

**Rapport du Conseil Constitutionnel
Libanais au Congrès de l'ACCPUF
à Montréal, 30 avril – 3 mai 2019**

ANTOINE NASRI MESSARRA

Membre du Conseil constitutionnel

Professeur

Titulaire de la Chaire Unesco

d'étude comparée des religions

de la médiation et du dialogue

Université Saint-Joseph

56 rue Abd el-Wahab el-Inglizi-Sodeco

Rés. Messarra

B.P. 16-5738

Achrafieh

BEYROUTH – LIBAN 1100 - 2070

Tel & Fax: (+ 961-1) 325 450

(+ 961-1) 219 613/4

Portable : (+ 961-3) 369 570

antoine@messarra.com

antoine.messarra.com

cc.gov.lb

ccliban.org.lb

lfpcp.org

chur.usj.edu.lb

M67/19c

1/3/2019

8^e Congrès triennal

Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français-ACCPUF

« Constitution et sécurité juridique »

Montréal, 30 avril-3 mai 2019

Julie.lestage@scc-csc.ca

Clemence-Niedercorn@conseil-constitutionnel.fr

Relations-exterieures@conseil-constitutionnel.fr

Constitution et sécurité juridique

Rapport national du Liban*

1

Protection constitutionnelle de la sécurité juridique

Situation générale

1.1. Le principe de « sécurité juridique » est-il, en tant que tel et de façon autonome, expressément garanti par le texte de votre Constitution ?

Le principe de sécurité juridique, non mentionné dans la Constitution libanaise, ne doit pas l'être à notre sens parce qu'il découle de l'essence même de droit et de la notion de loi. Son explicitation formelle risque des dérives par son assimilation à la notion de *droit acquis* dont il diffère. L'expérience du Liban, dans des jurisprudences constitutionnelles récentes, comme indiqué plus loin dans ce Rapport, montre que la notion a été instrumentalisée en vue de la

stabilisation d'une situation au départ incompatible avec les principes fondamentaux de la notion de contrat (volonté partagée, équilibre contractuel...).

La notion de sécurité juridique, non connue autrefois dans le droit en général et qui ne figure pas dans la plupart des dictionnaires juridiques[1], est produite par la jurisprudence constitutionnelle. Le principe de sécurité juridique et de confiance légitime a commencé à émerger dans la jurisprudence constitutionnelle depuis surtout 1999. Le principe a été considéré partie intégrante de principes matriciels. Le principe protège la confiance des citoyens qui adaptent leur conduite à la législation en vigueur, par rapport aux changements normatifs « non raisonnablement prévisibles »[2].

1.2. Est-ce un principe formellement reconnu dans la jurisprudence de votre Cour ? Depuis quand ? Sur quels fondements textuels ?

Le fondement de la sécurité juridique réside dans la philosophie même de la loi :

« Loi : règle écrite, générale et *permanente*, élaborée par le Parlement[3]. »

La notion de loi est corrélatrice de celle d'ordre :

« Faire la loi, c'est ordonner.

« La loi a vocation à produire de l'ordre (...)

« L'ordre résulte de la loi qui corrige le désordre intrinsèque du monde.

« ... remettre en ordre ce que le temps a altéré[4]. »

1.3. Merci d'indiquer les principales étapes de cette reconnaissance et ce qui a pu justifier les orientations retenues.

En 2009, lors de l'examen d'un problème, quand la notion de sécurité juridique a été soulevée, elle fut considérée par certains comme une invention fantaisiste étrangère au droit. Il a fallu exhiber les actes de la Table ronde internationale de 1999 sur le thème : « La sécurité juridique » pour faire admettre, sans vraiment convaincre, qu'il s'agit bien d'une exigence juridique et constitutionnelle non dénuée de fondement^[5].

1.4. A défaut, qu'est-ce qui justifie, selon la Cour, l'absence de reconnaissance formelle du principe de sécurité juridique ?

1.5. Votre jurisprudence a-t-elle connu des évolutions récentes sur cette matière ?

Il faut considérer, en se référant aux pères fondateurs, que la notion de sécurité juridique est inhérente au droit, qu'elle n'a pas besoin d'être explicitée dans un texte formel, mais doit l'être, quant aux conditions de son exercice, par la jurisprudence. La contribution du Conseil constitutionnel du Liban est pertinente en raison surtout des cas litigieux qui lui étaient soumis, notamment à propos de deux recours sur les anciens loyers d'habitation et commerciaux.

Dans la décision 6/2014 relative à la loi sur les anciens loyers d'habitation (*Journal officiel*, no 27, 26/6/2014), le Conseil constitutionnel du Liban n'avait pas une autre norme de référence que le principe de sécurité juridique. Voici les considérants de la décision.

