelle, à la fin de leur mandat et en tant que témoins, à l'instar de nombre de publications récentes à ce propos, et dans le respect absolu des exigences de la réserve, peut être fort utile en vue de l'amélioration et du développement en pratique de cette justice (notamment : Dominique Schnapper, *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Paris, Gallimard, « NRF essais », 2010, 452 p...).

La justice constitutionnelle ne peut absolument rien reprocher à des médias quand elle-même se barricade, sans assurer aux médias l'accessibilité à l'information à caractère public.

Justice constitutionnelle et intégration sociale.

Rapport libanais*

Antoine Messarra

Membre du Conseil constitutionnel

Les attributions du Conseil constitutionnel au Liban sont limitées à la constitutionnalité des lois et à la validation des élections présidentielles et législatives, à travers un recours exclusivement *institutionnel*, par le Chef de l'Etat, les présidents du Parlement et du gouvernement, dix députés et, en ce qui concerne le statut personnel et les libertés du culte, aux chefs des communautés officiellement reconnues.

En ce qui concerne les élections législatives, le recours est limité aux candidats non proclamés élus dans la circonscription concernée.

Il n'y a pas un régime de recours individuel ou associatif. Ni de régime d'autosaisine pour des lois qualifiées d'organiques.

Pas de compétence du Conseil en vue de l'interprétation d'une disposition constitutionnelle, au moyen d'un recours abstrait.

L'extension des attributions du Conseil constitutionnel au Liban, en conformité avec une tendance générale presque dans tous les autres pays arabes et presque partout dans le monde, est et devrait être envisagée pour des raisons relatives à l'extension de l'Etat de droit et à la lumière de vingt ans d'expérience du Conseil constitutionnel au Liban.

1

Défis soulevés par l'intégration sociale dans un monde globalisé

La mondialisation et la modernisation en général ne sont pas un moule qui rend les gens pareils, comme des sociologues,

* Rapport présenté à la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle – WCCJ, 3e Congrès, Séoul, 28/9 – 1/10/2014.

économistes et idéologues constitutionnalistes l'avaient pensé dans les années 1960. Au contraire, elles développent les identités individuelles et collectives.

On l'observe au sein de la famille d'aujourd'hui où chaque membre a sa personnalité et son individualité. Cela risque de provoquer la fragmentation de la famille ou, au contraire, d'assurer, en cas d'ouverture interculturelle, un humanisme rénové, et sous condition de développement du lien social, un enrichissement mutuel.

L'intégration (*integrare*, rendre complet, entier), en tant qu'opération inverse de la différenciation, est définie comme « l'établissement d'une interdépendance plus étroite entre les parties d'un être vivant, ou entre les membres d'une société » (A. Lalande). Elle implique incorporation, inclusion, à la fois dans l'unité et l'harmonie. C'est l'opération par laquelle un individu ou un groupe s'incorpore à une collectivité, à un milieu, par opposition à ségrégation. La finalité de l'intégration *sociale* est la solidarité, l'application du troisième volet du triptyque : liberté, égalité, *fraternité*, à travers surtout des politiques publiques d'accessibilité dans une perspective de *lien social*, de ce qui fait *société* (*socius*, compagnon). Dans une société plurielle, et la plupart des sociétés deviennent avec la mondialisation à des degrés variables plurielles, l'exigence d'intégration sociale est prioritaire.

La règle du quota ou de discrimination positive, en vigueur au Liban depuis des siècles et consolidée à la fois dans le Pacte national de 1943, la Constitution de 1926 et les amendements constitutionnels du 21 septembre 1990, a permis de corriger les inégalités culturelles – éducatives et socio-économiques intercommunautaires, inégalités dues à des causes historiques et régionales. Ces inégalités intercommunautaires étaient dues surtout à l'inégalité d'accès à l'éducation et à l'éducation de qualité qui pouvait être considérée autrefois comme un privilège social.

L'égalisation progressive, culturelle et socio-économique entre les communautés, de 1920 à nos jours, est due à cinq facteurs principaux : la politique du Mandat français dans les années 1920-1943 pour le développement de l'enseignement public, la création de l'Université Libanaise (publique) en 1952, la politique de développement régional du président Fouad Chéhab dans les années 1958-1964, le développement endogène du secteur éducatif au sein

des différentes communautés depuis les années 1980, et la règle du quota ou de discrimination positive.

Ce phénomène positif d'égalisation progressive a débouché sur un haut niveau d'intégration intercommunautaire. Mais cette intégration est compromise par un contexte régional défavorable et une gestion controversée de la période postérieure à l'Accord d'entente nationale de Taëf du 5 novembre 1989, gestion où des politiques publiques n'ont pas été entreprises.

Le processus d'égalisation *culturel-éducatif* et *socio-économique*, joint à des traditions ancrées de *convivialité*, n'a pas été complété par une égalisation au niveau du *développement régional*. Aussi le nouveau Préambule de la Constitution libanaise amendée en 1990 dispose :

«G. Le développement équilibré des régions, culturellement, socialement et économiquement constitue une assise fondamentale de l'unité de l'Etat et de la stabilité du régime. »

L'intégration sociale, au sens de l'inclusion, de l'égalité d'accès à l'éducation, aux prestations socio-économiques, aux soins de santé et à la qualité de vie régionale, prestations dispensées par les pouvoirs publics, constitue une condition vitale pour une société pluri-communautaire comme celle du Liban. Pourquoi ? Pour éviter les *clivages cumulatifs*, à savoir les clivages religieux-culturel, socio-économique, et régional. En cas de clivages cumulatifs, les risques de conflits sont plus grands et aussi de polarisation du facteur religieux-culturel. Si, par exemple, le maronite et le sunnite au Liban sont de niveaux éducatif, socio-économique et régional équivalents, le facteur religieux-communautaire devient isolé et moins polarisant en cas de conflit. Si le clivage est réduit au fait religieux-communautaire, il y a dépoliarisation de ce clivage et des risques plus réduits de conflictualité. Mais si la différence entre un maronite et un sunnite porte sur quatre niveaux : religion, éducation, développement régional, et socio-économie, les clivages sont alors *cumulatifs* avec un haut niveau de conflictualité.

Il s'agit aussi, sur le plan de la psychologie collective, d'éviter la perception de *privation relative*, source d'un sentiment de discrimination, d'exclusion, de prééminence ou d'hégémonie. On entend par privation relative le fait que la personne ne se compare pas au riche d'un autre pays, mais au niveau de vie de son proche voisin.

Des idéologies sur le « maronitisme politique », le *gubn* (frustration), les *mahrûmîn* (deshérités)..., sans nécessairement un correspondant avec la vie sociale vécue et concrète, ont été développées au Liban, surtout dans les années 1975-1990, dans un but de mobilisation conflictuelle.

2

Normes internationales relatives à l'intégration sociale

Le nouveau Préambule de la Constitution libanaise dispose, en vertu de l'amendement de 1990, que le Liban est engagé par les Chartes internationales des droits de l'homme :

« B. Le Liban est arabe dans son identité et son appartenance. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des Etats arabes et engagé par ses pactes ; de même qu'il 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. *L'Etat concrétise ces principes dans tous les champs et domaines sans exception.* » (souligné par nous dans le texte).

Depuis la création effective du Conseil constitutionnel au Liban en 1995, les saisines en vue de l'invalidation d'une loi peuvent se prévaloir de cette disposition. Mais qu'en est-il de nombreuses lois antérieures à l'existence du Conseil constitutionnel et qui sont incompatibles avec les normes des droits de l'homme ? Il s'agit surtout de lois relatives aux libertés syndicales, au statut de la famille, à l'égalité des sexes, aux droits socio-économiques...

Quelle est la traduction pratique des dispositions du Préambule constitutionnel ? Cette traduction implique, outre l'engagement de *politiques publiques*, deux conditions juridiques :

a. L'extension du contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception, de manière à couvrir toutes les lois qui seraient considérées incompatibles avec l'alinéa B précité.

b. La saisine du Conseil par des ONG, selon des conditions à déterminer, y compris des organisations syndicales et professionnelles, par nature plus proches des préoccupations vitales quotidiennes de la population.

L'Etat libanais n'a pas signé la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ni ratifié la Convention de 1990 sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Le Liban a ratifié la Convention de Palerme du 12 décembre 2000, destinée à lutter contre les phénomènes de criminalité transnationale, dont le second protocole rajouté est relatif au trafic illicite de migrants.

L'adhésion avec réserve du Liban à des conventions internationales, ou la non adhésion, relativement aux migrants, réfugiés, déplacés étrangers..., se justifie par l'exigüité du territoire du Liban (10.452 km²), par les équilibres démographiques intercommunautaires, et par la disposition explicite du Préambule de la Constitution sur le refus de « *l'implantation* ».

La ligne de partage entre la reconnaissance de droits socio-économiques aux migrants en vue d'une *insertion* sociale provisoire et pour des raisons humanitaires, et entre *intégration* sociale qui déboucherait sur *l'inclusion* dans le tissu démographique libanais implique une réflexion juridique et des mesures prudentes et mûries.

3

Instruments constitutionaux traitant de / ou renforçant l'intégration sociale

Le nouveau Préambule de la Constitution libanaise lie toute légitimité au « Pacte de vie commune » :

« J) Aucune légitimité n'est reconnue à un quelconque pouvoir qui contredise le pacte de vie commune. »

Dans sa décision no 2/1996 du 3/4/1996 relative à la loi du Budget de 1996, le Conseil constitutionnel rejette dans la forme le recours en invalidation. Les dix députés requérants font valoir dans le fond :

« 2. La violation du principe du développement équilibré des régions, tel que prévu dans le Préambule de la Constitution (...)

« L'article 43 de la loi objet du recours, en ce qu'elle contient des dispositions-programmes, méconnaît l'affectation de crédits de façon équilibrée entre les régions (*bi-sûrâ mutawâzina bayna al-manâtiq*), dont les crédits pour des

projets de développement, comme il ressort clairement de l'art. 43 de la loi objet de recours. »

Dans sa décision no 2/2001 du 10/5/2001 relative à l'acquisition par des étrangers de droits fonciers au Liban, le Conseil constitutionnel se prévaut notamment de l'alinéa (i) du nouveau Préambule de la Constitution qui rejette « *l'implantation* » (*tawfîn*) des réfugiés palestiniens.

Dans sa décision no 1/2002 du 31/1/2002 relative à la loi no 379 sur la TVA, les députés requérants se prévalent notamment de la disposition de l'Accord d'entente nationale de Taëf :

« 1. Œuvrer en vue de la réalisation de la justice sociale pour tous à travers la réforme financière, économique et sociale.

« 2. Adopter un Plan général exhaustif pour le pays en vue du développement de toutes les régions libanaises, sur les plans économique et social et le renforcement des ressources des municipalités, des municipalités unifiées et des fédérations municipales et de leurs moyens financiers nécessaires.

« 3. Créer un Conseil économique et social en vue de garantir la participation de tous les secteurs à l'élaboration des politiques socio-économiques de l'Etat, au moyen de la présentation d'avis et de recommandations. »

Le Conseil a considéré dans cette décision que l'exemption de la TVA, prévue par l'art. 61 de la loi no 379/2001, viole le principe d'égalité.

Le Conseil constitutionnel a dû se pencher avec profondeur, dans les 19 recours en invalidation des élections législatives de 2009, sur la légalité du transfert de *domiciliation électorale*. Le droit de transfert de domiciliation électorale, compte tenu de la composition multicommunautaire de la société libanaise et de l'implantation géographique des communautés, et compte tenu de l'équilibre de la représentation communautaire à l'Assemblée nationale, peut être manipulé par des partis politiques et par des candidats à des fins électorales. Il y aurait alors marginalisation de facto de certaines communautés, instrumentalisation du vote communautaire, hégémonie régionale d'une communauté et perturbation du tissu régional pluricommunautaire du Liban, avec une propension à une ségrégation et marginalisation de facto. Le Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions a enquêté minutieusement sur la légalité des transferts de domiciliation électorale. L'article 40 de la loi du statut personnel du 7/12/1951 dispose :

« Art. 40 - Il n'est pas permis à une personne qui a abandonné le lieu de sa registration en vue de son inscription permanente à un autre lieu de requérir son transfert qu'après l'écoulement d'un délai de trois ans dans la nouvelle domiciliation et en continuité. Elle devra présenter une déclaration, signée par elle et le *mukhtar* (maire) et par deux témoins, au Bureau du statut personnel de la localité ou du village où elle voudrait le transfert, sous condition qu'une enquête soit menée par la police ou la gendarmerie en vue de la vérification de l'authenticité de la requête. *Le gouvernement a le droit de rejeter la requête pour des nécessités (darûrât) qui justifient ce rejet.* » (souligné par nous dans le texte).

Ces « *nécessités* » ne pourraient être que la protection du tissu pluraliste régional du Liban, tissu qui serait perturbé par une manipulation électorale, un *gerrymandering* communautaire.

L'intégration *sociale-régionale* pose problème dans le débat public au Liban, non seulement sur le plan du *développement équilibré* de toutes les régions, mais aussi en matière de droit de *propriété foncière* (cf le recours 80/9063 du 24/11/1986 devant la Cour européenne des droits de l'homme : Guillow c. Royaume-Uni). Le problème se pose notamment aux Pays-Bas, au Danemark et en Finlande¹.

4

Rôle de la justice constitutionnelle en matière d'intégration sociale

Les régimes de fin de service au Liban, partagés entre l'Armée nationale, la Fonction publique, la Sécurité sociale, les différentes Mutuelles..., ont contribué à étendre la couverture sociale à plusieurs secteurs de la vie professionnelle. Mais ces régimes souffrent d'un *défaut d'harmonisation* et, dans quelques secteurs professionnels, ils créent des classes de privilégiés, alors que d'autres classes, dont les agriculteurs, les artistes, les employés de maison..., ne bénéficient d'aucune couverture.

Un régime d'assurance vieillesse est envisagé, mais il faudra trouver le financement de cette assurance. Le financement public de l'assurance de fin de service pour tous exige une bonne gouvernance

¹. A. Messarra, «La gestion du pluralisme religieux et culturel dans les jurisprudences constitutionnelles. Le Liban en perspective comparée », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 5, 2011, pp. 99-173, p. 120 (en arabe), et synthèse en français, pp. 93-106 (*ccliban.org*).

fiscale. L'impôt est le mieux perçu dans le cadre de l'imposition à la source pour les salariés, mais le gros capital, les professions libérales, le commerce..., malgré l'impôt progressif, connaissent un taux élevé d'évasion.

L'article 65-6 modifié par la loi constitutionnelle du 21/9/1990 revêt une grande importance, par certaines dispositions, en ce qui concerne la *politique publique d'intégration sociale*, sous condition cependant qu'il y ait saisine du Conseil constitutionnel et que cette saisine ne soit plus exclusivement institutionnelle :

« Art. 65 -5. Le Conseil des ministres se réunit périodiquement en un siège qui lui est propre. Le Président de la République en préside les réunions lorsqu'il y assiste. Le quorum légal pour ses réunions est des deux tiers de ses membres. Les décisions y sont prises par consensus, ou si cela s'avère impossible, par vote, et les décisions sont alors prises à la majorité des présents. Quant aux *questions fondamentales*, elles requièrent l'approbation des deux tiers des membres du Gouvernement tel que le nombre en a été fixé dans le décret de formation. Les questions suivantes sont considérées comme fondamentales :

« La révision de la Constitution, la proclamation de l'état d'urgence et sa levée, la guerre et la paix, la mobilisation générale, les accords et traités internationaux, *le budget général de l'Etat, les programmes de développement globaux et à long terme*, la nomination des fonctionnaires de la première catégorie ou équivalent, la révision des circonscriptions administratives, la dissolution de la Chambre des députés, la loi électorale, la loi sur la nationalité, *les lois concernant le statut personnel*, et la révocation des ministres. » (souligné par nous dans le texte).

Il s'agit là de lois qui peuvent être qualifiées d'*organiques* et qui, selon nombre de spécialistes, devraient être régies par un régime d'autosaisine du Conseil constitutionnel.

La loi régissant les anciens loyers (JO, supplément au no 27 du 26/6/2014) et qui a fait l'objet d'un recours au Conseil constitutionnel soulève des problèmes d'intégration sociale, notamment en ce qui concerne les risques de gentrification (*gentry*, noblesse) des villes et la perturbation du tissu social urbain. La régulation de la situation des anciens loyers pose cinq problèmes :

1. *Rétablissement des normes de la théorie générale des contrats* : Nécessité de ce rétablissement et de clôture de séquelles prolongées de situations au départ non juridiques et inconstitutionnelles.

2. *La justice proportionnelle* : Une loi programme ne peut être appréhendée que suivant les normes de la justice proportionnelle.

3. *Pas de transposition des normes du droit privé au droit public* : Les rapports contractuels en matière de propriété privée et d'habitat sont différenciés de la sphère publique qui régit le droit public et les politiques publiques.

4. *Limite de la loi* : La loi se heurte par essence à des limites quant à la capacité à régler tous les problèmes socio-économiques et à assurer la pleine effectivité à défaut de politiques publiques socio-économiques.

5. *Les décrets d'application* : Les lacunes, imperfections et incompatibilités partielles dans une loi programme peuvent être comblées à travers l'expérience par des amendements législatifs, et par décrets, et cela en corrélation avec des politiques publiques qui sont du ressort de l'Etat, surtout en matière de logement, de transport public en commun interrégional et de planification urbaine.

L'approche constitutionnelle du problème déborde un litige contentieux entre propriétaire et locataire, et cela pour trois motifs au moins : La loi programme concerne la population la plus large, elle implique des politiques publiques, et pose des problèmes fondamentaux dans la théorie juridique.