« La sécurité juridique doit être à caractère général, régie par *quatre exigences*, et non servir l'intérêt d'une partie au détriment d'une autre.

« Considérant que la sécurité juridique n'implique pas la fixité de situations établies, mais la prise en compte de ces situations en vue d'une législation temporalisée qui contribue au transfert vers une situation juridique plus équitable et conforme aux normes contractuelles générales.

« Considérant que la sécurité juridique ne crée pas un droit acquis dans le cadre de lois exceptionnelles sur les loyers, du fait que la confiance légitime inhérente à l'exigence de sécurité juridique exige fondamentalement une légitimité fondée sur une situation juridique

équitable dans la relation contractuelle, et non la simple existence de textes exceptionnels successifs qui prorogent d'anciens contrats locatifs.

« Considérant que la relation contractuelle non équilibrée entre anciens propriétaires et locataires, et qui s'est longtemps prolongée, ne justifie pas la référence à l'obligation de confiance légitime car son caractère non équilibré sur le plan contractuel constitue un cas d'abus de confiance.

« Considérant que l'obligation de sécurité juridique ne s'applique pas au cas présent pour *quatre motifs* au moins :

« - La sécurité juridique doit être *générale* et non à l'avantage d'une partie aux dépens de l'autre, ce qui entraîne la sécurisation d'une partie aux dépens de l'insécurité de l'autre.

« - La sécurité juridique exige la conformité à des *conditions légales* ne découlant pas de lois exceptionnelles, bien que continues, lois par nature circonstanciées.

« - La confiance légitime se fonde sur la *confiance* qui est par nature relationnelle, et donc dépourvue d'exploitation ou de préjudice et aussi sur la légitimité et non simplement la légalité.

« - La sécurité juridique et la confiance légitime exigent du bénéficiaire l'exercice par lui-même aussi de la *sagesse* face à l'éventualité de changement de législation.

« Considérant que la relation entre anciens propriétaires et locataires, si elle se caractérise par le déséquilibre et le défaut d'équité, ne peut être régie en dépit de sa longue continuité par les notions de sécurité juridique et de confiance légitime, mais en ce qui concerne le bénéficiaire par les exigences de prévisibilité, de prudence et de disponibilité à des mutations.

« Considérant que la mutation dans les contrats locatifs anciens se trouve accompagnée de délais au cours desquels les concernés pourraient s'adapter au nouveau contexte juridique, avec l'adoption de normes progressives quant au calcul du loyer équitable, passant ainsi à une nouvelle étape où les normes contractuelles générales sont rétablies ainsi que la liberté contractuelle par rapport aux anciens loyers.

« Aussi les motifs invoqués relatifs à l'incompatibilité de la loi avec la sécurité juridique et les droits acquis sont irrecevables[\[6\]](#). »

1.6. Merci d'indiquer les aspects qui sont aujourd'hui débattus, au sein de votre Cour, quant à la protection de la sécurité juridique.

La notion de sécurité juridique relève de la théorie générale du temps et du droit. Il fallait absolument se référer à la dimension temporelle du droit à propos de violations de délais constitutionnels garants de la légitimité et aussi de la sécurité juridique.

Les délais constitutionnels, surtout ceux concernant l'élection du chef de l'Etat et du président du Parlement, les recours en matière de constitutionnalité des lois... sont limités et délimités, courts, impératifs et de forclusion parce qu'ils sont liés à la légitimité du pouvoir et, dans des cas législatifs, au principe de sécurité juridique. L'observation de ces délais doit être stricte et absolue. L'interprétation de ces délais est restrictive en raison même des rapports entre ces délais et la *stabilité de l'ordre juridique*. Aristote met en garde contre le laxisme dans les délais constitutionnels. Il écrit :

« Une fois qu'on a abandonné quelqu'un des points de la Constitution, il est plus aisé par la suite de faire accepter un autre changement un peu plus important, jusqu'à ce qu'enfin on ait ébranlé *l'ordre politique tout entier* (...) Il existait, en effet, une loi selon laquelle on ne pouvait être réélu stratège (à Thurium) qu'après un intervalle de cinq ans ; or certains jeunes officiers (...) entreprirent pour commencer d'abroger la loi en question, de façon à permettre aux mêmes citoyens de demeurer stratèges sans interruption (...) Les magistrats, préposés à la garde des lois (...) finirent par s'incliner, dans la pensée qu'après avoir changé cette seule loi, les intéressés respecteraient le reste de la Constitution ; mais plus tard ils voulurent s'opposer à d'autres changements, il n'était plus en leur pouvoir de le faire, et l'appareil de l'Etat passa tout entier sous l'autorité personnelle de ceux qui avaient tenté ces innovations »^[7].

Le mandat des élus et des gouvernants en général est strictement délimité dans le temps, après lequel ils ne jouissent plus de l'autorité légitime.

Pour la première fois, la corrélation entre le droit et le temps a été soulevée au Liban en ce qui concerne la recevabilité dans le fonds par le Conseil constitutionnel, dont la composition a été complète le 5/6/2010, de recours en invalidation présentés par des candidats malheureux aux élections de 2005 et de recours en invalidation à l'encontre de lois promulguées antérieurement à la formation du Conseil. Le droit ne peut ignorer le temps, du fait que le droit se déroule et s'applique dans le temps. Les délais, étudiés par les juristes dans les procédures civiles et pénales, impliquent une philosophie.

Sur le plan de la sécurité juridique, trois procès-verbaux du Conseil constitutionnel, no 4, 5 et 6 du 6/7/2009 relatifs à des recours antérieurs à la formation du Conseil constitutionnel, fournissent une jurisprudence originale au Liban et à l'échelle comparative.

Quant à la corrélation entre délais constitutionnels et légitimité, le Conseil constitutionnel, par sa décision no 1/97 du 12/9/1997, a invalidé la loi no 654 du 24/7/1997 (*J.O.*, no 37 du 31/7/1997) relative à la prorogation du mandat des conseils municipaux. Cette décision confirme la nature spécifique des délais constitutionnels et le devoir de recours périodique à la consultation populaire pour la légitimité des gouvernants.

A partir de l'enquête menée en 2000 par l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français – ACCPUF, et qui a couvert 32 pays dont le Liban, on peut dresser un tableau des délais constitutionnels et dégager une philosophie juridique comparative^[8].

1.7. La jurisprudence constitutionnelle étrangère et/ou le droit international régional ont-ils eu une influence significative sur votre jurisprudence en matière de sécurité juridique ? Merci de le préciser.

L'approche pragmatique du problème des délais et du temps en droit, la complexité du contexte libanais, et les perturbations juridiques et constitutionnelles au Liban ont été les principaux stimulants. Cela a commencé par la documentation approfondie sur la problématique des rapports entre temps et droit.

En outre, c'est l'usage par des requérants de la notion de sécurité juridique (*amân tashrî'i*) pour la stabilisation d'une situation de facto en matière d'*anciens loyers d'habitation et commerciaux* qui a incité à expliciter la notion et à délimiter quatre conditions pour son application, comme précisé dans la décision 6/2014 précitée.

Plus tard dans la décision 1/2019 du 8/1/2019 relative à la prorogation des anciens loyers commerciaux, le Conseil a explicité trois notions : Loi, stabilité, et sécurité juridique.

Les prorogations successives d'une loi qualifiée dans ses fondements d'exceptionnelle sont un indicateur d'incapacité du législateur, d'ajournement du règlement de problèmes cumulatifs, et d'une déficience à trouver des aménagements sur la base d'une législation nouvelle qui institue véritablement un *ordre juridique* et donc « ordonnante ».

L'habitude de proroger, incompatible avec les principes de légifération, signifie le maintien d'un statu quo après l'expiration d'un délai où l'application doit prendre fin. La prorogation cumulative de la loi sur les anciens loyers consacre un état de fait et *d'instabilité*. La fonction de la loi, et par suite de la légifération, est de *garantir constance et stabilité dans les rapports juridiques et sociaux et non la prorogation, l'ajournement et la tergiversation à propos d'un état de fait en violation, par essence, au droit de propriété, à l'équilibre du contrat et à la sécurité juridique*.

Il en découle qu'il n'est pas licite de proroger la loi exceptionnelle sur les anciens baux commerciaux en tant qu'expédient auquel recourt le législateur de façon répétitive. La loi est ainsi dépouillée de sa qualité normative à travers des prorogations répétées, cumulatives et conjoncturelles. Elle perd sa *fonction de garantir la constance*. L'intérêt général implique en outre le développement de la légifération en conformité avec des données nouvelles et la garantie de la sécurité législative. Les prorogations cumulatives sont incompatibles avec l'essence de la légifération et de la sécurité juridique. Elles débouchent sur la consécration d'un état de fait incompatible avec la Constitution et qui deviendrait par la suite rebelle à une juste remédiation.

Durant plus d'un demi-siècle, une loi régissant le contrat entre propriétaires et locataires n'a pas été élaborée au Liban sur des bases stables. On a eu recours à la prorogation de lois exceptionnelles, alors qu'il est du devoir de la légifération de régler les problèmes en suspens entre anciens propriétaires et locataires sur des bases constantes et stables, garantes de la justice^[9].