Nombre de notions suivantes, telles qu'employées dans un débat public : droit de propriété, droit au logement, égalité, justice sociale, protection sociale, sécurité juridique, indemnité, droit à la défense, non rétroactivité des lois... figurent souvent en tant que slogans dénués de contenu.

Quant aux normes de la justice proportionnelle, elles se répercutent sur cinq *problèmes* d'architecture juridique et d'effectivité du droit :

1. *Droit de propriété, droit au logement, liberté contractuelle* : Tout droit implique par essence des limites dont la transgression constitue un abus de droit. Durant près de soixante-dix ans, des lois exceptionnelles successives ont porté atteinte au droit de propriété dont la limitation pour un intérêt général doit se justifier par les exigences cadastrales de lotissement et de démembrement, les lois sur la construction et l'expropriation en vue de travaux publics, les lois sur l'urbanisme, la sécurité publique, la protection du patrimoine culturel et architectural, le réaménagement et la restauration des

bâtiments, et donc sans violation des normes contractuelles générales et de l'équilibre contractuel.

Des lois exceptionnelles successives, depuis près de soixante-dix ans, constituent un exemple révélateur d'une situation de non droit et risquent de violer des principes contractuels, dans un problème vital quotidien et durant plus d'une génération. Le problème est générateur de conflictualité et de perturbation dans des rapports de voisinage, conflictualité qui cumule avec des clivages communautaires, régionaux et partisans, ce qui menace en profondeur la paix sociale et justifie la réhabilitation des normes. L'excès de protection finit souvent par se repercuter négativement sur le bénéficiaire.

2. *L'opposabilité du droit au logement* : L'opposabilité du droit au logement est à l'égard des institutions publiques, grâce à des politiques publiques qui favorisent l'accès à la propriété locative et assurent le transport public rapide, régulier et interrégional, évitant la ruralisation des villes, la perturbation du tissu urbain et la gentrification des villes.

L'opposabilité du droit au logement à l'égard du propriétaire est fort restrictive et dans des situations d'urgence. Par contre, l'opposabilité à l'égard des institutions publiques se dégage concrètement du Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées en France, en vue d'une « *obligation de résultat juridiquement opposable* », ce qui a été concrétisé par la loi 2007-290 du 5/3/2007 (*Journal officiel français*, 6/3/2007 : Droit au logement juridiquement opposable – DALO).

Il se dégage du 5^e Rapport du Comité que l'emplacement géographique (la région, l'éloignement du lieu du travail) constitue dans plus de la moitié des cas la cause du refus du logement proposé. Les politiques de logement, surtout au Liban, doivent être soutenues par une politique de transport public rapide, organisé et régulier interrégional.

3. *La justice proportionnelle* : Des exceptions cumulées et prolongées, incompatibles à l'origine avec les normes générales, créent des situations enchevêtrées, complexes, conflictuelles et qui ne peuvent être régulées qu'au moyen d'une justice proportionnelle qui, par nature, comporte des lacunes dans ses moyens et ses applications.

Un traitement préférentiel excessif constitue une violation du principe d'égalité. La différence de situation entre propriétaire et locataire est d'une nature et d'un poids qui justifient la différence de traitement. L'égalité implique qu'aucun groupe ne bénéficie d'un profit excessif et ne subit un préjudice exagéré d'une loi générale (*Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, 1^{re} éd., 2003, pp. 585-589).

Le problème du logement au Liban, dans la perspective de l'intégration sociale, implique une approche constitutionnelle exhaustive et équilibrée, et non un examen formel sectoriel et segmenté des éléments ou, ce qu'on appelle dans des jurisprudences constitutionnelles notamment dans les cas d'expropriation et de logement, la rationalité et le caractère raisonnable de la décision (*principle of reasonableness*, Afrique du Sud). Cela implique l'analyse de la cohérence des éléments, la véracité des motifs de fait et de droit, et la licéité du but (*Le juge constitutionnel et la proportionnalité*, XXVe Table ronde internationale, Aix-en-Provence, 4-5/9/2009, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XXV, 2009, pp. 80-439 : Afrique du Sud, pp. 87,90).

La justice proportionnelle qui se propose de réguler des intérêts divergents comporte des limitations à des droits, mais pour un objectif raisonnable et nécessaire et en partant de considérations normatives, puisqu'il s'agit de la mise en balance de différents intérêts (Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Soering, 1989, déclaration du Président Charskalsou, rédacteur de la décision, in *Annuaire...*, *op.cit.*, p. 99).

L'équilibre entre des intérêts opposés implique quatre éléments dans toute approche de proportionnalité : *finalité légitime* et pour l'intérêt général, *réalisation de cette finalité* ou contribution à cette réalisation, *nécessité*, et *équilibre* quant aux coûts et bénéfices (jurisprudences en Allemagne, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Grèce, Japon, Suisse...).

L'équilibre des intérêts (*ad hoc balancing theory*) implique un niveau raisonnable de sacrifice exigible. Les séquelles d'une situation cumulée exigent donc une approche globale et non segmentée (Rapport de la Commission parlementaire de l'administration et de la justice au Liban, 9/7/2012, 4 p. et Exposé des motifs, 4 p.).

4. *Sécurité juridique et confiance légitime* : Ces deux notions corrélatives impliquent l'obligation de prendre en considération les attentes qui découlent de la mise en vigueur des lois, les processus de transition et la prise en considération des exigences de fiabilité, de prévision, de lisibilité et de stabilisation du droit, en application du principe : Nul n'est censé ignorer la loi (*Nemo censetur ignorare legem*), principe qui comporte une obligation de clarté et de cohérence de la loi de la part du législateur.

L'obligation de sécurité juridique ne crée aucun droit acquis quant au contrat de location. Elle n'implique pas l'intangibilité de situations établies. Il s'agit seulement d'assurer des processus transitionnels.

L'obligation de *sécurité juridique* et de *confiance légitime* – évitant ainsi la déstabilisation brusque d'une situation intégrative contestée – est régie par quatre considérations :

a. La sécurité juridique devrait être *partagée* et non unilatérale, à savoir sécurité pour l'ancien locataire et sécurité aussi pour le propriétaire.

b. Elle devrait être *juridique*, et non émanant de lois exceptionnelles, mêmes répétées, et donc de lois par essence provisoires et non sécurisantes.

c. La confiance, par essence *relationnelle*, devrait se baser sur la confiance (*confidentia*, se fier à quelqu'un), et non l'exploitation ou le préjudice continu supporté par l'une des parties. Quant à la légitimité, elle se différencie de la pure légalité.

d. Le *bénéficiaire* de la confiance légitime devrait, en confiance partagée, être lui-même *vigilant* en prévision d'une mutation législative à portée générale.

5. *L'indemnisation* : Le principe de l'indemnisation implique l'existence d'un préjudice découlant de la violation d'un contrat, et non en cas d'échéance d'un contrat. En dépit de cela, en conformité avec l'obligation de sécurité juridique et de confiance légitime, l'indemnisation locative n'est pas à exclure par accord amiable et dans des cas déterminés.

La primauté du principe de légalité signifie la référence impérative au droit, et non la capacité effective de la loi à régler tous les problèmes de société, au cas où la loi n'est pas assortie d'autres

moyens institutionnels en vue de son effectivité. La loi ne monopolise pas tous les moyens de régulation, de contrôle social et d'intégration. Il faudra en conséquence se départir de la perception symbolique de la loi en tant que moyen absolu de régulation.

Les politiques publiques en matière d'habitat ne se limitent pas à « *l'octroi de motivations et de prestations* » (*hawâfîz wa i'fâ'ât*), mais exigent surtout une politique publique de transport en commun rapide, régulier et interrégional, évitant à la fois la corrélation entre lieu de domiciliation familiale et lieu de travail, la ruralisation des villes, la perturbation du tissu social urbain et le risque, au Liban, de gentrification des villes.

La réhabilitation des normes de légalité en matière locative contribue à la paix sociale dans des rapports vitaux quotidiens de voisinage, rapports perturbés durant plus d'une génération. Elle contribue à la perception de la loi non en tant que contrainte, mais de garantie. Il s'agit de conditions constitutionnelles impérieuses pour la concrétisation du « Pacte de coexistence » (Préambule de la Constitution).

Cependant, en vue de parfaire la constitutionnalité d'une réglementation, l'effectivité implique des politiques publiques de justice sociale et de protection sociale (*ri'aya ijtîmâ'iyya*), d'intégration sociale au risque de perturber davantage l'Etat de droit. Il s'agit surtout de législations complémentaires relatives à l'appropriation locative (*al-tamalluk al-saqani*), à la protection du patrimoine architectural...

Le rôle du Conseil constitutionnel est de garantir l'autorité des normes dans la vie publique et dans des rapports de droit privé, de contribuer à la réhabilitation des normes et au fonctionnement efficace de toutes les institutions de l'Etat grâce auxquelles des politiques publiques de développement et d'intégration sociale peuvent être désormais conçues, promulguées, engagées et effectivement appliquées.

L'application dans le temps de la Question prioritaire de constitutionnalité

Antoine Messarra^{*}

Membre du Conseil constitutionnel

La Question prioritaire de constitutionnalité constitue un cas pertinent pour étudier la problématique des rapports entre le temps et le droit au moins sur trois points, celui de *l'évolution* du droit, celui des *procédures* en tant que moyens de gestion du temps pour la garantie de droits fondamentaux, et celui de *l'effectivité* du droit et de la sécurité juridique dans les conjonctures et vicissitudes du temps.

La problématique de la QPC et du temps se pose à trois niveaux :

- la QPC en tant qu'*évolution* de la justice constitutionnelle avec l'élargissement du droit de recours à cette justice ;
- les *délais* impartis pour statuer ;
- les *effets dans le temps* des décisions du Conseil constitutionnel.

1

Reflet de l'évolution de la justice et de la justice constitutionnelle

La QPC se situe au cœur du problème de l'universalité des principes fondamentaux du droit et, aussi, de la temporalité du droit et de l'évolution de ses aménagements en conformité avec l'universalité et l'intemporalité des principes fondamentaux. Les principes fondamentaux, il faudra aujourd'hui l'affirmer face à un relativisme à outrance, sont puisés des religions, des courants philosophiques, des

^{*} Conférence au Colloque international organisé par le Cedroma-Centre d'études des droits du monde arabe, Université Saint-Joseph, sur le sujet : « De la pérennité et de la temporalité du droit », 14-16/11/2013.

conventions internationales des droits de l'homme, de la doctrine juridique et de la jurisprudence.

Pourquoi la QPC se situe au cœur à la fois de la *pérennité* des principes de justice et aussi de la *temporalité* du droit ? Elle se situe dans la problématique de l'extension progressive de la suprématie de la Constitution, de l'Etat de droit *constitutionnel* et de l'élargissement, en conséquence, des voies de recours à la justice constitutionnelle.

L'histoire du droit constitutionnel a évolué de la notion de suprématie de la *volonté populaire*, en s'inspirant surtout de la pensée de Jean-Jacques Rousseau, à la suprématie du *Parlement* censé représenter la volonté nationale, à la suprématie de la *Constitution*.

La QPC traduit surtout un souci majeur, celui de l'effectivité du droit. La notion d'effectivité est souvent absente de la pensée juridique, ou plutôt légaliste. Suprématie de la Constitution, certes, mais comment rendre effective cette suprématie ? C'est à cette problématique que répond la QPC. Ceux qui critiquent la QPC devraient réfléchir à d'autres aménagements possibles afin que la suprématie constitutionnelle soit garantie. En effet, l'effectivité du droit dépend d'autres facteurs que du droit positif. Elle dépend de cinq facteurs cumulatifs : la qualité de la législation, la culture dominante en société, les rapports de force, les capacités administratives et financières, et l'état de la magistrature qui doit, non seulement rendre justice, mais que la justice soit effectivement *rendue*.

Le débat sur la QPC pose deux problématiques fondamentales actuelles, celle des *frontières du droit* avec la propension à juridifier presque tout, et celle de la *fonction sociale du droit* ou, en termes renouvelés, du *Contrat social*.

En ce qui concerne plus particulièrement la justice constitutionnelle, la tendance restrictive quant aux voies de recours exclusivement institutionnelles à la justice constitutionnelle débouche sur l'*étatisation* du droit. Par contre, la tendance extensive d'ouverture du recours en faveur de tous les citoyens débouche sur la *subjectivisation* du droit. Toute extension, fort nécessaire dans l'évolution actuelle du droit, exige le respect de la *fonction sociale* du droit, sans étatisme à outrance, ni subjectivisme à outrance. L'élargissement du recours à la justice constitutionnelle au moyen de la QPC se situe ainsi dans la perspective du principe de la suprématie de la Constitution et de la fonction sociale du droit et de son effectivité.

« Question *préjudicielle* de constitutionnalité », « question *préalable* de constitutionnalité » ou « question *prioritaire* de constitutionnalité » ? Le sigle QPC, qui s'est vite imposé, traduit l'enjeu de l'institution qui est de « permettre à la généralité des citoyens et des sujets de droit de s'approprier et de revendiquer la Constitution pour assurer la garantie de leurs droits. »²

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 relative à la QPC et dont le mécanisme a été mis en marche le 1^{er} mars 2010 s'inscrit dans les pas du contrôle de constitutionnalité établi en France à partir de 1958. Avant 1958, prédominait le mythe puissant de la souveraineté de la loi s'opposant à ce que le juge ou quelque institution que ce soit écarte, au nom de la Constitution, la loi votée par les représentants de la Nation.

Le contrôle de constitutionnalité a passé en France par quatre étapes décisives : 1958 avec l'institution du contrôle de constitutionnalité, 16 juillet 1971 avec la décision du Conseil constitutionnel sur la liberté d'association, 1974 avec l'ouverture de son prétoire aux parlementaires, et 2008 avec l'institution de la QPC. La QPC permet à tous les justiciables de contester, en provoquant la saisine du Conseil constitutionnel, la constitutionnalité des lois qu'on leur applique.

L'étude de la QPC comporte deux dimensions : la dimension *procédurale* qui se propose surtout la gestion du *temps* du litige évitant les manœuvres dilatoires, et la dimension relative à la *portée* du mécanisme destiné à garantir le respect effectif des droits constitutionnels substantiels susceptibles de conduire à l'approfondissement de l'Etat de droit constitutionnel.

La portée du mécanisme introduit depuis le 1^{er} mars 2010 pose justement le problème du *temps* : Dans quelle mesure les recours en QPC vont-ils tarir avec le temps en raison de la purification successive des lois incompatibles avec la Constitution ?

². Christine Maugué et Jacques-Henri Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2013, 310 p., p. 1 et Bibliographie générale, pp. 291-296.

L'auteur remercie Mme Rita Aouad, conservatrice de la Bibliothèque spécialisée du Conseil constitutionnel, pour son aide au travail documentaire en vue de cette étude.

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, le seul contrôle de constitutionnalité pratiqué en France était un contrôle par voie *d'action*, exercé *a priori*, et de façon *abstraite* (Tableaux 1, 2, 3).

Tableau 1 – Classification des types de contrôle de constitutionnalité

A. <i>Mode</i> de contrôle	a. Voie <i>d'action</i> : recours direct exercé devant le juge constitutionnel contre la norme dont la constitutionnalité est contestée. b. Voie d'exception : contrôle exercé à l'occasion d'un procès devant un juge ordinaire, directement par le juge ou par un juge constitutionnel particulier.
B. <i>Moment</i> du contrôle	a. <i>A priori</i> : contrôle préventif avant toute entrée en vigueur de la norme. b. <i>A posteriori</i> : contrôle après l'entrée en vigueur de la norme.
C. <i>Substance</i> du contrôle	a. Contrôle <i>abstrait</i> : la norme elle-même est critiquée et non son application à un cas ou situation précise. b. Contrôle <i>concret</i> : Examen de la constitutionnalité effectué au moment où il est fait application à un cas particulier.

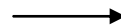


Tableau 2 – Les deux modèles de justice constitutionnelle

A. Le modèle américain	<p>Contrôle diffus, décentralisé, concret et a posteriori au sein de l'ensemble de l'appareil juridictionnel.</p> <p>La cohérence de la jurisprudence est assurée par la <i>Cour suprême</i> qui a le pouvoir de trancher in fine toute contradiction de jurisprudence, constitutionnelle ou non, dès lors que la question remonte jusqu'à elle.</p>
B. Le modèle autrichien, kelsenien ou européen	<p>Système centralisé sur un mode abstrait et souvent exercé par voie d'action où le contrôle de constitutionnalité est exercé par une Cour constitutionnelle unique, créée spécifiquement à cette fin, en dehors de la hiérarchie des juridictions ordinaires, au niveau central, et qui a le monopole de l'exercice du contrôle de constitutionnalité des lois, ce qui assure l'unité juridictionnelle.</p>

Tableau 3 – Evolution de la justice constitutionnelle en France : 1946-2013

A. Chartes de 1814 et 1830, Constitution de 1848 et Lois constitutionnelles de 1875	<p>Prééminence des Chambres et du pouvoir législatif : « La loi expression de la volonté générale » (Carré de Malberg, 1931).</p>
B. Constitution de 1946	<p>Organe spécial, le Comité constitutionnel, chargé d'exercer un contrôle de la conformité des lois avec au moins certaines règles de la Constitution.</p> <p>Echec : le Comité ne se réunit qu'une fois en 1948 pour statuer sur une difficulté de procédure liée à la déclaration d'urgence.</p>

C. Constitution de 1958 de la 5^e République

Vraie rupture et fondement du contrôle de constitutionnalité confié au Conseil constitutionnel. Mais le contrôle ne se développe qu'à partir des années 1970. Contrôle *a priori*, exclusivement par voie d'action et ouvert uniquement à certaines autorités *politiques* et non aux citoyens : « Chien de garde » du pouvoir exécutif. Contrôle obligatoire des lois organiques et des règlements des assemblées, évitant que le Parlement élargisse ses pouvoirs. Contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires institué à titre facultatif : contrôle *a priori* avec des conditions d'exercice très encadrées. Saisine du CC entre le vote de la loi et la promulgation. Contrôle dans un délai d'un mois, voire de huit jours en cas d'urgence, à la demande du gouvernement.