Cependant le vide législatif en ce qui concerne les anciens loyers non affectés à l'habitation et l'application du Code des obligations et des contrats, sans prendre en considération la situation particulière des anciens locataires des lieux non affectés à l'habitation et ceux qui y travaillent, n'assurent pas la justice dans la relation contractuelle. Aussi en dépit du défaut de sécurité juridique dans la prorogation de la loi sur les anciens baux commerciaux, il y a une justification toute provisoire dans la prorogation dans les circonstances exceptionnelles actuelles.

La décision 1/2019 du 8/1/2019 sur les anciens baux commerciaux incite à poser trois questions fondamentales: Quelle est la fonction de la *loi* ? Que signifie *légiférer* ? Que signifie *proroger* ?

Prorogation et caractère permanent de la loi : Les prorogations successives de la loi sur les anciens loyers sont un indicateur de carence législative et d'ajournement de la remédiation. Elles consolident un état de fait cumulatif et une *situation d'instabilité*, à l'encontre de l'exigence de stabilité législative et de sécurité juridique.

La loi se définit en tant que « règle écrite générale et *permanente* élaborée par le Parlement ». Il en découle l'exigence de légiférer, et non d'ajourner, et donc de *régir avec constance des rapports sociaux*. La loi, par essence, n'est pas un expédient conjoncturel, constamment soumise à des remises en question, avec des prorogations et des changements, mais constance dans l'édification de liens fondés sur des données à caractère général et des normes.

La prorogation, qui n'est pas un principe de légifération et de légistique, débouche sur le maintien d'un statu quo après une période qui doit être clôturée. On proroge, par exemple, le délai d'une procédure ou d'une autorisation arrivée à son terme ou un contrat d'une application échelonnée et en accord avec les contractants.

Des prorogations répétées, cumulées et conjoncturelles, *dépouillent la loi de sa qualité normative et de sa constance*. Le concept de loi ne peut être dissocié de celui d'ordre. La loi a vocation à produire de l'ordre, à corriger le désordre, à remettre en ordre ce que le temps a altéré.

Les prorogations successives de la loi sur les anciens loyers n'avaient pas le caractère de lois expérimentales, du fait même des prorogations successives qui les dépouillent de ce caractère. En allant même au-delà d'une prorogation unique, la prorogation stabilise une situation de fait incompatible avec les normes juridiques et constitutionnelles, *situation qui devient avec le temps rebelle à une remédiation juste et proportionnelle en raison même du cumul des violations*. En outre, l'abus de protection se répercute négativement sur les bénéficiaires en les portant à un *défaut de prévention et de disposition à se garantir d'une constance effective*.

L'Exposé des motifs : Ce qui est qualifié d'Exposé des motifs de la loi no 111 du 30/11/2018, constitue plutôt une justification formelle. En effet « la situation économique instable et ses répercussions sur les divers secteurs » et « la non élaboration d'une loi régissant cette catégorie de locataires », comme indiqué dans l'Exposé des motifs, témoignent d'une carence de légifération. *Ce qui est aussi indiqué dans l'Exposé des motifs « en vue de sauvegarder un état de stabilité (hâlat istiqrâr) » constitue l'instabilité même par le maintien d'un état de fait conjoncturel prorogé.*

La sécurité juridique : La relation contractuelle non équilibrée entre les anciens propriétaires et locataires ne peut se fonder sur les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, du fait que le déséquilibre contractuel provoque un abus dans cette confiance. La sécurité juridique implique trois conditions : accessibilité, prévisibilité et stabilité. L'exigence de sécurité juridique ne s'applique pas au présent cas de la loi sur les anciens baux commerciaux pour quatre motifs au moins :

- *Généralité* : La sécurité juridique doit être partagée et non en faveur d'une partie au détriment d'une autre.
- *Légalité* : La sécurité juridique implique la conformité à des normes juridiques qui ne découlent pas de dispositions transitoires et conjoncturelles.
- *Confiance* : L'exigence de sécurité juridique se fonde sur la confiance qui est par essence relationnelle et donc dépouillée de l'exploitation et du préjudice, et aussi légitime et non exclusivement légale au sens formel.
- *Prévisibilité* : L'exigence de sécurité juridique et de confiance légitime implique de la part des bénéficiaires une sagesse face à des mutations législatives ultérieures.

Un projet de la loi au Liban, en 14 articles, ayant déjà été élaboré régissant les anciens baux commerciaux et dont la durée prorogée a expiré, il est possible d'examiner ce projet et de l'amender sans nouvelle prorogation -ajournement. Lors des débats parlementaires à propos de la loi contestée, des parlementaires ont insisté sur l'obligation de mettre fin à une situation cumulative.

Proroger, ajourner, reporter sont incompatibles avec les normes de gouvernance législative. Ils génèrent à l'avenir une situation plus complexe à résoudre en raison même des cumuls. L'exigence de sécurité juridique et de confiance légitime permet l'élaboration d'une législation graduelle dans son application, avec éventuellement une phase transitoire en raison de la situation économique signalée dans l'Exposé des motifs.

Le Conseil constitutionnel du Liban considère dans ses décisions, surtout celles no 6/2004 et 1/2019, que la politique générale de légifération, entamée par la loi sur les anciens loyers du 28/2/2017, doit être poursuivie en vue du rétablissement des normes contractuelles et des principes juridiques et constitutionnels et sans prorogation.

Contentieux de la sécurité juridique

1.8. Le principe de sécurité juridique est-il pleinement invocable dans le contentieux constitutionnel incident ?

Il ne l'a pas été jusqu'à ce jour au Liban.

1.9. Le principe de sécurité juridique est-il fréquemment invoqué dans les contentieux portés devant votre Cour ? Merci d'indiquer les données statistiques chiffrées (nombre/taux d'invocation selon le contentieux, domaines des affaires concernées...).

1.10. Le principe de sécurité juridique est-il mobilisé par vos Cours en tant que motif d'intérêt général pouvant justifier une atteinte portée à un droit protégé par la Constitution ? Si oui, dans quels cas ? Est-ce fréquent ? Merci de l'illustrer.

Le régime parlementaire pluraliste du Liban, pluraliste du fait qu'il est pleinement parlementaire, mais associe à la fois des processus compétitifs et coopératifs (autonomie personnelle en matière de statut personnel et d'enseignement, et règle de discrimination positive), pose des problèmes particuliers qui favorisent l'extension du principe de sécurité juridique à l'exigence du « vivre-ensemble » garanti par le nouveau Préambule de la Constitution libanaise en ces termes : « Aucune légitimité n'est reconnue à un quelconque pouvoir qui contredise le pacte de vie commune » (a. J).

L'article 49 intégré dans la loi budgétaire 2018 au Liban et qui porte sur le droit de propriété et de résidence des étrangers menace le tissu pluraliste du Liban. En outre la loi électorale de 2017 rompt avec le principe séculaire du collège électoral unique en vertu duquel des candidats de différentes communautés sont élus par des électeurs de différentes communautés, de sorte que la compétition est intracommunautaire et non intercommunautaire. Ces deux cas débordent le principe de sécurité juridique et portent sur les fondements du Pacte libanais et de la Constitution de 1926 amendée en 1990. C'est dire qu'à l'extrême, le principe de sécurité juridique, dans une application extensive, relève des principes fondamentaux du droit^[10].

2

Les exigences constitutionnelles en matière de sécurité juridique

Dans cette partie du questionnaire, il est attendu que soit dressé un état – à la fois **quantitatif** et **qualitatif** – de la jurisprudence de votre Cour sur les exigences constitutionnelles en matière de sécurité juridique. Compte tenu de l'ampleur de la notion, il est opéré une distinction indicative entre trois groupes de composantes de la sécurité juridique. Cette distinction peut ne pas correspondre à votre jurisprudence ; merci de l'indiquer en décrivant de façon plus appropriée votre jurisprudence en la matière.

Confiance et attentes légitimes

1.11. Quelle protection accordez-vous aux droits acquis, à la stabilité du droit et à la prévisibilité du droit ?

« Le droit est malade », disait Jean Carbonnier, malade de nombre de perversions, souvent victime de son propre progrès : inflation juridique, instrumentalisation du droit, judiciarisation du droit, exploitation politique de la symbolique de la loi pour donner l'illusion du changement... Il en découle l'exigence d'une relecture de *L'Esprit des lois* de Montesquieu (1748), de *La politique* d'Aristote (384-322 av. J.-C) afin de ramener la loi à son essence. Il s'agit de *L'esprit démocratique des lois*[\[11\]](#).

1.12. Comment votre Cour protège-t-elle la « confiance légitime » ou les situations légalement acquises ?

La loi est souvent exploitée symboliquement pour donner aux citoyens l'illusion du changement, et souvent sans que l'effectivité de la loi ne soit garantie. Plus de quarante lois au Liban, approuvées par le Parlement libanais, sont enfouies dans des administrations publiques sans que des décrets d'application, exigés par ces mêmes lois, ne soient élaborés et approuvés par le Conseil des ministres et mis en application. Une commission a été formée par le Parlement libanais en 2017 pour le suivi de l'application des lois, commission présidée par l'ancien ministre et député Yassin Jaber.