D. Essor progressif du contrôle de constitutionnalité après 1958

29/10/1974 : Elargissement aux parlementaires (60 députés ou 60 sénateurs) du cercle des autorités habilitées à saisir le CC, saisine autrefois limitée à quatre autorités constitutionnelles : le Président de la République, le Premier ministre, et le président de chaque assemblée parlementaire. Extension du bloc de constitutionnalité et des principes à valeur constitutionnelle, des normes constitutionnelles de référence dont le respect s'impose au législateur. **1960, 1971** : Intégration dans le bloc de constitutionnalité de l'ensemble des articles du corps même de la Constitution et subordination effective de la loi aux normes constitutionnelles.

Révision constitutionnelle de 1974 :

Extension du bloc de constitutionnalité et élargissement de la saisine à l'origine d'une profonde évolution du rôle du CC.

Mars 1989 : Proposition en vue de saisine par voie d'exception.

Mars 1993 : Proposition d'exception d'inconstitutionnalité : *Loi constitutionnelle no 2008-724 du 23/7/2008, Journal officiel du 24/7/2008, art. 61/1 et 62 de la Constitution :* Exception d'inconstitutionnalité en vue « *d'accorder des garanties nouvelles aux citoyens* » (François Fillon).

Voie de contrôle ouverte aux justiciables, et non à la généralité des citoyens, susceptible d'être mise en œuvre à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction et seulement à cette occasion, et laissée à l'initiative du justiciable et non du juge, avec intervention du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation appelés à renvoyer au CC les questions soulevées devant les juridictions de leur ordre.

L'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité serait l'abrogation de la loi déclarée inconstitutionnelle, soit immédiatement, soit à une date postérieure fixée par le CC.

Délai au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour se prononcer sur le renvoi, afin de prévenir un allongement excessif des délais de jugement.

Application à partir du 1/3/2010 en vertu de quatre textes : 10/12/2009, 16/2/2010, 15/10/2010, et règlement intérieur particulier au CC du 4/2/2010 et 24/6/2010. Même jour : plusieurs questions de constitutionnalité : 28/5/2010.

2

Délais et procédures de la QPC pour la gestion du temps

Question *préjudicielle* et *constitutionnalité*, cela est relativement clair. Pourquoi *prioritaire* ? La QPC se différencie des autres mécanismes de question préjudicielle devant les juridictions administratives et judiciaires, en ce que ces questions préjudicielles ne sont posées qu'*après* que le juge a examiné les différents moyens soulevés par la requête. La question est préjudicielle en ce sens que *le juge ne peut résoudre le litige sans que soit tranchée la question qui relève de l'autre ordre de juridiction ou du juge communautaire*.

La QPC, en vertu de la loi organique du 10 décembre 2009, impose au juge de procéder *d'abord* à l'examen du moyen de constitutionnalité avant d'examiner les autres moyens et de résoudre le litige. Le juge ne peut examiner la requête au fond, même pour y faire droit, sans avoir d'abord traité la question de constitutionnalité.

L'art. 23-2 de l'ordonnance organique insiste sur l'impératif pour les juridictions de fond d'examiner la question « *sans délai* », c'est-à-dire le plus vite possible. Il appartient au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de se prononcer sur le renvoi des questions qui leur ont été transmises dans un délai déterminé fixé à trois mois par l'art. 23-5 de l'ordonnance organique. La loi distingue entre les moyens mettant en cause la conformité de la loi à la Constitution et les moyens mettant en cause la compatibilité de la loi aux engagements internationaux.

Quelles sont les *juridictions concernées* ? Toutes les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation. Sont exclus le Tribunal des conflits et la Cour supérieure d'arbitrage relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs du travail.

Le Conseil constitutionnel a admis qu'il pouvait être directement saisi d'une QPC lorsqu'il est appelé à statuer en qualité du juge électoral, conformément à des décisions en 2012³.

Quel est *l'objet* de la QPC ? Le contrôle peut porter sur tous les actes de valeur législative : lois ordinaires, lois organiques, lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale... Les lois

³. Maugué et Stahl, *op.cit.*, pp. 33-34.

référendaires, les lois constitutionnelles, sont-elles écartées du champ de la QPC ? Le problème est controversé.

Quelle est la *forme* de la question ? La QPC, qui ne peut constituer ni la cause ni l'objet principal de l'instance, n'est soulevée que pour le soutien d'une demande d'une partie en tant qu'accessoire jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel en soit, le cas échéant, saisi. Les parties à l'instance, en demande ou en défense, peuvent soulever un tel moyen. En va-t-il de même pour un simple intervenant ?

« De forts arguments tenant au respect de la volonté et de la stratégie procédurales des parties plaident en faveur d'une limitation de la possibilité de soulever une question prioritaire de constitutionnalité aux seules parties à l'instance : admettre qu'un intervenant puisse soulever une telle question conduirait à lui permettre de bouleverser le cours du procès et, d'une certaine façon, à modifier la nature des conclusions des parties. Laisser aux seules parties l'initiative de soulever une question prioritaire de constitutionnalité est une solution plus respectueuse de leur stratégie contentieuse. »⁴

La QPC ne peut être relevée d'office par le juge. Le ministère public peut-il le faire ? Oui, s'il est partie principale à l'instance. Peut-il le faire quand il intervient à l'instance en qualité de partie jointe ? La question demeure ouverte.

La juridiction doit *surseoir à statuer jusqu'à réception de la décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation ou, s'il a été saisi, du Conseil constitutionnel*. Il existe une exception à l'obligation de sursis à statuer lorsqu'une personne est privée de liberté à raison de l'instance au moment où la question est soulevée, ou bien lorsque l'instance a pour objet de mettre fin à une mesure privative de liberté (art. 23-3, 2^e al.). C'est une exception *automatique*, en ce sens que la juridiction ne peut surseoir à statuer. D'autres exceptions au sursis à statuer sont *facultatives* dans des hypothèses où il est urgent qu'une décision puisse intervenir rapidement :

- quand la loi ou le règlement prévoit que la juridiction statue dans un délai déterminé ou en urgence ;
- quand le sursis à statuer risquerait d'entraîner des conséquences irrémédiables ou manifestement excessives pour les droits d'une partie. Dans ce cas, la juridiction qui décide de

⁴. *Ibid.*, p. 36.

transmettre la question peut statuer sur les points qui doivent être immédiatement tranchés ;

- le cas d'un pourvoi en cassation introduit alors que l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé.

Le juge, dans ces trois cas, peut prendre les mesures nécessaires ou statuer sans attendre la décision relative à la QPC.

Ces dispositions ont conduit le Conseil d'Etat, statuant lui-même comme juge des référés, à admettre que le juge des référés puisse prendre des *mesures provisoires*, alors même qu'une question de constitutionnalité est soulevée devant lui et qu'il estime devoir transmettre la question.

Par l'arrêt du 22 juin 2010, la Cour de justice de l'Union européenne a admis que le mécanisme prioritaire n'est pas contraire au droit de l'Union, tout en fixant certaines limites.

Ce sont les procédures de *filtrage* qui évitent l'allongement des délais de jugement et l'encombrement du Conseil constitutionnel. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation exercent un rôle de filtrage des questions transmises au Conseil constitutionnel.

Quelles sont les conditions de *recevabilité* de la QPC ? La QPC doit être présentée dans un « *mémoire distinct et motivé* » (art. 23-1 et 23.5). Le but est de cristalliser la question, de lui attribuer un caractère abstrait de contrôle a posteriori de constitutionnalité, de la déconnecter des faits de l'espèce, imposant ainsi à la partie qui la pose le recul par rapport au litige, en procédant à une critique normative générale de la disposition législative contestée.

Aucun délai n'est fixé pour l'invocation d'une QPC. En conséquence, la QPC peut être soulevée à tout moment de l'instruction. Le délai pour trancher pour le Conseil constitutionnel, à travers l'échange contradictoire, est d'un mois.

En application de l'art. 23-2 de l'ordonnance organique, la transmission doit être faite :

- si la disposition législative incriminée est applicable au *litige* (travail de base du juge) ;

- si elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, si donc elle est *nouvelle* (recherche de jurisprudence) ;

- et si la question n'est pas dépourvue de *sérieux* (pas grande latitude d'appréciation).

3

Les effets dans le temps des décisions

Selon l'art. 23-2 de la loi organique le juge *a quo* « statue sans délai » sur la transmission de la QPC au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, ce qui a été interprété dans le sens de « le plus vite possible ». Si la question satisfait aux conditions, la juridiction la transmet dans les *huit jours* de son prononcé à la juridiction suprême dont elle relève (*Tableau 4*).

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont enregistré 732 QPC en 2010 et 593 QPC en 2011.

Le Conseil d'Etat a été saisi de 254 QPC en 2010 et 212 QPC en 2011.

Sur l'ensemble des QPC traitées au 31/12/2011 par le Conseil d'Etat, le Conseil a transmis 60 en 2010 et 51 en 2011.

Le Conseil d'Etat a transmis au Conseil constitutionnel en 2010 comme en 2011, 26% des QPC.

La matière qui a donné lieu au plus grand nombre de QPC est le contentieux fiscal (40% environ des QPC en 2010).

La Cour de cassation a transmis au Conseil constitutionnel 25% des QPC sur lesquelles elle a statué en 2010. Le pourcentage des QPC transmises en 2011 a dominé saisiblement : 18,5% des QPC traitées.

Le Conseil constitutionnel prononce sur les QPC quatre types de décisions, dont l'abrogation différée de la loi inconstitutionnelle (*Tableau 5*).



Tableau 4 – Les délais de jugement de la QPC

A. Prononcé par le juge <i>a quo</i>	« statue sans délai » (art. 23-2), interprété dans le sens de « le plus vite possible ».
B. Transmission à la juridiction suprême	Dans les <i>huit jours</i> (art. 23-2 dernier alinéa).
C. Jugement par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation	<p><i>Trois mois</i>, à peine de renvoi automatique au Conseil constitutionnel, automaticité de la transmission validée par le CC par le considérant 28 de la Décision du 3/12/2009, ce qui suppose des suivis minutieux des questions arrivées. Délai de trois mois ne s'applique pas lorsque la Cour de cassation et le Conseil d'Etat sont saisis contre le refus de transmission opposé par les tribunaux ou les cours. Les contestations sont alors jugées dans le cadre du contrôle d'appel ou de cassation de droit commun.</p> <p>Triple exigence de recevabilité de la contestation d'un refus de transmission :</p> <ul style="list-style-type: none"> - contestation dans le délai de recours sauf en cas de recours incident ; - exigence d'un <i>mémoire distinct et motivé</i> ; - obligation de production du refus de transmission.
D. La QPC devant le Conseil constitutionnel	<p>Procédure contradictoire, corollaire du principe constitutionnel des droits de la défense.</p> <p>Enregistrement avec nouvelle série de numéro : QPC.</p> <p>Aviser immédiatement dès réception de la saisine le Président de la République, le Premier ministre et les présidents des deux assemblées parlementaires, pour qu'ils puissent adresser leurs observations.</p> <p>CC a complété son règlement intérieur le 21/6/2011 pour ouvrir explicitement la possibilité aux personnes</p>

« justifiant d'un intérêt spécial » de lui adresser des observations ou interventions, en principe dans un délai de *trois semaines* suivant la transmission de la QPC au Conseil.

Le CC se prononce dans un délai impératif de *trois mois*, délai bref du fait qu'un échange contradictoire

a déjà eu lieu entre les parties devant la juridiction saisie du litige.

En pratique, le CC impartit des délais de *vingt jours* pour produire des observations, avec généralement *deux phases de vingt jours*, avec une procédure entièrement dématérialisée fondée sur des *échanges par voie électronique*.

Audience publique, avec diffusion sur le site internet du CC, sauf opposition des parties, mais avec des cas d'audience à *huis clos*. Cela a entraîné des aménagements pratiques au CC.

Audience généralement brève, les interventions orales ne dépassant pas quinze minutes.

Le délai moyen observé est de 72 jours.

Le refus de transmission opposé par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation ne peut être contesté.



Tableau 5 – Les quatre types de décision QPC du Conseil constitutionnel, les conséquences dans le temps et la date d’effet

A. Les décisions de <i>non-lieu</i>	« statue sans délai » (art. 23-2), interprété dans le sens de « le plus vite possible ».
B. Les décisions de <i>conformité</i>	Décisions quantitativement majoritaires (55% en 2010 et 2011).
C. Les décisions de <i>conformité sous réserve</i>	Technique mise en œuvre à plus de dix reprises en 2011.
D. Les décisions de <i>non-conformité</i>	Près de 40% des décisions rendues ont porté censure totale ou partielle des dispositions législatives : 17% de non-conformité totale, 22% de non-conformité partielle (garde à vue, cristallisation des pensions, maintien en hospitalisation psychiatrique sans consentement, droit pénal, procédure pénale...) Censures prononcées portent souvent sur des <i>dispositions très récentes</i> qui n’ont pas été déferées par la voie du contrôle a priori ou sur des <i>lois très anciennes</i> (1819, 1926, 1935, 1952...).

- a. Prononcé d'une *abrogation immédiate* : répercussions directes sur le litige en cours.
- b. *L'abrogation différée* : dans ce cas délai de sept mois au législateur, report au 1^{er} janvier 2011, injonction de surseoir à statuer à toutes les juridictions jusqu'à la date d'effet de l'abrogation..., **soit modulation dans le temps des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité.**

A compter de la décision du 8/7/2011, le délai laissé au législateur a été presque de façon systématique fixé au 1^{er} janvier 2013.

Les abrogations à effet différé représentent le tiers des décisions d'abrogation. Tentatives de remédier au fait que les parties sont privées du bénéfice de leur action.

Dans certains cas, le juge *a quo* n'est pas tenu de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel : privation de liberté et cas où la Cour de cassation doit statuer dans un délai déterminé.

Rien n'est prévu en ce qui concerne les décisions d'inconstitutionnalité sur les contentieux analogues, mais déjà jugés.

Les normes susceptibles d'être invoquées sont « les droits et libertés que la Constitution garantit ». Les conditions de mise en œuvre sont fort strictes : principe d'égalité, liberté d'expression, liberté d'association, indépendance des juridictions, individualisation des peines, légalité des délits et des peines, droit de propriété, libre administration des collectivités locales, dignité de la personne, droit à une vie familiale normale, droit d'éligibilité des citoyens...

La QPC a modifié et étendu le travail du Conseil constitutionnel. Bertrand Mathieu et Dominique Rousseau écrivent :

« En deux ans le contentieux constitutionnel a changé de nature. De 1974 à 2010, le Conseil rendait une vingtaine de décisions par an ; aujourd'hui, il rend plus de cent décisions par an. De 1974 à 2010, la procédure devant le Conseil étant écrite, secrète et en partie contradictoire ; aujourd'hui, elle est orale, publique et pleinement contradictoire. De 1974 à 2010, la décision du Conseil intervenait en fin de la procédure parlementaire ; aujourd'hui elle est encadrée dans la procédure juridictionnelle et aucune disposition législative ne peut échapper à son contrôle⁵. »

Avec la QPC la Constitution n'est plus un texte dont la fonction est exclusivement l'organisation des pouvoirs publics, mais le fondement de l'Etat de droit.

Avec aussi la QPC, le droit constitutionnel n'est plus l'apanage des seuls constitutionnalistes, mais le pilier de la culture juridique pour tout avocat, magistrat, professeur de droit, et citoyen engagé dans la vie publique.

La QPC pose le problème du droit dans le temps long, du droit à l'écoute du temps et de la société, droit dont la finalité est la justice.

L'évolution du droit, au moyen de la QPC, réhabilite aujourd'hui la notion de *progrès*, si chère au siècle des Lumières, progrès vers plus de justice.

⁵. Bertrand Mathieu et Dominique Rousseau, *Les grandes décisions de la Question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, LGDJ, 2013, 366 p., p. 8

L'évolution du droit au moyen de la QPC témoigne de façon encore plus profonde de la dialectique permanente et universelle entre *lex* et *jus* (loi et justice). Toute loi comporte par nature une dose d'imperfection à défaut d'un esprit de justice et d'effort permanent vers plus de justice, en tant que valeur transcendante inscrite dans la conscience. C'est la dialectique permanente entre la loi contingente et l'aspiration à la justice. Les Palais où siègent les tribunaux sont des palais de *justice* (*qasr 'adl*), et non des palais de la loi ou du droit.

En fin de compte, c'est souvent à travers la jurisprudence, parce qu'elle se penche sur des cas concrets et non *abstrait*s, que s'opère la modulation du droit positif à l'exigence de justice, permettant éventuellement au juge, quand il tient compte de toutes les circonstances du litige, de réduire l'injustice éventuelle et de rendre *justice*.

Face à la judiciarisation du droit dans un but dilatoire ou de vengeance, face à l'instrumentalisation du droit et du droit constitutionnel en particulier, pour des enjeux d'intérêts exclusivement privés et d'enjeux de pouvoir, il s'agit aujourd'hui d'étendre le champ de saisine de la justice constitutionnelle.

Il ressort d'un bilan établi par l'ACCPUF à propos de cinq années d'application de la QPC, du 1^{er} mars 2010 au 1^{er} novembre 2014, que 444 QPC ont été *jugées* dans tous les domaines du droit (civil, pénal, fiscal, environnemental, social...), 374 *avocats* ont été entendus dans un *délai* de jugement de 70 jours, et 145 *dispositions législatives* ont été jugées contraires aux droits et libertés.