Nombre de « situations légalement acquises », notamment en ce qui concerne les propriétés maritimes, la fourniture collective de courant électrique par des particuliers... sont préjudiciables à l'argent public, à l'environnement, à la prestation de services d'intérêt général...

1.13. Votre Cour appréhende-t-elle la protection de ces situations de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.

1.14. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi

1.15. Quelle protection accordez-vous aux exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

1.16. Avez-vous consacré une exigence de normativité de la loi ?

Il ressort de la Table ronde organisée par le Conseil constitutionnel du Liban et la Fondation Konrad Adenauer, le 17/12/2018, sur le thème : « Dialogue constitutionnel 2018 : Promouvoir la règle de droit au Moyen-Orient et en Afrique du Nord » que les transformations de la démocratie aujourd'hui, les dérives du droit, le relativisme à outrance, les efforts de la magistrature constitutionnelle pour rétablir l'autorité des normes... impliquent nombre d'orientations qui, pour la plupart, sont nouvelles par rapport à la pratique professionnelle quotidienne de la justice.

La lecture des jurisprudences constitutionnelles comparées montre des convergences qui témoignent de l'universalité des droits de l'homme, universalité aujourd'hui menacée^[12]. Mais tout cet effort normatif, quand il se limite aux Cours et Conseils constitutionnels, n'irrigue pas tout le droit et la société.

Sommes-nous aujourd'hui une *société* (*socius*, compagnon)? La société n'est pas une addition d'individus. La société a ses exigences et ses normes^[13]. Le relativisme à outrance, l'individualisme forcené, l'affaiblissement des Etats... brisent les acquis démocratiques de plusieurs siècles. Des principes de la démocratie sont malmenés avec des manifestations et des grèves où domine le populisme, au lieu du recours aux procédures démocratiques institutionnelles, bien plus opérationnelles pour ceux qui ont vraiment compris ce qu'est la défense des droits et en quoi consiste la civilité de la société civile.

1.17. Quelle valeur accordez-vous à la promotion de la simplification du droit ? Est-ce une exigence mobilisée au contentieux ?

Le langage juridique compliqué, la préciosité du langage, la juxtaposition d'attendus et de considérants... ne favorisent pas la clarté, l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi et des décisions judiciaires et celles de la justice constitutionnelle.

Il y a une écriture à la fois hautement scientifique et technique, mais claire, compréhensible et de haute qualité. Le Conseil constitutionnel en France, depuis l'accession de M. Laurent Fabius à la présidence du Conseil constitutionnel français, a innové sur ce point. En réalité, cela exige plus d'effort. Il est plus pénible d'écrire *autrement* que dans le style tournoyant conventionnel. Tout autre style exige des phrases qui ne soient pas d'une longueur infinie, des phrases non subordonnées à des subordonnées, avec un classement cohérent des idées et non un étalage d'attendus superposés.

Des jugements dans des pays arabes, en Irak, en Egypte, en Jordanie... sont des fois illisibles, incompréhensibles, même par des spécialistes chevronnés, avec une phrase d'une page entière, sans ponctuation, des idées superposées, en vrac..., le tout sous couvert de scientificité legaliste et précieuse. Des doctorants, influencés par le prestige de hautes instances judiciaires, reproduisent de tels jugements, dans des mémoires et des thèses, et infligent au lecteur, même averti, une torture. Tout cela est complètement incompatible avec l'essence même du droit, du style du Code civil français du temps de Napoléon, de la clarté, la précision et la nuance du langage juridique.

La confiance dans la magistrature constitutionnelle ne réside pas seulement dans l'indépendance effective de cette magistrature, ni dans la qualité des décisions. La *confiance*, fondement de la légitimité, du développement et de la sécurité juridique associée à la notion de *confiance légitime*, est d'ordre psychologique. Elle implique transparence et communication.

1.18. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

Exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité des lois

1.19. Quelle protection accordez-vous à la protection des contrats légalement conclus ?

1.20. Quelle protection accordez-vous à la protection de la chose jugée et aux décisions de justice ? (Notamment à l'égard des lois de validation)

1.21. Quelle protection accordez-vous à l'exigence de non-rétroactivité de la loi ? Comment s'opère, dans votre jurisprudence, l'encadrement de la rétroactivité législative ?

1.22. Votre Cour appréhende-t-elle les problèmes d'application des lois dans le temps de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.