Nous dégageons cinq perspectives d'action :

1. *L'exigence d'élargissement des voies de recours à la justice constitutionnelle* : Il s'agit pour nombre de pays de sortir de *l'étatisation du droit* avec des recours exclusivement institutionnels et de sortir d'un autre extrême, celui de la *subjectivation* du droit avec des saisines ouvertes sans limite à tous les citoyens. De la sorte le droit retrouve et approfondit sa *fonction sociale*.

2. *Procédures* : Revaloriser la finalité de toutes les procédures juridiques qui est la garantie des droits et non des procédés dilatoires ou de pure gestion du travail judiciaire.

3. *Justice effectivement rendue* : Les délais courts et impératifs, à l'exemple de la QPC, sont inhérents à la justice effectivement *rendue*. Montesquieu écrit : « Souvent l'injustice n'est pas dans le jugement, elle est dans les délais » (Montesquieu, *Pensées*).

4. *La jurisprudence constitutionnelle* : Dans un monde globalisé et qui verse dans le relativisme à outrance, la justice constitutionnelle montre, au niveau universel, la pérennité des principes fondamentaux.

5. *L'enseignement du droit* : Depuis une vingtaine d'années, on a renforcé dans l'enseignement du droit la dimension professionnelle contentieuse en vue de la pratique du barreau et de la magistrature, et cela aux dépens de matières, au sein de la formation juridique, sur l'histoire, la philosophie, la sociologie du droit... Le risque est le légalisme, sans formation en profondeur de juristes et de législateurs obsédés par la problématique du temps et du droit, qui est une problématique de justice et de progrès vers plus de justice.

Pour aller plus loin

A. Sur le temps et le droit

XVe Table ronde internationale des 10-11/9/1999 : « Constitution et sécurité juridique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999, pp. 71-312.

« Temps, interprétation et droit », revue *Droits*, no 31, 2000.

Le temps et le droit, Actes du 4^e Congrès de l'Association internationale de méthodologie juridique, Montréal, 1995, éd. Y. Blais, 1996, pp. 30-41, 153.

Le droit et le futur, actes du 3^e colloque de l'Association française de philosophie du droit, Paris, PUF, 1985.

Jean Louis Bergel, « Le droit de temps », *ap.* Jean-Louis Bergel, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 2003, 374 p., pp. 119-142.

J.-M. Coulon et M.-A. Roche (dir.), *Le temps dans la procédure. Thèmes et commentaires*, Paris, Dalloz, 1996.

- J.-P. Gridel, « Essais sur le temps et le droit », in *Introduction au droit et au droit français*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 1994, pp. 763 sq.
- Daniel Gutmann, « Temps », ap. Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/Lamy-PUF, 2003, 1650 p., pp. 1469-1474.
- Antoine Messarra, « Le temps et le droit : la nature des délais constitutionnels, garantie de la légitimité et de la sécurité juridique », *Annuaire du Conseil constitutionnel, 2009-2010*, vol. 4, Liban, pp. 89-92, et version en arabe détaillée, pp. 445-470.
- F. Ost, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999.
- A. Outin-Adam, *Essai d'une théorie des délais en droit privé* (Contribution à l'étude de la mesure du temps par le droit), thèse, Paris II, 1986.
- François Robbe (dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, cycles de conférences à Lyon les 26 janv., 30 mars et 25 mai 2007, Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille – PUAM, 2010, 168 p.

B. Sur la QPC

- Arnaud Borzeix, « La question prioritaire de constitutionnalité : Quelle confiance légitime, quelle sécurité juridique ? », *RDP*, no 4, 2010, pp.981-1002.
- Emmanuel Cartier (dir.), *La QPC, le procès et ses juges*, Paris, Dalloz, 2013, 544 p. (et Bibliographie, pp. 517-544).
- Didier Chauvaux, « L'exception d'inconstitutionnalité, 1990-2009 : réflexions sur un retard », *RDP*, no 3, 2009, pp. 566-580.
- Frédéric Colin, *L'essentiel de la jurisprudence constitutionnelle* (38 décisions commentées, intégrant la question prioritaire de constitutionnalité), Paris, Gualino, 2010.
- Olivier Duhamel et Guy Carcassonne, *QPC : La question prioritaire de constitutionnalité*, Dalloz, 2011, 148 p.
- Jean-Louis Debret : « La QPC : une question pour la démocratie », communication au colloque organisé par LexisNexis à l'initiative du président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, 5/4/2013, 4 p.
- Mathieu Disant, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité* (Cadre juridique, pratiques jurisprudentielles), Paris, Gualino, 2012.

- Karine Foucher, « L'apport de la question prioritaire de constitutionnalité au droit de l'environnement : conditions et limites », *Revue française de droit constitutionnel*, no 83, 2010, pp. 523-541.
- Pierre-Yves Gahdoun, « Repenser la priorité de la QPC », *RDP*, no 6, 2010, pp.1709-1750.
- Duhamel Garcassonne, *QPC : La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Dalloz, 2011.
- Marc Guillaume (secrétaire général du Conseil constitutionnel), *La question prioritaire de constitutionnalité* (Rapport), 35 p. et : *Le Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité* (Rapport), 19 p.
- Xavier Magnon (dir.), *QPC : La question prioritaire de constitutionnalité* (Pratique et contentieux), Paris, Litec, 2011.
- Xavier Magnon, « La QPC face au droit de l'Union : La brute, les bons et le truand », *Revue française de droit constitutionnel*, no 84, 2010, pp. 761-791.
- Bertrand Mathieu et Dominique Rousseau, *Les grandes décisions de la question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, LGDJ, 2013, 366 p.
- Christine Maugué et Jacques – Henri Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Dalloz, éd. 2013, 310 p.
- Yves Mayad, « A propos des arrêts QPC du 20 mai : Le point de vue d'un pénaliste », *RDP*, no 6, 2011, 1446-1463.
- Ferdinand Melin – Soucramanien, *Constitution de la République française : texte intégral de la Constitution de la Ve République à jour de la question prioritaire de constitutionnalité entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010*, Dalloz, 2012, XXIV + 180 p.
- François-Xavier Millet, « L'exception d'inconstitutionnalité en France ou l'impossibilité du souhaitable ? » (Réflexions à travers le prisme de l'interprétation constitutionnelle authentique), *RDP*, no 5, 2008, pp. 1305-1332.
- Xavier Philippe, « La question prioritaire de constitutionnalité : à l'aube d'une nouvelle ère pour le contentieux constitutionnel français... Réflexions après l'adoption de la loi organique », *Revue française de droit constitutionnel*, no 82, 2010, pp. 273-287.

Xavier Prétot, « Rapport commun aux questions prioritaires de constitutionnalité », *RDP*, no 6, 2011, pp.1380-1437.

Dominique Rousseau, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Gazette du Palais, 2^e éd., 2012.

Dominique Rousseau et Julien Bonnet, *L'essentiel de la QPC : mode d'emploi de la question prioritaire de constitutionnalité*, Gualino, 2012, 122 p.

Dominique Rousseau, « La question prioritaire de constitutionnalité : un big bang juridictionnel », *RDP*, no 3, 2009, 631-644.

Jérôme Roux, « La question prioritaire de constitutionnalité à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel du 3 décembre 2009 », *RDP*, no 1, 2010, pp.233-259.

Décision no 2009-595 DC du 3/12/2009 : Loi organique relative à l'application de l'art. 61-1 de la Constitution, 6 p.

Guide pratique de la question prioritaire de constitutionnalité (Pourquoi poser une QPC ? Comment pose-t-on une QPC ? Que se passe-t-il une fois que l'on a posé une QPC ?), (www.conseil-constitutionnel.fr).

Tableau statistique sur les questions prioritaires de constitutionnalité soumises à la Cour de cassation (www.courdecassation.fr).

QPC- Premier bilan et prospective : L'appréciation des conditions de recevabilité, colloque sous le haut patronage du Conseil constitutionnel, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, 20/9/2010 (www.conseil-etat.fr).

« Commentaire de la décision no 2009-595 DC du 3/12/2009 : Loi organique relative à l'application de l'art. 61-1 de la Constitution », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, no 28, 15 p.

**La caractère juridictionnel de la Commission
de la Loi de libéralisation des loyers:
Remarques préliminaires***

Tarek Majzoub

Docteur en Droit

Magistrat au Conseil d'État

La Loi de libéralisation des loyers anciens, publiée au supplément du No. 27 du *Journal officiel* en date du 26 juin 2014, vient mettre un terme progressif à l'existence constante depuis près de 70 ans de lois d'exception relatives à la fixation des loyers des baux d'habitation au Liban. Elle inaugure la fin d'une longue période de crise durant laquelle les lois exceptionnelles appliquées ont fait subir aux propriétaires une forme d'expropriation indirecte de leurs droits, sans que, pour autant, les locataires se trouvent assurés de leur sort sur le long terme.

Cette nouvelle loi propose une solution à des relations durablement affectées entre les propriétaires et les locataires, ainsi qu'aux obstacles à la rénovation du parc immobilier que constituaient les lois d'exception. Le texte apporte deux nouveautés : il définit une « valeur locative » de référence pour les baux et prévoit la création d'une caisse de solidarité pour les locataires financée par l'État, dont les modalités de financement restent à préciser. En cas de désaccord, une Commission, qui devra être créée dans chaque Mohafaza, tranchera.

Sur saisine parlementaire du Conseil constitutionnel du 11 juillet 2014, celui-ci en a annulé les articles 7, 13 et 18, al. 4 dans sa Décision du 6 août 2014. Par cette décision, le Conseil constitutionnel consacre définitivement le droit de reprise des lieux par leur propriétaire et l'entrée en vigueur de la loi à la fin de l'année

* Synthèse de l'étude publiée dans le partie arabe de ce volume.

2014. Néanmoins, les articles relatifs à la formation et aux pouvoirs de la Commission ont été considérés comme inconstitutionnels relativement à deux points : d'une part, en ce qui concerne les conditions de la mise en place de la Commission (I) ; d'autre part, relativement aux conditions de son intervention (II).

1

Les obligations découlant du caractère juridictionnel de la Commission

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel ne remet pas en cause la création de la Commission, organe à caractère juridictionnel. Cependant, la création d'un tel organe impose l'observation de certaines conditions en raison même de son caractère juridictionnel, conditions relatives à sa composition (A) et au statut de ses membres (B).

A. Quant à la composition de la Commission

Selon la loi de 2014, la Commission instituée dans chaque Mohafazat se composait de 5 membres, à savoir un juge actif ou à la retraite (président), un représentant des locataires, un représentant des propriétaires, un représentant du ministère des Finances, et un représentant du ministère des Affaires sociales.

Si cette composition mixte n'est pas contraire à la Constitution en tant que telle, son caractère juridictionnel impose néanmoins précision et clarté. Or, de nombreuses questions relatives à sa composition ne trouvent pas de réponse dans la loi : qu'il s'agisse de savoir qui peut être nommé, sur quel critère, et par qui, les dispositions de la loi restent vagues, floues.

Ainsi, relativement au magistrat qui doit présider chaque Commission, la loi ne précise rien : ni de quel ordre de juridiction il doit venir, ordre judiciaire ou administratif, ou encore de la Cour des comptes ; ni quelle est l'autorité compétente pour le nommer dans chaque Mohafaza ; ni sur les critères et les exclusions qui permettent de le choisir et selon quelle procédure...

Concernant les autres membres, la loi n'était pas plus explicite, et laissaient encore plus de questions sans réponse. S'agissant des représentants des ministères des Finances et des Affaires sociales, il

aurait fallu que la loi se soucie de préciser les autorités compétentes pour les nommer, la procédure de désignation, et les critères et conditions encadrant leur choix. Quant aux représentants des locataires et des propriétaires, les mêmes questions se posaient, avec en plus celle de leur représentativité.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel sanctionne donc le manque de précision de la loi, c'est-à-dire le non-exercice de ses compétences par le législateur. En effet, celui-ci, comme à chaque fois qu'il crée une nouvelle juridiction, ou un nouvel ordre de juridiction, doit préciser dans la loi, et elle seule, le mode de désignation des juges, ici des membres de la Commission. Ainsi, le Conseil constitutionnel sanctionne le non-exercice de ses compétences par le législateur, avec le risque d'arbitraire et d'abus qui pourraient en découler et heurte l'idée d'une bonne administration de la justice

B. Quant au statut des membres de la Commission

L'imprécision de la loi se retrouve également dans l'absence de dispositions relatives au statut des membres de la Commission. Or, nul n'ignore que le statut accordé aux membres d'organes à caractère juridictionnel, au même titre que les juges, a pour but de renforcer le caractère juridictionnel de leur action et de leur assurer indépendance et impartialité dans le cadre de leurs fonctions.

Or, comme en ce qui concerne sa composition, la loi de 2014 ne précise à aucun moment le statut des membres de la Commission dans le cadre du travail effectué en son sein. Elle est tout aussi muette sur la relation qu'ils entretiennent avec leur autorité de tutelle pour les représentants des ministères. Elle ne précise pas non plus leurs obligations vis-à-vis des parties.

Or, relativement à la garantie de l'impartialité et de l'indépendance de toute personne appelée à exercer des fonctions juridictionnelles, il appartient à la loi, et à elle seule, de fixer les règles et autres garanties assurées aux magistrats et autres membres des organes à caractère juridictionnel permettant d'assurer le respect de ces deux principes.

C'est donc l'absence de garanties relativement à la formation de la Commission de la loi de 2014, organe à caractère juridictionnel voulu comme un véritable tribunal, que le Conseil constitutionnel a sanctionné par l'annulation.

2

Les obligations en matière de recours contre les décisions de la Commission

Selon la loi, la Commission est compétente pour évaluer les loyers de référence et les contributions financières auxquelles les locataires peuvent prétendre au titre de l'aide au relogement. En cas de désaccord, elle tranche le litige qui oppose locataire et propriétaire, sa décision étant insusceptible de tout recours, c'est-à-dire qu'elle est définitive dès que rendue.

À cet égard, le Conseil constitutionnel ne remet pas en cause les compétences octroyées à la Commission. Ici encore, c'est l'environnement dans lequel vont s'exercer ces compétences qui est déclaré contraire à la Constitution. S'agissant de l'exercice de droits fondamentaux, à savoir le droit de propriété et le droit à un logement, le Conseil constitutionnel affirme une fois de plus, et selon une jurisprudence constante, que le législateur doit garantir un niveau de garantie au moins égal à ce qui existait déjà devant les juridictions ordinaires compétentes en matière de contentieux sur les loyers.

A. Quant aux garanties procédurales devant la Commission :

En vertu des dispositions de la loi, la Commission évalue la valeur locative de référence pour les baux. La valeur locative d'un bien est quant à elle estimée d'un commun accord entre le locataire et le propriétaire. En cas de désaccord entre les parties, une procédure d'expertise contradictoire intervient, et si le désaccord persiste, la Commission tranche en lieu et place des parties : en cela, elle devait exercer pleinement une mission juridictionnelle, sa décision étant obligatoire pour les parties.

Néanmoins, la loi laissait en suspens de nombreuses questions, présentant ainsi les mêmes défauts que ceux déjà relevés par le Conseil constitutionnel en matière de formation de l'organe. Ainsi, la loi était muette sur : le rôle de la valeur locative de référence dans l'accord intervenant entre le locataire et le propriétaire ; le rôle de la Commission en cas d'accord entre le locataire et le propriétaire ; le caractère de la procédure d'expertise contradictoire et les conditions de sa survenue ; la procédure devant la Commission, que ce soit en

terme de saisine, de délais, de représentation ou d'application du principe du contradictoire.

Face à toutes ces questions sans réponses, et aux multiples incertitudes qu'elles engendrent, le Conseil constitutionnel a encore sanctionné l'absence d'organisation de la procédure, dans ses grandes lignes et ses principes directeurs.

Face à la Commission, organe à caractère juridictionnel qui doit respecter les principes d'une bonne administration de la justice et les règles constitutionnelles reconnues par le Conseil constitutionnel dans ce domaine en vertu d'une jurisprudence constante, celui-ci a sanctionné le risque d'abus, voire d'arbitraire, potentiellement possible en vertu des dispositions de la loi, le risque de non-respect de l'égalité entre les parties et du contradictoire. En l'état, la loi ne respectait pas les droits de la défense, et ce d'autant plus que tout recours est exclu contre la décision de la Commission.

B. Quant au recours contre la décision de la Commission

La loi prévoyait également l'exclusion de tout recours possible contre la décision de la Commission. Le Conseil constitutionnel, fidèle à sa jurisprudence et à une approche téléologique du droit à un recours comme élément du droit à une bonne justice et à un procès équitable, a considéré que la loi constituait à cet égard une violation du droit à un recours.

D'une part, la procédure devant la Commission étant obligatoire et exclusive, elle prive de facto les parties des garanties dont elles devraient bénéficier devant les juridictions ordinaires compétentes pour connaître des litiges relatifs aux loyers. Aussi, en application de sa jurisprudence constante en matière de garantie dans l'exercice des droits fondamentaux, le Conseil constitutionnel a développé comme à l'accoutumé une application de l'« effet cliquet » qui interdit de diminuer les garanties accordées sans les remplacer par des garanties plus fortes ou équivalentes.

D'autre part, la procédure devant la Commission étant sans garanties suffisantes, l'exclusion prévue dans la loi de tout recours, quel qu'il soit, empêchait toute possibilité de correction du défaut de garantie. Or, même si la décision d'un organe à caractère juridictionnel intervient en dernier ressort, les normes d'une bonne justice imposent de reconnaître que le recours en cassation est toujours

reconnu pour assurer l'unité du droit et lutter contre le risque d'arbitraire. De même, l'obligation d'un recours en matière de protection des droits et obligations à caractère civil en vertu des obligations internationales s'impose au législateur libanais qui ne l'a pas respectée et a encouru la sanction partielle de la loi de 2014 par le Conseil constitutionnel.

Le bien-fondé de la décision du Conseil constitutionnel s'impose à qui connaît son travail : il s'inscrit dans une jurisprudence constante, tant au niveau du droit constitutionnel que des obligations internationales qui s'imposent à l'État libanais. Cette décision vise également à rappeler au législateur libanais quelles sont ses responsabilités : en matière de protection des droits fondamentaux, il doit assurer l'égalité entre les citoyens et garantir l'accès à la justice dans les litiges relatifs aux droits et obligations à caractère civils.

Certains commentateurs ont regretté le caractère rigide de l'interprétation du Conseil constitutionnel. Aussi dure qu'elle puisse paraître pourtant, la décision du Conseil constitutionnel est parfaitement fondée en droit et s'appuie sur une jurisprudence riche et constante dans le domaine de la garantie des droits. Dans ce domaine, il ne lui est pas possible de se satisfaire de lois approximatives ou incertaines : il y va de la sécurité juridique de chacun.

Aussi, comme le Conseil constitutionnel n'est pas, et ne saurait être législateur, il ne lui appartient pas de corriger les manques de la loi. Son seul pouvoir est d'annuler les dispositions qui violeraient les droits fondamentaux des individus, et les garanties se rapportant à assurer ceux-ci. C'est ce qu'a fait le Conseil en l'espèce, l'argumentation utilisée pour annuler les dispositions de la loi sur les loyers étant destinée à éclairer le législateur dans son futur travail de complément de la loi, à moins qu'il ne préfère laisser au droit commun, et aux juridictions ordinaires, le soin d'assurer l'exercice effectif des garanties déjà reconnues.

Les aspects constitutionnels de la privatisation des services publics.

Étude de l'article 89 de la Constitution libanaise

Waël el-Zein

Docteur en droit

Sous le titre IV de la Constitution libanaise intitulé *Des Finances*, une série d'articles traite des finances publiques de l'Etat. Les articles 81-89 organisent le budget de l'Etat, l'emprunt public, l'ouverture des crédits, la ratification des comptes définitifs de l'administration des finances. Parmi ces articles, l'article 89 dispose : "Aucune concession ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique ni aucun monopole ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi et pour un temps limité. »

Le but de mentionner cette série d'articles était la volonté du constituant de préserver l'état des finances publiques et aussi de confirmer la compétence historique du législateur dans le domaine financier.

Cette section relative aux finances, du titre IV de la Constitution représente un apport inédit dans la Constitution libanaise, du moins pour ce qui concerne les clauses dont l'origine ne se retrouve guère dans les Constitutions modernes, du fait qu'elles placent délibérément et par la voie de la constitutionnalisation sous l'empire de la légalité un bon nombre de règles relevant, dans d'autres pays, de la législation financière ordinaire¹.

L'article 89 a soulevé beaucoup de controverse concernant la constitutionnalité des opérations de privatisation des services publics et aussi des problèmes concernant le juste mécanisme d'application de

¹. Edmond Rabbath, *La formation historique du Liban*, Université Libanaise, 1982, pp. 511-512.

cet article en terme de répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Les procès verbaux de l'Assemblée nationale libanaise sont les témoins des débats approfondis sur l'explication de cet article, plusieurs députés se sont fondés sur cet article afin de contester la constitutionnalité de deux lois approuvées par l'assemblée nationale.

La première concerne la loi n° 228 du 31/5/2000 (Loi cadre sur l'organisation et modalité d'application des opérations de privatisation). La seconde est la loi n° 393 du 1/6/2002 qui autorise au gouvernement d'accorder deux licences de téléphonie mobile à travers une adjudication publique.

Cet article soulève une problématique fondamentale en ce qui concerne l'accommodation du régime juridique de la privatisation des services publics, avec la Constitution et, par la suite, la manière de répartir les compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif dans l'application de cet article de la constitution.

Avant d'examiner la conformité du régime juridique de la privatisation avec l'article (89), il est convenable d'exposer les principes directeurs qui ont présidé à l'élaboration de cet article.

L'idéologie dont ce texte est inspiré apparaît celle du libéralisme économique, selon lequel l'Etat n'intervient pas dans le monde des relations économiques et sociales. Le but des institutions est la liberté du citoyen et ces citoyens sont égaux en droits, une telle conception de l'Etat, conduisait donc au statut économique le plus libéral.

Toute restriction à la liberté d'action des individus devait trouver son fondement dans les exigences de la police.

L'usage de la liberté du commerce et de l'industrie devait être réglé dans le même esprit que l'exercice des autres libertés.

L'Etat abandonnait totalement aux entreprises privées les activités économiques.

C'est ainsi que toute intervention de l'Etat dans la sphère économique n'est qu'exceptionnelle et la loi seule peut apporter des modifications au principe de la liberté d'entreprendre pour l'intérêt général. La liberté d'entreprendre comme toute autre est susceptible d'être restreinte par le législateur, si celui-ci estime que l'intérêt général l'exige². L'ancienne jurisprudence administrative était très

². Yves gaudemet, *Le préambule de la constitution de 1946*, LGDJ, 2007 p. 173.

réticente quant à l'appréciation de légalité des interventions économiques des personnes publiques, seules des circonstances exceptionnelles étaient de nature à justifier légalement la création des services publics susceptibles de concurrencer avec les activités privées.³

L'adoption des principes libéraux ne signifie pas l'absence de l'Etat, au contraire celui-ci intervient dans l'économie afin :

- d'assurer la prééminence de l'intérêt général, sur les intérêts privés à travers l'octroi des concessions pour un temps limité.

- de veiller au maintien des mécanismes du marché, notamment en luttant contre les monopoles.

Le monopole de fait est nuisible à l'économie libérale car il constitue un trust, un cartel qui a les moyens de concurrencer avec l'autorité même de l'Etat et de porter atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre de ses concurrents⁴. C'est ainsi qu'on peut comprendre l'article 89 de la Constitution libanaise.

Un autre problème fut à l'origine de cet article celui servant à lutter contre les abus du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre à travers la détermination des moyens d'exploitation des services publics nationaux et la durée maximale desdites exploitations.

Dans l'esprit du constituant de 1926, la concession et le monopole de fait des services publics ont en commun de conférer à leurs propriétaires un pouvoir de nuire aux droits et libertés des individus. Cette assimilation se comprend aisément dans la mesure où détenir la maîtrise d'un service public c'est détenir par définition la maîtrise de la fourniture de biens ou de prestations considérés comme indispensables à la vie et au travail des citoyens.

Ainsi il est devenu primordial d'organiser les moyens d'exploitations desdits services publics et de déterminer une durée maximale pour cette exploitation.

La privatisation en tant que nouvelle donnée est devenue un principe directeur fondamental dans l'Etat moderne. Elle se rapporte à de nouvelles politiques dans l'administration publique, elle nécessite par la suite un nouveau redéploiement des activités incombant autrefois à l'Etat. C'est ainsi qu'apparaît un nouveau rôle pour l'Etat

³. CE, 29 Mars 1901, Casanova, 1901, Recueil Lebon 1901, p 73 , note M. Houriou.

⁴. Yves gaudemet, *op.cit.*, 2007, p 173.

moderne. Il est primordial de créer l'environnement juridique propice à la privatisation, cela nécessite la révision de notre Constitution et notre législation et d'examiner par la suite leur adéquation avec ces nouvelles données.

Je propose d'aborder le sujet en deux parties:

1

De la constitutionnalité des opérations de privatisation selon les dispositions de l'article 89 de la Constitution

L'article 89 de la Constitution libanaise dispose:

"Aucune concession, ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique, ni aucun monopole ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi et pour un temps limité."

L'article 89 pose le problème de la constitutionnalité des opérations de privatisation. En effet, cet article en déterminant les modalités d'exploitation des richesses naturelles et d'utilité publique à travers l'octroi de concessions ou monopole pour un temps limité se trouve en contradiction avec le régime juridique de la privatisation qui par définition, prévoit le transfert de la propriété du secteur public au secteur privé une fois pour toute. Cette contradiction pose un problème juridique à résoudre celui de la conformité de la privatisation des services publics avec la Constitution libanaise.

Avant de présenter une solution à cette contradiction, il est convenable d'indiquer que l'origine de ladite contradiction, se trouve dans l'article 89 lui-même. En fait cet article est tributaire des conditions économiques et politiques de son temps (la fin du 19 siècle et le début du 20 siècle) où l'Etat gendarme régnait. Cet Etat se contente de délivrer à ses citoyens les services nécessaires à leur survie, telles la sécurité, la défense, la justice.... sans prendre en considération les autres besoins des citoyens, se rapportant à l'amélioration de leur qualité de vie telles que l'éducation, la santé, la sécurité sociale...

L'Etat gendarme n'intervient pas dans le monde des relations économiques et sociales. La concession convenait le plus avec une telle conception de l'Etat.

En tant que nouvelle donnée économique, la question de la

privatisation n'a commencé à se poser qu'à partir des années 1980 dans le sillage des nouvelles politiques libérales, prônant le désengagement de l'Etat dans les activités économiques. C'est ainsi que la contradiction prend sa source dans ce décalage entre deux approches de l'Etat.

D'une part, l'Etat gendarme du 19^e siècle et d'autre part l'Etat du développement durable du 21^e siècle. La privatisation n'est pas autorisée en vertu de cet article qui interdit implicitement la cession des biens publics⁵. Le phénomène de la libéralisation des réseaux de services publics nationaux, anciennement exploités sous la forme des monopoles vient contredire les Constitutions. Dès lors, la question s'est posée de savoir comment ce texte, toujours en vigueur se concilie avec les principes d'un marché libre⁶.

Le nouveau rôle de l'Etat, qui a imposé le processus de privatisation, va affecter sans doute les dispositions constitutionnelles des Etats modernes. Ces Etats vont à leur tour redéfinir les activités entrant dans la sphère publique⁷.

De ce point de vue, la privatisation, en redéfinissant un nouveau rôle pour l'Etat, impose au droit constitutionnel de nouveaux défis concernant la place de l'Etat dans la sphère économique. Il incombe à chaque Etat moderne de déterminer la limite de son intervention dans l'économie en précisant l'étendue des activités qu'elle entend conserver dans la sphère publique et les activités qu'elle prévoit transférer à la sphère privée.

Ainsi, les dispositions constitutionnelles sont appelées à s'accommoder avec cette nouvelle donnée à travers des solutions pour ces problèmes.

La question de la constitutionnalité de la privatisation peut être surmontée si on adopte une interprétation souple qui d'ailleurs s'accommoder à notre système économique libéral consacré par le Préambule de la Constitution libanaise.

En fait, notre article 89 n'est pas plus contraire à la privatisation que l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de la

⁵. Le centre consultatif pour les études et la documentation, la privatisation Approche en vue d'une position politique équilibrée, Beyrouth, 2002 (en arabe), p. 28.

⁶. Antoine Aurélien, *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, thèse en droit public, Tome 1, Université de Grenoble (2), 2007, 591p., p.167 .

⁷. Raif Khoury, *Contrats de BOT et de privatisations. Etude comparée*, éditions juridiques Sader, Beyrouth, 2002, p. 218 (en arabe).

quatrième République (1946) en France.

Celui-ci stipule que "tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité."

En dépit de ce texte, le Conseil constitutionnel français, saisi en 1986 pour statuer sur la constitutionnalité du transfert du secteur public au secteur privé de certaines entreprises ayant le caractère d'un service public national ou d'un monopole de fait, a considéré que si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire selon les cas. Il en résulte qu'une activité érigée en service public par le législateur sans que la Constitution l'ait exigé ne fait pas obstacle à ce que cette activité fasse comme l'entreprise qui en est chargée, l'objet d'un transfert au secteur privé⁸.

Cet avis a été réaffirmé par deux autres décisions du Conseil en 1996 et 2006⁹.

Le Conseil constitutionnel français distingue deux catégories de services publics, les services publics constitutionnels et les services publics nationaux. Seuls les services dont l'existence découle d'exigences constitutionnelles seraient insusceptibles de privatisation. Ces services publics sont selon les expressions du conseil constitutionnel ceux ayant leur fondement dans des dispositions constitutionnelles exigées par la Constitution ou dont l'existence et le fonctionnement seraient exigés par la Constitution¹⁰.

Le législateur peut parfaitement décider de privatiser une entreprise dont il avait été précédemment reconnu qu'elle exploitait un tel service s'il juge que ce qui était bien un service public national ne l'est plus aujourd'hui, mais il ne saurait en revanche décider de la dénationalisation d'une entreprise dont il continuerait à considérer que

⁸. Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 du 25 et 26 juin 1986, *Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, 1986, p.65.

⁹. Conseil constitutionnel, décision n° 96-380 du 23 juillet 1996, loi relative à l'entreprise nationale France télécom, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1996, p.109 et Conseil Constitutionnel, décision n° 2006-543 du 30 nov. 2006, loi relative au secteur de l'énergie, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 2006, p.125.

¹⁰. Yves Gaudemet, *op. cit.*, 2007, p 178.

son exploitation présente le caractère d'un service public national¹¹. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a adopté une interprétation limitant la portée de cet alinéa.

L'alinéa 9 du Préambule n'a pas pour objet de consacrer l'existence de certains services publics ou de certains monopoles, mais uniquement d'interdire au législateur d'en transférer les moyens au secteur privé¹².

L'alinéa 9 n'apporte pas de garantie³ à l'existence des services publics nationaux. Ceux-ci peuvent être supprimés. Le législateur doit simplement retirer à l'activité en cause sa qualité de service public national avant de privatiser le bien ou l'entreprise¹³. De ce qui précède on peut déduire que le Conseil constitutionnel a évité une interprétation extensive de cet alinéa.

Au contraire, il a affaibli systématiquement la portée. Il est clair qu'il ne veut pas interférer dans les choix économiques de l'Etat sur la base d'un texte dont l'inspiration était nettement hésitante et la rédaction quelque peu ambiguë¹⁴.

Afin de surmonter le problème de la constitutionnalité de la privatisation, les juristes sont invités à interpréter l'article 89 très rigide, d'une façon souple et extensive à l'instar du Conseil constitutionnel français.

C'est ainsi qu'on peut accueillir chaleureusement la décision du Conseil constitutionnel libanais n° 4/2000 élaboré lors du recours contre la loi n° 228 du 31/5/2000 (loi cadre sur l'organisation et les modalités d'application des opérations de privatisation).

En fait le Conseil¹⁵, après avoir distingué entre service public naturel ou constitutionnel et service public non constitutionnel, a insisté sur la notion de la propriété publique qui doit être abordée d'une façon fonctionnelle considérant que les services publics industriels et commerciaux ne sont pas des services publics par leur

¹¹. Gérard Quiot, Service public national et liberté d'entreprendre in *Le Préambule de la Constitution de 1946 : anatomie juridique et contradictions politiques*, PUF, 1996, p 208.

¹². Yves gaudemet, *op cit.*, 2007, p. 185.

¹³. Yves gaudemet, *op cit.*, 2007, p. 178.

¹⁴. Yves gaudemet, *op cit.*, 2007, p. 186.

¹⁵. Conseil Constitutionnel libanais, Décision n° 4-2000, JO n° 28 du 29 juin 2000, p.2225.

nature mais par leur *fonction*.

Dès lors, le droit de propriété, inviolable et sacré dans son principe devient dans son application un droit économique et social qui doit s'harmoniser avec le caractère à la fois libéral et social de la République sans pouvoir être dénaturé¹⁶. A l'instar du Conseil constitutionnel français le Conseil constitutionnel libanais ne veut pas interférer dans les choix économiques de l'Etat.

C'est ainsi que si l'intérêt public exige le transfert de secteur public au secteur privé, l'opération n'est pas anticonstitutionnelle, le Conseil s'étant basé pour légitimer la privatisation sur l'article 15 de la Constitution qui dispose

« La propriété est sous la protection de la loi. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Si l'intérêt public légitime l'expropriation selon les dispositions de l'article 15, rien n'empêche par analogie qu'il légitime aussi l'opération contraire qui est la privatisation.

C'est en partant d'une telle interprétation extensive qu'on peut accommoder les opérations de privatisation avec notre Constitution.

De ce qui précède, nous pouvons retenir que les deux Conseils constitutionnels ont évité des interprétations extensives de ces deux articles. Au contraire, ils en ont affaibli systématiquement la portée. Il est clair qu'ils ne veulent pas interférer dans les choix économiques de leurs Etats sur la base des anciens textes dont la rédaction est quelque peu ambiguë.¹⁷

Les décisions des Conseils constitutionnels évoquées ont légitimé le principe de privatisation à deux conditions: d'abord nous ne pouvons privatiser que les services publics non constitutionnels (les services publics nationaux), ensuite il est nécessaire avant toute privatisation de dénier la nature du service public de l'activité privatisée.

Ces deux solutions sont contestées parce qu'elles n'ont pas précisé les services publics constitutionnels.

En effet, le Conseil n'a pas défini d'une manière claire les

¹⁶. Marc Franc, *Constitution et droit privé*, Economica, 1992 p 191.

¹⁷. Philippe Cossalter, L'alinéa 9, in *Le Préambule de la Constitution de 1946*, Yves Gaudmet, LGDJ, 2008, p. 186.

critères de service public constitutionnel afin de préserver les services publics, laissant ainsi aux gouvernements de prendre l'initiative. Il appartient au Conseil de déterminer cette notion et d'y inclure les secteurs d'infrastructures (telles que les télécommunications, l'électricité, l'eau, la poste) qui sont les clefs de l'économie nationale et doivent donc être assurées par la puissance publique sous la forme de service public¹⁸.