1.23. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

3

L'aménagement des effets des décisions d'inconstitutionnalité

1.24. Votre Cour dispose-t-elle d'un pouvoir de modulation des effets des décisions qu'elle prononce en contentieux incident ?

1.25. Comment la sécurité juridique est-elle prise en compte dans l'appréciation des conséquences des décisions prises par vos Cours ?

Le Conseil constitutionnel du Liban a au moins à *quatre reprises* pris en considération les conséquences des décisions.

1. Les décisions 1 à 12 du 8/7/2009 relatives aux recours électoraux des années 2005-2007 antérieurs à la formation intégrale du nouveau et actuel Conseil constitutionnel : Il a été souligné que le recours auprès du Conseil constitutionnel porte sur la protection judiciaire d'une *situation juridique*. Après la formation intégrale du Conseil constitutionnel actuel et le commencement de son activité en date du 5/6/2009, il est apparu que les recours relatifs aux élections de 2005 et aux élections partielles de Beyrouth de 2007 ne furent pas examinés. Ce délai étant assez court, il était impossible de statuer sur ces recours avant la fin du mandat du

Parlement. Les décisions relatives à ces recours furent rendues le 8/7/2009 après l'expiration du mandat de la Chambre des députés élue en 2005 et dont le mandat expire le 20/6/2009[14].

2. *La prorogation du mandat du Parlement* : Le Conseil constitutionnel du Liban, par sa décision no 7/2014 du 28/11/2014, tout en s'opposant à toute prorogation d'un mandat parlementaire et constitutionnel, souligne « *le rejet du recours en invalidation pour éviter l'extension de la vacuité dans les institutions* ». En cette période en effet, l'élection à la présidence de la République était bloquée et le gouvernement était dans une phase transitoire d'expédition des affaires courantes.

3. *Admission de la prorogation provisoire de la loi sur les anciens baux commerciaux* : Le Conseil constitutionnel du Liban, tout en rejetant la prorogation de la loi sur les anciens baux commerciaux, par sa décision no 1/2019 du 8/1/2019, loi jugée incompatible avec la notion de loi, d'ordre, de stabilité et de sécurité juridique, admet la prorogation « *pour éviter l'application du Code général des obligations et des contrats dans la situation présente, ce qui entraînerait des perturbations juridiques et des litiges judiciaires* ».

4. *La loi électorale de 2017* : Il n'y a pas eu de recours en invalidation devant le Conseil constitutionnel, mais lors de l'examen de 17 recours électoraux à la suite des élections législatives du 6/5/2018, des requérants ont soulevé l'inconstitutionnalité de la loi. L'impact sur les institutions de l'annulation de toute l'opération électorale de 2018, après trois prorogations successives du mandat du Parlement, doit être pris en considération[15].

1.26. La mise en œuvre de ce pouvoir, sur le fondement de la sécurité juridique, est-elle fréquente ? Merci de compléter votre réponse par des données statistiques ou chiffrées.

1.27. Votre Cour peut-elle accompagner ses décisions par des injonctions adressées au législateur ou aux autorités juridictionnelles afin de garantir la sécurité juridique ?

1.28. Existe-t-il une procédure en cas d'inexécution des décisions de votre Cour ? Cette situation s'est-elle produite ? Merci de l'expliquer.

Les attributions du Conseil constitutionnel du Liban sont limitées. Tout un travail a été entrepris en vue de l'extension des attributions en conformité avec l'évolution mondiale de la justice constitutionnelle, et même par rapport aux Cours et Conseils constitutionnels dans les autres pays arabes[16].

Le Conseil constitutionnel a dû, dans un Etat de droit perturbé pour des raisons imbriquées à la fois internes et externes, proposer des *orientations générales*, notamment comme dans les cas précités sur la prorogation du mandat parlementaire et la prorogation des anciens baux résidentiels et commerciaux.

4

Avez-vous des observations particulières

ou des points spécifiques que vous souhaiteriez évoquer ?

Il est important de souligner, pour éviter les dérives, que la notion de sécurité juridique, relève de la *philosophie* du droit et de la loi, en tant qu'injonction au *législateur*, et donc contrôlable par la *justice constitutionnelle*, et peut justifier un recours par voie d'exception devant la justice constitutionnelle, mais qu'elle n'est pas normalement invocable dans des jugements et la mise en application des lois.

La sécurité juridique et la confiance légitime constituent un apport original, pertinent et démocratique, de la justice constitutionnelle.

L'apport constitutionnel du Liban est fort riche en perspective comparée. Il a fallu déborder le légalisme formel et l'approche exclusivement technique, aujourd'hui souvent dominante dans l'enseignement du droit professionnel et la pratique de la justice ordinaire, pour se ressourcer à l'essence des notions de loi et de droit régulateur des institutions et de la vie en société.