2

La répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif concernant l'application de l'article 89 de la Constitution

Après avoir montré que la privatisation ne contredit pas les dispositions constitutionnelles, une question pertinente se pose concernant la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif dans l'application de cet article. Selon l'article 16 de la Constitution libanaise, le pouvoir législatif est attribué à l'Assemblée nationale, seule sans aucun concurrent.

La compétence législative de l'Assemblée est absolue et ne trouve aucune limite. L'Assemblée nationale libanaise représentant la souveraineté nationale et exprimant ainsi la volonté générale peut intervenir dans tous les domaines. Le Parlement dans le régime parlementaire peut tout faire sauf changer un homme en femme¹⁹.

Mais si le domaine de la loi est absolu cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas répartition des compétences entre les deux pouvoirs prévus par les coutumes constitutionnelles appliquées dès la promulgation de la Constitution. Selon l'article 89, il appartient à l'Assemblée nationale d'accorder par une loi les concessions et les monopoles ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou d'un service d'utilité publique. Il ne lui appartient sûrement pas d'élaborer les cahiers de charge des concessions ou monopoles accordés. C'est la compétence du pouvoir réglementaire. En fait la loi fixe les règles et /ou détermine les principes fondamentaux et les garanties essentielles. Il incombe au pouvoir réglementaire de prendre

¹⁸. Pierre Espulgas, "Les télécommunications, un nouveau service public constitutionnel (à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 23-7/1996) », *Revue administrative*, 1996, p.512.

¹⁹. Gérard Conac, François Lechaire, *La Constitution de la République française, analyse et commentaire*, Economica, 1979, p 732.

les modalités d'application des règles et/ou la mise en œuvre des principes fondamentaux²⁰.

C'est dans cette perspective qu'on doit interpréter l'article 89. Il appartient alors au Parlement d'élaborer les règles concernant l'octroi des concessions et des monopoles et aussi la privatisation des services publics et au pouvoir réglementaire de prendre les modalités d'application desdites règles et de les mettre en œuvre, ce qui se traduit par l'élaboration des cahiers de charges, signature de contrats, activités préparatoires....

Ainsi le Parlement peut autoriser les opérations de transfert ou l'octroi des concessions et monopole sans aller nécessairement jusqu'à décider de chaque opération de transfert, de concession ou de monopole.

En effet, la Constitution n'exige pas une loi spéciale pour chaque opération, le législateur, sans empiéter sur le pouvoir réglementaire lors de l'application de l'article 89 peut limiter le pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision que possède le pouvoir réglementaire à travers par exemple son pouvoir de ratifier les cahiers de charges, ou aussi par la création d'une commission d'expert chargée d'évaluer la valeur des entreprises publiques.

C'est ainsi qu'on peut comprendre que toutes les concessions accordées par le Parlement libanais depuis 1949 ont été accompagnées par leurs cahiers des charge sans que l'omission de cette obligation soit considérée contraire à la Constitution libanaise²¹.

Le Parlement libanais qui reflète la volonté publique et l'intérêt général est appelé à veiller à la protection des richesses naturelles du pays et de ses services d'utilité publique.

C'est ainsi, qu'il est appelé à intervenir davantage lors de l'octroi des concessions et monopoles lors de l'autorisation des opérations du transfert en application de l'article 89.

Il peut limiter le pouvoir discrétionnaire du gouvernement à travers des obligations qu'il peut imposer aux pouvoirs réglementaires. Par exemple obligation de déférer les cahiers des charges au Parlement afin de les ratifier.

Le Parlement est aidé dans cette démarche par le fait que le Liban a adopté la technique de législation francophone. Pour élaborer

²⁰. Gérard Conac, François Luchaire, *op. cit.*, 1979, p 752.

²¹. Conseil constitutionnel libanais, n °2- 2002 du 3-7-2002, *Jo* du 11/7/2002, p. 4910.

une loi cette école interfère dans les détails afin d'éviter toute ambiguïté, elle s'oppose à l'école anglophone qui se contente d'émettre des règles générales laissant au pouvoir réglementaire le soin de prendre les mesures nécessaires afin de les mettre en œuvre.

Le Parlement libanais doit veiller au bon déroulement des opérations de privatisation. La privatisation n'est pas une solution en soi. Le transfert total au secteur privé ne peut résoudre en un coup d'œil nos problèmes économiques. La privatisation doit faire partie intégrante d'un programme de réforme administratif et économique. Le Parlement est invité à adopter un nouveau concept de la privatisation différent de celui du transfert total au secteur privé. En effet dans les pays dont les économies sont de taille modeste, la vente des biens publics et des infrastructures essentielles résultant des opérations du transfert total affaiblirait sans doute la souveraineté nationale surtout si le capital étranger achète les biens et infrastructures.

Les Etats doivent déterminer comment les objectifs apparemment antagonistes, telle que la libéralisation des structures du marché, peuvent être mises en balance avec les considérations de sécurité nationale.

Après avoir abordé la constitutionnalité de la privatisation, une question pertinente se pose concernant l'autorité compétente pour privatiser.

Cette compétence est-elle attribuée au pouvoir législatif ou bien au pouvoir réglementaire ? Aucun article n'aborde ce sujet explicitement dans la Constitution libanaise comme le fait l'article 34 de la Constitution française qui donne cette compétence au pouvoir législatif.

Cette question peut être résolue par une interprétation extensive de l'article 15 de la constitution libanaise qui dispose :

« La propriété est sous la protection de la loi. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Selon le Conseil constitutionnel libanais, cet article englobe dans son champ de protection la propriété privée et aussi la propriété publique. C'est ainsi que cette dernière est protégée par la loi. On ne peut priver un propriétaire que pour les causes de l'intérêt général et

en vertu d'une loi.

Le parallélisme des formes et des compétences implique que l'autorité compétente pour exproprier doit être la même pour privatiser.

C'est ainsi que seule une loi émanant du législateur est apte à privatiser les biens et les entreprises publics.

Il faut maintenant déterminer la limite de l'intervention du législateur dans le domaine de privatisation. Selon le Conseil constitutionnel français²², la compétence dévolue au législateur par l'article 34 de la Constitution pour déterminer les règles concernant les transferts de propriété d'entreprise du secteur public au secteur privé n'implique pas que le législateur se prononce individuellement sur chaque opération de privatisation.

Il suffit que le législateur libanais fixe préalablement les critères et les règles du transfert au secteur public pour chaque secteur économique. Il incombe par la suite au pouvoir réglementaire de les mettre en œuvre. Ainsi si le législateur veut privatiser le transport public, ou la téléphonie mobile, ou la distribution de l'électricité, il doit le faire à travers une loi spécifique pour chacun de ces secteurs.

La privatisation n'est pas autorisée sans une loi spéciale pour chacun des secteurs économiques. On ne peut légitimer l'opération de la privatisation par le simple renvoi à la loi n° 228 du 31/5/2000 sur l'organisation et modalité d'application des opérations de privatisation qui n'est qu'une loi cadre. Cette loi fixe les critères et les règles du transfert au secteur privé et ne suffit pas seule à légitimer les opérations de privatisation.

L'article 89 n'avait pas subi d'application avant 1990. Ce n'est qu'au cours des dernières années quand l'Etat a changé son rôle, en abandonnant certaines de ses fonctions dans le domaine économique au secteur privé, que cet article a fait l'objet de controverse concernant son interprétation.

L'application de cet article n'intervient que très exceptionnellement, comme par exemple dans le cas du monopole de jeux accordé à la société du Casino du Liban.

Au contraire, un mouvement inverse a été déclenché depuis l'Indépendance, dont le résultat a été la nationalisation d'un bon

²². Conseil constitutionnel, n° 96-375 du 9/4/1996, *J.O.* du 13/4/1996, p. 5730.

nombre de compagnies locales et étrangères qui exploitaient des services publics : Port de Beyrouth, électricité, eau, tabac, émission de la monnaie²³.

En outre, l'article 89 de la Constitution en instaurant les modalités de gestion des richesses naturelles et des services d'utilité publique impose de lourdes contraintes juridiques et limite la marge de choix de l'administration dans la détermination de l'instrument juridique propice pour l'exploitation des dites richesses naturelles.

Mais il est nécessaire, si nous voulons être au courant des développements récents concernant le rôle de l'Etat dans le secteur économique, de surmonter les difficultés constitutionnelles et juridiques à travers une interprétation souple et élargie de l'article 89 de la Constitution, à l'instar de la position du Conseil constitutionnel français pour l'application de l'article 9 du Préambule de la Constitution de 1946 et à l'instar de la position du Conseil constitutionnel libanais pour l'article 89 de la Constitution libanaise.

Il conviendrait également de modifier l'article 89 de la Constitution en adoptant une disposition autorisant clairement la privatisation des services publics en vertu d'une loi spéciale pour chaque secteur économique.

Il est également nécessaire d'amender l'article 2 de la loi n° 228 du 31/5/2000 (Loi cadre sur l'organisation et les modalités d'application des opérations de privatisation) qui présente une contradiction apparente entre le premier paragraphe qui dispose que le "transfert de l'entreprise publique au secteur privé se fait à travers une loi spéciale concernant chaque secteur économique" et le second paragraphe qui indique qu' "une durée maximale doit être mentionnée dans les licences accordées concernant chaque secteur économique privatisable conformément aux dispositions de l'article 89 de la Constitution".

En fait, tant que nous avons considéré que la privatisation des entreprises publiques est constitutionnelle, il en découle que le transfert des biens publics au secteur privé est constitutionnel lui aussi.

²³. Edmond Rabbath, *op. cit.*, p. 511.

Dès lors le second paragraphe indiquant qu'une licence doit être accordée pour un temps limité conformément à l'article 89 de la Constitution ne trouve pas de justification juridique.

Le second paragraphe de l'article 2 de la loi n° 228 repose sur une interprétation restrictive de l'article 89 de la Constitution. Puisque nous avons démontré la nécessité d'adopter une interprétation extensive de cet article 89, il est préférable d'abolir le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi n° 228 du 31/5/2000.

Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité**Marie-Thérèse Akl Kawerk*

Université Libanaise et Ecole militaire

Le principe d'égalité est passé du cadre théorique, idéologique, philosophique au cadre juridique. Ce principe, en sa forme et son contenu, s'est développé de la norme coutumière à la norme juridique et finalement constitutionnelle. Donc nous sommes passés à une nouvelle étape où le respect du principe d'égalité est devenu régi par des normes constitutionnelles. L'idée de l'égalité n'est pas nouvelle, mais elle existait depuis l'existence de l'homme. Avant que cette idée se concrétise et prend sa position parmi les anciennes législations, elle avait constitué une base pour plusieurs principes relatifs aux Droits de l'homme, jusqu'à ce qu'elle eut envahi la sphère de Droit et de la codification et fut classée en haut de l'échelle juridique qui est la Constitution.

1**Le respect du principe d'égalité
est régi par les normes et les principes constitutionnels**

La Constitution libanaise promulguée le 23 mai 1926 chercha à consacrer le principe de l'égalité devant la loi, devant les charges publiques, et dans l'occupation des fonctions publiques. Elle a aussi stipulé les droits et les libertés publiques des citoyens, notamment la liberté personnelle, la liberté de conviction, la liberté d'enseignement, l'expression d'opinion et le droit à l'égalité.

En France, le principe d'égalité a été déclaré pour la première fois dans l'article 1 de la Déclaration des droits de 1789 et puis il a été adopté dans la Constitution de la 4^e République en 1946 et de la 5^e

* Synthèse de l'étude publiée dans la partie arabe de ce volume.

République en 1958¹.

A. Les déclarations des droits et les Préambules des Constitutions constituent une partie intégrante des sources légales : Le Conseil constitutionnel français a considéré les déclarations des droits et les Préambules des constitutions partie intégrante de la constitution et l'administration doit les respecter².

B. Le Conseil constitutionnel et le contrôle du principe d'égalité : Le principe d'égalité constitue la garantie constitutionnelle essentielle des droits et des libertés. Comme ce principe peut être violé par le pouvoir législatif, il est nécessaire de faire rapprocher les points de vue juridiques entre le législateur d'une part et le juge constitutionnel d'autre part, selon les juridictions constitutionnelles en justifiant l'inégalité lorsque les situations sont différentes ou quand il y a poursuite d'un intérêt général.

2

L'essai du Conseil constitutionnel à régler et développer le principe d'égalité

La réalité ne permet pas de réaliser l'égalité absolue. L'égalité pourra être relative et se rattache directement à l'idée de la justice. Le législateur pourra traiter différemment les personnes qui se trouvent dans différentes positions et il pourra se lancer de l'égalité formelle pour réaliser l'égalité réelle.

Le juge constitutionnel a développé son contrôle et s'accordé

¹. Le Préambule de la Constitution de 1958 : « Le Peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946... » (Jean-Eric Gicquel, *Comprendre la Constitution de 1958, Textes et commentaire*, 2014).

². Le Conseil constitutionnel français a intégré la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946 dans le droit constitutionnel français au vu de la référence donnée par le Préambule de la Constitution de 1958. C'est la décision historique : « Liberté d'association » du 16 juil. 1971 qui a fait entrer le Préambule dans le bloc de constitutionnalité. Protecteur des droits et libertés, le Conseil a rendu de nombreuses décisions en ce sens depuis trente ans. Ainsi, outre la garantie du droit d'association et l'extension du bloc de constitutionnalité, il a veillé au principe républicain d'égalité devant la loi (taxation d'office – 1973). La décision du 16/7/1973, Taxation d'office, *Journal officiel*, 28 déc. 1973, p. 14004.

le droit de faire une estimation qui doit être fondée sur une analyse profonde des faits entourant les positions, si ces faits exigent réellement une discrimination dans le traitement³.

Le concept de l'égalité devant la loi signifie que toute personne obtient la protection de la loi d'une façon égale sans aucune discrimination dans le traitement ou dans l'application de la loi. En conséquence, toutes les personnes jouissent des mêmes droits et services publics et sont soumises aux contributions et charges communes.

A. L'égalité des droits civils : L'égalité des droits civils doit se caractériser par un aspect général absolu où la loi sera appliquée sur toutes les personnes sans discrimination. Mais la réalité ne permet pas de réaliser cette égalité absolue.

Il est admis que l'égalité ne pourra être que relative, c'est-à-dire qu'elle ne sera réalisée que pour des positions similaires.

Toute personne a le droit d'avoir recours aux tribunaux pour lui rendre justice au cas où ses droits ont été violés. Chaque personne a le droit, en égalité avec les autres, que son affaire soit examinée devant un tribunal indépendant et impartial, équitablement et publiquement.

B. L'égalité des droits politiques et des charges publiques : Le législateur est obligé à ne pas discriminer entre les candidats à la fonction publique quant au sexe, à la race, la couleur, ou la position sociale, et par la suite à respecter la compétence, l'aptitude, les qualités scientifiques et morales dans le choix des fonctionnaires.

Si la démocratie signifie que le peuple est le fondement de l'autorité, ce qui veut dire que chaque citoyen est égal à l'autre dans l'exercice de cette autorité, et ce à travers l'élection où chaque citoyen a le droit en égalité avec l'autre de choisir ses représentants, avec l'égalité des votes aux personnes éligibles qu'elle incombe.

³. A ce stade, les juridictions constitutionnelles ne vont censurer que les discriminations véritablement arbitraires, c'est-à-dire qu'elles vont interpréter comme ne s'opposant « ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (Décision no 95-369, DC du 28 déc. 1995).

Des garanties et des critères sont considérés comme la pierre angulaire de tout édifice démocratique et une introduction nécessaire au droit des peuples à se gouverner. Ces garanties comprennent le principe d'égalité dans le découpage des circonscriptions électorales, le principe d'égalité dans le système électoral, le caractère universel du suffrage et la garantie de droit de présenter sa candidature et le droit d'organiser une publicité électorale, à titre d'égalité⁴.

Les jurisprudences du Conseil constitutionnel libanais et français ont insisté sur ces critères et ont confirmé la nécessité de les adopter dans tout type de loi électorale et qui constituent des caractéristiques de valeur constitutionnelle parce qu'elles réalisent l'égalité, et leur négligence instituera une inégalité de vote.

Le juge constitutionnel imposa l'obligation d'implanter le principe d'égalité chaque fois que le législateur cherche à mettre en place une nouvelle loi qui touche les impôts, soit lors de leur distribution, de leur perception et l'encaissement des fonds nécessaires pour couvrir la trésorerie de l'Etat...

Le juge constitutionnel est devenu un symbole de l'Etat de Droit fondé sur la liberté, l'égalité et la justice. Les jurisprudences du conseil constitutionnel resteront par leurs décisions le premier soutien de l'opération démocratique.

Pour que le Conseil constitutionnel libanais soit capable de jouer le rôle qui lui est investi, il faut élargir ses pouvoirs pour qu'il puisse automatiquement examiner la constitutionnalité des lois dites organiques, et qu'il suppose donner aux requérants devant les tribunaux le droit de plaider la non constitutionnalité de la loi, ce qui mène à purifier l'ensemble des lois et textes juridiques non conformes au principe de l'égalité et à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

⁴. Conseil constitutionnel libanais, no 4/96 du 7 août 1996.

Le principe de proportionnalité dans la justice constitutionnelle*

Note documentaire

Carole Rosumek

Le principe de proportionnalité est vaste et contient des aspects différents. Il est important d'exposer une définition générale de ce terme.

Ce principe prend racines dans les pays germaniques, plus précisément l'Allemagne et la Suisse. La Cour de Justice des Communautés Européennes et la Cour Européenne des Droits de l'Homme ont par la suite adopté ce principe, après qu'il ait été expérimenté par différentes juridictions européennes. Celui-ci permet un rapport entre les individus et la puissance publique en vue d'une limitation de l'influence de l'Etat dans l'intérêt général.

Le principe de proportionnalité trouve ses bases dans un rapport d'adéquation entre un objectif qui a été défini et le moyen utilisé pour l'atteindre.¹ Ce genre de rapport se produit lorsque deux normes inverses se heurtent l'une à l'autre et, en conséquent, il devient impératif de dresser le champ des possibilités des efforts nécessaires que chacune des normes serait prête à accomplir. La manière dont cette relation fonctionne donne alors lieu à un besoin de conciliation, qui ressort de la théorie des droits fondamentaux.

Parmi ces droits, en dehors de certaines normes qui ne peuvent subir de limitation au risque de perdre leur essence même, tel que le droit à la vie ou l'interdiction de la torture, les droits fondamentaux ont comme principe même de pouvoir être conciliants. Dans le but de

* Le texte est une synthèse d'un stage par l'auteure, de nationalité autrichienne, stage effectué au Conseil constitutionnel en août-sept. 2014.

¹. XXVe Table ronde internationale de justice constitutionnelle : *Le juge constitutionnel et la proportionnalité*, Aix en Provence, 4-5 sept., 2010, AIJC, 2009. Le texte se fonde principalement sur cette investigation comparative.

contenter une requête juridique il est donc possible qu'un droit fondamental ait à subir une restriction, tel que la possible invasion dans la sphère privée dans le cas d'investigation policière ou une sanction judiciaire. Cependant afin d'avoir le droit de restreindre un droit fondamental, il y a des règles à respecter :

1. La restriction doit reposer sur une *base légale* formelle
2. Un *intérêt public* décisif est nécessaire pour qu'une restriction ait raison d'être
3. Il faut qu'elle respecte le principe de *proportionnalité*.
4. Le *noyau dur du droit* fondamental, qui est l'essence même du droit, ne doit pas être atteint

La conciliation est une démarche délicate qui doit amener une norme à restreindre un de ces droits fondamentaux au profit de celle avec laquelle elle était en conflits. Le principe de proportionnalité est l'instrument le plus adéquat pour ce genre d'approche qui doit respecter trois régulations afin d'être fiable et acceptable :

1. Aptitude (*Geeignetheit*): Cette règle a pour principe que des dispositions étatiques favorisent l'atteinte de l'objectif d'intérêt public dans lequel elles sont saisies.

2. Nécessité (*Erforderlichkeit*): Ce principe prescrit que lors d'un choix entre plusieurs mesures de restriction pour l'atteinte d'intérêt public, l'on doit choisir celle qui lèse le moins les intérêts privés ou publics opposés.

3. Proportionnalité au sens étroit (*im engen Sinn*): ce principe exige que la mesure, adéquate et nécessaire, soit dans un rapport juste avec le sacrifice infligé à la norme opposée.

Le principe de proportionnalité ne se limite pas à un domaine du droit. Il varie de sphère en sphère et de pays en pays. Afin de démontrer de quelle manière le principe de proportionnalité est appliqué et de quelle manière il peut varier, il est nécessaire de présenter différents exemples.

Je vais donner quelques précisions sur le principe de proportionnalité et son fonctionnement, et mettre en comparaison plusieurs pays et expliquer comment fonctionne ce principe chez chacun d'entre eux et de quelle manière les différences entre les façons d'appliquer le principe influencent l'impact que celui-ci a sur le fonctionnement du pays.

Le principe à pris une part importante dans le contenu des décisions judiciaires, à tel point que l'on a recours à celui-ci de façon automatique désormais. De ce fait est-il intéressant de se pencher sur le succès de ce principe, qu'en sont- donc les causes ?

La simplicité de ce principe tient à une notion facilement compréhensible. Il se base sur l'équité, qui a tant de difficultés à se réaliser au sein de normes juridiques trop dures et pas assez malléables.

Il y a deux approches épistémologiques différentes pour le juge international d'avoir recours au principe de proportionnalité.

1. L'approche « nominaliste » : Le principe de proportionnalité s'arrêtera à tout ce que le juge européen a signifié sous ce terme. Cette approche permet d'assurer une certaine objectivité.

2. L'approche « conceptuelle » : La proportionnalité est une essence qui peut se révéler de manière directe ou indirecte dans un discours. Cette approche est, de ce fait, bien moins radicale que la précédente.

L'inconvénient de la possibilité de choisir entre deux approches différentes est que le choix de l'une ou de l'autre influencera la façon de traiter le cas et son analyse.

L'Afrique du Sud : Comme premier exemple du principe de proportionnalité, je vais me concentrer sur l'Afrique du Sud. Ce qui est intéressant dans cet exemple, c'est que d'emblée la proportionnalité ne semble pas avoir une place de choix dans le droit sud-africain. La proportionnalité serait un bon moyen pour se séparer de sa conception négative que lui avait donné l'apartheid, en symbolisant une idée de mesure et d'équilibre.

Bien que la notion de proportionnalité ne soit pas particulièrement évoquée dans les Constitutions de 1993 et de 1996 ainsi que dans la jurisprudence constitutionnelle, son système juridique mixte permet ce qu'on appelle le *Common Law*. Le *Common Law* est constitué par le principe de « raisonabilité », qui induit qu'une décision déraisonnable ne peut être juridiquement acceptée.

La fin de l'apartheid a donné la possibilité de reconnaître un statut constitutionnel au principe de proportionnalité. Toutefois il n'y a pas de « principe constitutionnel de proportionnalité » qui devrait être reconnu dans la Constitution de manière générale.

La Constitution sud-africaine contient peu de principes généraux au sein de ses « dispositions fondatrices ». Il n'y a aucune référence à la proportionnalité.

Toutefois, le principe de proportionnalité est par contre présent de manière indirecte dans de nombreux articles de la Constitution, dans les droits fondamentaux, lesquels renvoient à la nécessité de proportionnalité. Depuis 1995 la Cour constitutionnelle a développé son contrôle sur le fondement du texte constitutionnel. Son utilisation permet par exemple de démontrer l'inconstitutionnalité de la peine de mort.

Les éléments que le juge constitutionnel sud-africain prend en considération pour l'usage du contrôle de la proportionnalité se trouvent dans l'article 36. Celui-ci se présente sous la forme d'un texte explicatif de l'exercice du contrôle de proportionnalité avec deux alinéas différents.

1. Le premier alinéa contient l'exigence générale que doit remplir toute limitation d'un droit fondamental. « *Les droits contenus dans la Déclaration des droits (fondamentaux) ne peuvent être limités qu'aux termes d'une loi d'application générale pour autant que la limitation soit raisonnable et justifiée dans une société transparente et démocratique fondée sur la dignité humaine, l'égalité et la liberté* ». Ceci implique que la limitation doit être dans tous les cas prononcée par le législateur et qu'elle doit être prouvée raisonnable et justifiée. Ces deux aspects sont en relation directe avec le contrôle de proportionnalité.

2. Le deuxième alinéa contient les clauses de la vérification cumulative de cinq conditions :

- a. La nature du droit.
- b. L'importance et le but de la limitation.
- c. La nature et l'étendue de la limitation.
- d. La relation entre la limitation et son but
- e. L'existence de moyens moins restrictifs pour atteindre ce but.

Au sein de l'article 37, lequel est relatif à l'état d'urgence il est spécifié que lorsqu'un droit se retrouve face à la possibilité d'une limitation, il est impératif de prendre conscience de sa nature spécifique avant de l'appliquer.

Deux points importants sont à remarquer au sujet du contrôle. Le premier est que les critères assurés par l'article 36 alinéa 2 ne sont pas exclusifs. Les autorités ont la possibilité de surpasser ces critères. Le second point est que le juge constitutionnel doit présenter la validité de la limitation.

La Suisse : Comme second exemple, je me suis décidée pour la Suisse. La raison de mon choix est, en premier lieu, parce que les origines de la proportionnalité semblent y remonter. En second lieu le système politique de la Suisse a, de par le fonctionnement de sa confédération, un caractère relativement unique.

Durant la Constitution fédérale du 29 mai 1874 qui a duré jusqu'au 31 décembre 1999, le principe de proportionnalité n'existait vraiment qu'à l'échelle cantonale.

Par la suite le principe de proportionnalité a obtenu le statut de *règle fondamentale de l'Etat de droit*. Il fut donc utilisé comme instrument de contrôle des *restrictions portées aux libertés* afin de garantir la protection des droits fondamentaux.

A la fin des années 1930, le principe de proportionnalité a pris une dimension d'application plus systématique.

Grace à la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le principe de proportionnalité est parvenu à accéder à une position constitutionnel et trouve ses références dans l'article 5 alinéa 2Cst et dans l'article 36 alinéa 3Cst.

Dans l'article 5 alinéa 2Cst, consacré aux *principes de l'activité de l'Etat régi par le droit* et plus particulièrement les domaines du droit constitutionnel, la proportionnalité y trouve sa place avec la légalité, l'intérêt public, le respect de la bonne foi et le droit international. Dans l'article 36 alinéa 3Cst, il est présenté comme condition explicite de restriction des droits fondamentaux.

La Suisse se base également sur le principe de *subsidiarité* depuis le 1^{er} janvier 2008. Ce principe implique une forme de rationalité et de proportionnalité de par la façon dont les compétences ont été distribuées dans la confédération. Ce principe autorise les cantons à être indépendants de la Confédération, sauf pour l'aspect financier, lequel a besoin d'une réglementation.

La proportionnalité trouve également une *consécration sur le plan législatif* de par le besoin de *mesure* dans certain champs

d'application, comme par exemple dans le droit pénal, le droit de police, le droit des étrangers.

Du point de vue du contrôle, le principe de proportionnalité en Suisse se base sur trois sous-principes :

L'adéquation

La nécessité

La proportionnalité au sens étroit

La proportionnalité est contrôlée par le Tribunal fédéral d'une manière très influencée par des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme.

La Convention européenne des droits de l'Homme a étendu son contrôle sur la privation de la liberté, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants.

Afin de gérer le contrôle de la proportionnalité, la Suisse adopte certaines limites avec l'identification des degrés de contrôle:

- La justiciabilité du principe de la proportionnalité
- L'interdiction de l'arbitraire
- Le pouvoir d'appréciation
- L'examen de l'intérêt public

Le contrôle de la proportionnalité varie suivant les points suivants:

- La nature des droits invoqués.
- La titularité des droits fondamentaux.
- La nature de l'acte attaqué.
- La nature du contrôle.
- La structure fédérale.

Les différents droits sont par principe considérés de statuts égaux dans la Constitution. Mais sur le plan social, ils ne le sont pas forcément. Les disparités entre ces droits proviennent de leur rationalité et de leur importance dans les conceptions fondamentales de la société.

Pour certains le principe de proportionnalité pourrait être grossièrement réduit à « la fin justifie les moyens », et peut justifier des actes mauvais sous prétexte que le but à atteindre est singulièrement bon. Le principe en soi n'est pas en faute, mais sa mauvaise interprétation en tant que justificatif d'actions à caractère non éthique. *Au fond, c'est la hiérarchie des normes qui doit régir le principe de proportionnalité.*

Quatrième partie

Informations et activités

**La justice constitutionnelle
dans les pays arabes et l'Etat de droit**
*Partage d'expérience, évaluation et perspectives
pour demain*

Les trois principaux objectifs de la Conférence organisée par le Conseil constitutionnel en coopération avec la Fondation Konrad Adenauer, les 14-15/11/2014 :

a. *Evaluation des expériences* : Plusieurs pays arabes membres de l'Union arabe des Cours et Conseils constitutionnels, et d'autres pays arabes récemment membres, dont la Jordanie, jouissent déjà d'une expérience, certains de plus de vingt ans, dont le Liban (1994-2014), en matière de justice constitutionnelle.

Certes les normes sont universelles, mais les pratiques et les adaptations sont spécifiques. Le problème a été posé comme suit au cours de la Conférence à Beyrouth de l'Union, les 24-26/10/2011, organisée par le Conseil constitutionnel libanais :

« 4. *Un modèle arabe endogène avec des particularités* : Quel modèle arabe de justice constitutionnelle ? La réponse est que toutes les sociétés sont capables d'innovation et de créativité : « Nous avons tous nos particularités. Les modalités, ne cherchons pas à les unifier. Gardons nos différences. Cela peut être une diversité très enrichissante » (Mohammad Habchi, Algérie).

2. *Comblé une lacune aux niveaux arabe et international* : Les travaux comparatifs sur la justice constitutionnelle concernant l'Europe, les Amériques, l'Afrique, sont nombreux, avec une contribution particulière de la Commission de Venise et d'organismes internationaux. La perspective arabe manque.

Il s'agit surtout de combler cette lacune à un moment où plusieurs pays arabes connaissent des mutations, avec l'introduction de la justice constitutionnelle et des changements substantiels à ce propos dans les processus constitutifs.

3. *Perspectives pour demain* : Quelles sont, à la lumière de l'expérience concrète et cumulée, les perspectives de développement de la justice constitutionnelles dans les pays arabes, avec des particularités pour chaque pays, en vue de consolider l'Etat de droit ?

L'apport de la Conférence a porté sur :

- a. L'organisation de la justice constitutionnelle arabe et son effectivité : statuts, membres, moyen de recours...
- b. Le contentieux électoral devant la justice constitutionnelle : procédures, décisions normatives élaborées...
- c. Constitutionnalité des lois : effectivité, normes élaborées...
- d. Synthèse sur les perspectives d'avenir.

*Repères***Le Conseil constitutionnel:
Création, amendements et membres
1993-2014**

1. *Création* : Le Conseil constitutionnel a été créé en vertu de la loi 250 du 14/7/1993, dont l'art. 2 dispose que le Conseil est composé de dix membres : cinq désignés par le Parlement à la majorité absolue, et cinq désignés par le Conseil des ministres à la majorité des deux tiers des membres du Gouvernement.

2. *Membres* : En vertu de l'art. 3 de la loi 250/1993 du 14/7/1993, les membres du Conseil sont choisis parmi les anciens magistrats ou ceux en fonction et qui ont exercé la magistrature judiciaire ou administrative durant vingt ans au moins, ou parmi les professeurs de l'enseignement supérieur qui ont enseigné une matière dans la discipline juridique durant vingt ans au moins avec le grade actuel de professeur, ou parmi les avocats qui ont exercé la profession durant vingt ans au moins.

3. *Durée du mandat* : L'art. 4 de la loi précitée fixe la durée du mandat des membres à six ans non renouvelables. Elle stipule qu'à titre exceptionnel, le mandat de la moitié des membres du premier Conseil prend fin après trois ans par tirage au sort et que les cinq membres remplaçants sont désignés pour six ans par l'instance qui a choisi les membres titulaires.

L'article 4 a été amendé par la loi no 242 du 22/10/2012 (*Journal officiel*, no 45, 25/10/2012).

4. *Amendement* : L'art. 3 de la loi 250/1993 est amendé par la loi 305 du 21/3/1994, en y ajoutant un alinéa considérant que, pour les magistrats

judiciaires et administratifs habilités à être membres du Conseil, l'exercice antérieur de la profession d'avocat est pris en compte.

5. *Membres du 1^{er} Conseil* : Les dix membres du premier Conseil, désignés le 23/12/1993, sont MM. : Adib Allam, Salim Azar, Pierre Gannagé, Khaled Kabbani, Antoine Khair, Wajdi Mallat, Muhammad Majzoub, Jawad Osseirane, Kamel Raydan, Michel Turkieh.

Les membres, après la prestation du serment devant le Chef de l'Etat, en vertu de l'art. 5 de la loi 250/1993, ont élu, en vertu des Statuts intérieurs du Conseil, MM. : Wajdi Mallat, président; Muhammad Majzoub, vice-président ; Kamel Raydan et Adib Allam, respectivement membre du Bureau et secrétaire.

6. *Démission* : Le 2/4/1997 le président du Conseil, M. Wajdi Mallat, présente sa démission en tant que président et membre.

Le 21/5/1997, le Conseil, réuni sous la présidence de son vice-président, procède à un tirage au sort pour quatre membres, suite à la démission du président, tirage qui porte sur les membres MM. : Salim Azar, Pierre Gannagé, Muhammad Majzoub, Jawad Osseirane.

Cinq autres membres sont désignés en remplacement du président démissionnaire et des quatre membres touchés par le tirage au sort, MM. : Mustapha al-Aouji, Hussein Hamdane, Salim Jreissati, Fawzi Abou Mrad, Amine Nassar.

Le Conseil, réuni dans sa nouvelle composition, élit MM. : Amine Nassar, président ; Mustapha Aouji, vice-président ; Kamel Raydan et Adib Allam, membres du Bureau.

7. *Amendement des conditions de la qualité de membre* : La loi no 250/1993 a subi plusieurs amendements concernant la qualité de membre, notamment par les lois 305 du 21/3/1994, 150 du 30/10/1999, 650 du 4/2/2005, du 9/6/2006 en conformité avec l'art. 57 de la Constitution, et 43 du 3/11/2008.

En vertu du nouvel art. 3 de la loi 43 du 3/11/2008, les dix membres du Conseil sont choisis parmi les personnes suivantes :

- les magistrats honoraires qui ont exercé la magistrature judiciaire, administrative ou financière durant 25 ans au moins ;
- les professeurs de l'enseignement supérieur qui ont enseigné une matière dans les disciplines du Droit, des Sciences politiques ou administratives durant 25 ans au moins ;

- les avocats qui ont exercé la profession d'avocat durant 25 ans au moins, à condition que l'âge du membre ne soit pas inférieur à 50 ans et ne dépasse pas 74 ans.

8. *Continuité* : Le Conseil était composé avant la loi 43/2008 de MM : Amine Nassar, président ; Mustapha Aouji, vice-président ; Fawzi Abou Mrad, Emile Bejjani, Hussein Hamdane, Salim Jreissati, Mustapha Mansour, Afif al-Mukaddem, Gabriel Siriani, Sami Younes.

En 2003 expire le mandat de cinq membres, MM. : Amine Nassar, président ; Mustapha Aouji, vice-président ; Fawzi Abou Mrad, Hussein Hamdane et Salim Jreissati, sans que de nouveaux membres remplaçants ne soient désignés. Il en découle qu'ils ont continué à exercer leur mandat, en vertu de l'art. 4 de la loi 243 sur les Statuts intérieurs, puis ont suspendu leurs activités le 8/8/2005.

En 2006 expire le mandat des autres membres élus et désignés en 2000, à savoir MM : Emile Bejjani, Moustapha Mansour, Afif al-Mukaddem, Gabriel Siriani, Sami Younes.

Suite à la défection dans la désignation d'un nouveau Conseil, les anciens membres ont continué à assurer les activités du Conseil, sans qu'ils ne tranchent les recours cumulés en invalidation en raison du défaut de quorum.

9. *Composition actuelle depuis le 5/6/2009* : Le 18/12/2008, en application de la loi 43/2008, le Parlement élit cinq membres du Conseil, MM : Zaghoul Attié, Antoine Khair, Antoine Messarra, Ahmad Takkieddine, Tarek Ziadé.

Le 26/5/2009, le gouvernement désigne les cinq autres membres : MM. Souheil Abd el-Samad, Assaad Diab, Salah Moukheiber, Issam Sleiman, Toufic Soubra. Le décret de nomination no 2105 est publié le 30/5/2009.

Les dix nouveaux membres, qui prêtent le serment devant le Chef de l'Etat le 5/6/2009, tiennent le même jour leur première séance, au siège du Conseil, sous la présidence du doyen d'âge, M. Tarek Ziadé, et élisent MM. Issam Suleiman, président ; Tarek Ziadé, vice-président ; Assaad Diab, secrétaire ; et Souheil Abd el-Samad, membre du Bureau.

A la suite du décès du membre et secrétaire, Assaad Diab, un décret no 3749 du 13/4/2010 est publié désignant M. Muhammad Bassam Murtada, ancien magistrat, pour la durée restante du mandat. Le Conseil avait préalablement élu M. Ahmad Takieddine, en tant que secrétaire en remplacement d'Assaad Diab.

*Background Details***The Constitutional Council:
Creation, Amendments and Membership
1993-2014**

1. *Creation:* the Constitutional Council was created in virtue of the law no 250 dated 14 July 1993, which article 2 specifies that the council shall comprise ten members; five shall be appointed by absolute majority vote in Parliament and five designated by the two- third majority of the cabinet.

2. *Eligibility Requirements:* According to Article 3 of the law no 250/ 1993 dated 14 July 1993 the members of the Constitutional Council are made up of former magistrates or judges still holding office for at least twenty years, of eminent university professor in specialized legal discipline for at least twenty years, or of lawyers that practiced for over twenty years.

3. *Term of office:* The article 4 of the law cited above stipulates that the term is fixed for six years with no opportunity for re-election. It states, only exceptionally, after three years, half of the members of the first council, chosen by lottery, were required to leave and replaced by five new.

Article 4 was amended by the law no 242 dated 22 October 2012 (*Official Bulletin*, no 45, 25 October 2012).

4. *Amendments:* Article 3 of the law number 250/1993 was amended by the law no 305 dated 21 March 1994, adding a paragraph considering that, as for the administrative and judicial magistrates

authorized to be members of the Council, the former practice of the profession of lawyer shall be taken into account.

5. Members of the 1st Council: the ten members of the first council were: Mr. Adib Allam, Mr. Salim Azar, Mr. Pierre Gannageh, Mr. Khaled Kabbani, Mr. Antoine Kheir, Mr. Wajdi Mallat, Mr. Muhammad Majzoub, Mr. Jawad Osseirane, Mr. Kamel Raydan, and Mr. Michel Turkieh. After taking an oath before the President of the Republic pursuant to the article 5 of the law 250/ 1993, members elected, under the act 516 related to the internal statutes of the council, Mr. Wajdi Mallat, president, Mr. Muhammad Majzoub, vice-president, Mr. Kamal Raydan and Mr. Adib Allam, respectively members of the bureau and secretary.

6. Resignation: On April 4, 1997, Mr. Wajdi Mallat resigned as president and member of the council. On May 21, 1997, the council chaired by its vice-president conducted a random draw that aimed at replacing the four following members: Mr. Salim Azar, Mr. Pierre Gannageh, Mr. Muhammad Majzoub, and Mr. Jawad Osseirane.

Five others were appointed to replace the president and the four members who lost their posts in the draw: Mr. Mustapha Al Aouji, Mr. Hussein Hamdane, Mr. Salim Jreissati, Mr. Fawzi Abou Mrad, and Mr. Amine Nassar.

At its first meeting, the council elected Mr. Amine Nassar for president, Mr. Mustapha Aouji, Vice-President, Mr. Kamal Raydan and Mr. Adib Allam, members of the bureau.

7. Amendment of the conditions of membership: the law no 250/ 1993 witnessed number of amendments, such as the laws no 305 dated 21 March 1994, no 150 dated 30 October 1999, no 650 of 4 February 2005 and of 9 June 2006 in accordance with the article 57 of the constitution, and no 43 of 3 November 2008.

According to the new article 3 of the law no 43 of 3 November 2008, the ten members of the council are chosen among the following persons:

- Honorary judges who held office in the judicial, administrative, or financial court for at least 25 years.
- Academics who taught law, political science, or administration for at least 25 years.
- Lawyers who practiced their profession for at least 25 years, their age shall be between 50 and 74 years.

8. *Continuity*: Former to the law no 43/2008, the constitutional council was composed of Mr. Amine Nassar, president, Mr. Mustafa Aouji, vice-president, Mr. Fawzi Abou Mrad, Mr. Emile Bejjani, Mr. Hussein Hamdane, Mr. Salim Jreissati, Mr. Mustapha Mansour, Mr. Afif Mukaddem, Mr. Gabriel Siriani, and Mr. Sami Younes.

In 2003 the term of office of five constitutional members expired: Mr. Amine Nassar, president, Mustafa Aouji, vice-president, Fawzi Abou Mrad, Hussein Hamdane, and Salim Jreissati.

In 2006 the term of the remaining members elected and appointed in 2000 expired, namely Mr. Emile Bejjani, Mr. Hussein Hamdane, Mr. Mustapha Mansour, Mr. Afif Mukaddem, Mr. Gabriel Siriani, and Mr. Sami Younes.

The failure to elect a new council led to allow the judges to continue to serve after their term of office has ended, without adjudicating on cumulative recourses filed for invalidity unable to reach a quorum.

9. *Recent composition*: the 18th of December 2008, according to the law 43/2008, the Parliament elected five members of the council: *Mr. Zaghoul Attieh, Mr. Antoine Kheir, Mr. Antoine Messarra, Mr. Ahmad Takkieddine, and Mr. Tarek Ziadeh.*

The 26th of May 2009, the cabinet appointed five others: *Mr. Souheil Abdel Samad, Mr. Assaad Diab, Mr. Salah Moukheiber, Mr. Issam Sleiman, and Mr. Toufic Soubra.*

The ten new members that took an oath before the president the 5th of May 2009 and held the same day the first session presided over by the eldest, Mr. Tarek Ziadeh, sat to elect their president, Mr. Issam Suleiman, Mr. Tarek Ziadeh, vice- president, Mr. Assaad Diab, Secretary, and Mr. Souheil Abdel Samad, member of the bureau.

Following the death of Mr. Assaad Diab, member and secretary, the decree no 3749 dated 13 April 2010 was published appointing *Mr. Muhammad Bassam Murtada*, former judge, to serve the remainder of the term. The council previously elected Mr. Ahmad Takieddine, as secretary to replace Mr. Assaad Diab.

*Justice constitutionnelle***Bibliothèque spécialisée du Conseil constitutionnel**

La Bibliothèque du Conseil constitutionnel, spécialisée en matière de justice constitutionnelle, est régulièrement alimentée et mise à jour par des collections et travaux récents sur la jurisprudence constitutionnelle libanaise, arabe et internationale.

Des rapports continus avec la plupart des juridictions constitutionnelles dans le monde et la consultation documentaire des publications les plus récentes permettent l'enrichissement constant des acquisitions.

La Bibliothèque du Conseil constitutionnel, par sa spécialisation même, constitue une source référentielle nécessaire et utile, pour les membres certes du Conseil constitutionnel, mais aussi pour les chercheurs et les étudiants intéressés par le bloc de constitutionnalité. Ce bloc ne se limite pas à l'organisation des pouvoirs étatiques, mais porte sur l'ensemble de la législation dans sa conformité ou incompatibilité avec les dispositions constitutionnelles, les principes constitutionnels et les valeurs matricielles de la Loi fondamentale et dont la supraconstitutionnalité est légitime et reconnue.

La Bibliothèque spécialisée du Conseil est ouverte aux chercheurs, sous condition d'une autorisation préalable et sans prêt externe. Un développement du site internet du Conseil sera assurée en 2015 en vue de la consultation des titres disponibles.

La Bibliothèque est gérée par Mme Rita Saadé.

Le site du Conseil constitutionnel

ccliban.org

conseilconstitutionnel.org

Le site du Conseil constitutionnel inclut l'historique du Conseil constitutionnel libanais, sa composition, ses décisions, les commentaires et études en matière de justice constitutionnelle, les activités du Conseil et ses publications.

Des entrées aisées, avec des traductions partielles en français et en anglais et des mises à jour régulières, favorisent l'accès et l'utilisation.

Le site du Conseil en 2012 (1^{er} janvier au 30 nov. 2012) a enregistré 2900 visiteurs, dont 80% sont des visiteurs nouveaux. Ils ont consulté près de 3 pages par visite. Ces visiteurs proviennent principalement du Liban (1140), France (367), Algérie (297), Maroc (185), Inde (70)...

Près de 60% des visites portent sur les pages en français et anglais et 40% sur les pages en arabe.

Un développement du site sera assurée en 2014, avec la publication de toutes les Décisions de 1994 à 2013 et un Index thématique.

Le site du Conseil constitutionnel a enregistré 6.774 visiteurs, dont 5.063 visiteurs pour une seule fois. Ces visiteurs appartiennent aux pays suivants : Liban (47%), Algérie (10%), France (8%), Maroc (6%), Etats-Unis d'Amérique (3%), Egypte (3%), Royaume-Uni (2%), Irac

Annuaire spécialisé du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a fait paraître l'*Annuaire 2013*, vol. 7, qui comporte quatre parties : les décisions du Conseil, des commentaires à propos des décisions, des études sur la justice constitutionnelle, et des informations sur les activités du Conseil (Conseil constitutionnel, *Annuaire 2013*, vol. 7, 2013, 344 p. en arabe et 272 p. en français et anglais).

Le Conseil consolide ainsi une tradition instituée depuis la formation du Conseil actuel en juin 2009 avec la production de l'*Annuaire*, le 4^e depuis 2009, spécialisé dans la justice constitutionnelle. Le but est, non seulement de favoriser la transparence de gestion, mais surtout de diffuser la culture constitutionnelle au Liban et dans une perspective arabe et comparée et de consolider la qualité institutionnelle du Conseil en tant qu'organe suprême régulateur et acteur dans un esprit de continuité dans la vie publique.

Il s'agit aussi de développer à travers l'*Annuaire* les échanges avec les cours et tribunaux constitutionnels dans le monde, surtout que le Conseil libanais est membre de l'Union arabe des cours et tribunaux constitutionnels, de l'Association francophone de ces instances (ACCPUF) et de l'Association internationale de justice constitutionnelle nouvellement créée.

Dans une introduction sous le titre : « Pas d'Etat sans magistrature constitutionnelle efficiente », le président du Conseil, Issam Sleiman, écrit : « La justice constitutionnelle est le pilier de la justice, laquelle est le fondement de l'Etat de droit. Il est temps d'étendre l'effectivité du Conseil constitutionnel au Liban, d'élargir la voie d'accès à la justice constitutionnelle en vue de l'édification des institutions et de l'Etat de droit. »

Dans la première partie : « Décisions du Conseil constitutionnel », figurent les décisions relatives à la promotion

d'officiers à la Sûreté générale ; à la suspension des délais électoraux avec l'avis dissident de Antoine Messarra, membre du Conseil ; et le Procès-verbal relatif au recours relatif à la prorogation du mandat du Parlement.

Les décisions sont commentées, dans la 2^e partie, par Paul Morcos, Atef Amin Saliba et Tony Atallah, avec notamment un titre : « Des normes pour une société déboussolée. »

Des études spécialisées et comparatives sur la justice constitutionnelle

(3^e partie) sont élaborées par Issam Sleiman (« Rôle du Conseil constitutionnel pour la sauvegarde des droits et libertés », Tarek Ziadé (« L'intérêt général et la justice constitutionnelle »), Pierre Gannagé (« L'accès des communautés légalement reconnues au Conseil constitutionnel »), Khalil Said Abou Rjeily (« L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel ... »), Youssef Saadallah el-Khoury et Akl Akl (Les circonstances exceptionnelles), Walid Abla (Légitimité du Conseil), Tarek Ziadé (L'expérience du contentieux électoral en 2009), et Antoine Messarra (Transition politique et processus constituants, et Constitutionnalisation des partis politiques).

Dans la 4^e partie : « Informations et activités », il ressort que le Conseil a tenu depuis sa formation en juin 2009 plus de cent réunions en assemblée générale, a surtout enrichi sa bibliothèque spécialisée en matière de justice constitutionnelle, développé son site (ccliban.org) et contribué à l'extension de ses relations avec les tribunaux et cours constitutionnels arabes, francophones et internationaux, surtout que le Conseil libanais est membre de l'Union arabe des tribunaux et cours constitutionnels, de l'Association des Cours et Conseils constitutionnels ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) et de l'Association internationale de justice constitutionnelle nouvellement créée.

Constitutional Council, 2011 *Yearbook*, vol. 5, 2011, 480 p.(in Arabic) + 190 p. (in French and English).

The 2011 yearbook of the constitutional council published recently constitutes a reference on the different decisions taken, studies on constitutional justice, a summary of the Union of Arab Constitutional Courts and Councils conference works session of 2011 and the The 7th scientific Forum, held in Beirut on October 24- 26, 2011, as well as a 2011 activities presentation (Vol. 5, 480 p. + 190 p. in French and English).

The speech addressed by the President of the Republic, General Michel Sleiman, at the Union of Arab Constitutional Courts and Councils conference inauguration, underscored the importance of the Constitutional council role saying: “there is no substitute for the constitutional justice in pluralistic societies. The rule of law is searching for the lost link; today our model of managing pluralism can be a source and a reference for the Arab World. This model has been ignored for too long”.

The book constitutes a crucial reference in order to promote constitutional justice, as raised by the president of the council, Mr. Issam Sleiman, in the introduction: “the constitutional council is full aware of its role, which is not reducible to decisions, but contributes as well to promoting constitutional justice and its culture in Lebanon, in other Arab countries and in a comparative perspective”.

Separation of powers, political domicile, managing pluralism, etc.

The first part, “Studies on constitutional justice”, includes several essays on “Constitutional Judiciary and Separation of Powers” and “the Constitutional Norms Hierarchy in the Arab World” (Issam Sleiman), “the coexistence formula and the political regime” (Tarek Ziadeh), “The Head of State Role as a warrant of the constitution” (Khaled Kabbani), “Managing religious and cultural pluralism in constitutional jurisprudences : Lebanon in a comparative perspective” (Antoine Messarra), a file divided on three parts on ‘political domicile and its transfer in the law and the constitutional jurisprudence’ (Tarek Majzoub), “The constitutional council as an electoral judge” (Wassim Mansouri), “Constitution Supremacy and the control of constitutionality in Arab countries” (Akl Akl).

The second part is constituted of a “Commentary on the constitutional council decisions” that includes an analysis of “the freedom of information in the constitutional council decisions on the 2009 elections” (Saleh Tleis).

The third part is the “the Union of Arab Constitutional Courts and Councils conference for 2011 and the 7th scientific Forum on “Constitutional justice and separation of powers” held in Beirut on October 24- 26, 2011, where the allocution of the Prime Minister, Mr. Nagib Mikati, during the dinner hosted at the Grand Serail in honor of the participants underlined that “the Grand Serail, situated near the first law school in the World and where the traces are still visible, where Beirut was well known as being the mother of the laws”. This part includes all the sessions allocations and works.

Activities and landmarks

The 4th part “Activities of the constitutional council in 2011” includes the landmarks dates on the Lebanese constitutional council.

The part in French and English languages includes summaries of Arabic texts and essays on “the procedure of the electoral disputes: a respectful procedure of the fundamental right to justice” (Antoine Kheir), two contributions to the 6th conference of the heads of the institutions of the constitutional courts and councils association using the French language (ACCPUF), held in Niamey on November 3-4, 2011, on the “statute of the constitutional judge in Lebanon” and the “the constitutional judge duty of discretion: Problematic, code of conduct and comparative perspectives” (Antoine Messarra), and an essay on “the compulsory nature of the constitutional jurisprudence” (Hassan Tabet Rifaat).

The new constitutional council has decided since 2009 to publish a yearbook at the end of each year in order to promote constitutional culture and preserve transparency in the relationship between citizens and public institutions.

Copies are available at the Constitutional Council offices and on the website: www.ccliban.com/ and www.constitutionalcouncillebanon.com