Les exigences de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi sont souvent peu respectées. Dans la décision no 2, 2018 du 14/5/2018 relative au Budget général, le Conseil constitutionnel libanais relève : « L'article 26 de la loi budgétaire 2018 est incompatible avec les normes de légifération. »

Dans la loi de 2014 sur les anciens baux résidentiels, figurait dans un seul article quatre renvois à d'autres dispositions. Un seul article s'étalait sur 6 pages à propos de la régulation des propriétés publiques maritimes. Le Parlement libanais a publié un guide de légistique[17]. Des efforts considérables doivent être entrepris au Liban et en perspective comparée[18].

Le principe : *Nemo censetur ignorare legem* (Nul n'est censé ignorer la loi) implique une obligation pour le citoyen, et aussi une obligation pour le législateur et pour le juge de formuler des lois et des jugements qui remplissent les trois conditions de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité.

*Pour aller plus loin**

Outre les références indiqués dans le Rapport :

Le principe de sécurité juridique : La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, no 1, Dalloz, 2001, et notamment : François Luchaire, « La sécurité juridique en droit constitutionnel français », pp. 67-69.

Sécurité juridique-Imprévisibilité du droit, Dossier, *Revue du droit public*, no 3, 2016, notamment : Benoit Plessix, « Sécurité juridique et confiance légitime », pp. 799-814.

Brahim Dalil, *Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique*, thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, 2015.

Racha el-Herfi, « Les principes de confiance légitime et de sécurité juridique en droit européen » - www.courdecassation.fr

Fabien Grech, « Le principe de sécurité juridique dans l'ordre constitutionnel français », www.droitconstitutionnel.org/congrèslyon/commLC/c-grech-T2pdf

Charlotte Lemieux, « Jurisprudence et sécurité juridique : Une perspective civiliste » - www.usherbrooke.ca

A. Messarra, « L'application dans le temps de la Question prioritaire de constitutionnalité. Problématique et perspective comparée », in *De la pérennité et de la temporalité du droit*, colloque international de Beyrouth, 14-16 nov. 2016, Université Saint-Joseph, Cedroma, 2013, pp. 273-294.

Jean-Pierre Puissechot, Hubert Legal, « La sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, no 11, déc. 2001, site du Conseil constitutionnel français.

*** Rapport établi par Antoine Messarra, membre du Conseil constitutionnel, Liban.**

Les questions en marge à droite sont celles adressées par l'ACCPUF aux Cours et Conseils constitutionnels.

[1]. On ne trouve pas la notion dans :

Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/ Lamy-PUF, 2003, 1650 p.

Raymond Guillien et Jean Vincent (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 12^e éd., 1999, 560 p.

Ibrahim Najjar (dir.), *Nouveau dictionnaire juridique français-arabe*, Beyrouth, Librairie du Liban, 2009, On y trouve : Sécurité collective, industrielle, internationale, nationale, sociale.

[2]. 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.

[3]. Raymond Guillien et Jean Vincent (dir.), *op.cit.*, p. 325.

[4]. Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *op.cit.*, p. 962.

[5]. Table ronde internationale précitée.

[6]. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, traduction en français, Liban, 2 vol., vol. 1, pp. 369, 377-338.

[7]. Aristote, *La politique*, Paris, Vrin, éd. 1995, 598 p., V, 7, no 1307, pp. 374-375.

[8]. *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, 2009-2010, pp. 89-92.

[9]. A. Messarra, « Le temps et le droit : La nature des délais constitutionnels, garantie de la légitimité et de la sécurité juridique », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 4, 2009-2010, pp. 445-470 (en arabe, avec résumé en français).

[10]. A. Messarra, « La notion du vivre-ensemble. Jurisprudence constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme et perspectives libanaises », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 12, 2018, pp. 67-84.

[11]. Dominique Schnapper, *L'esprit démocratique des lois*, Paris, Gallimard, 2014, 322 p.

[12]. Gérard Fellous, *Les droits de l'homme, une universalité menacée*, Paris, La Documentation française, 2010, 272 p.

[13]. Zygmunt Bauman, *La vie liquide*, Paris, Le Rouergue/ Chambon, 2006.

[14]. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Liban, 2 vol. vol. 2, pp. 387-389.

[15]. Sylvie Salles, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, avant-propos de Laurent Fabius, préface de Dominique Rousseau, Paris, LGDJ, 2016, 780 p.

[16]. *L'extension des attributions du Conseil constitutionnel*, actes du séminaire organisé en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, le 6/5/2016, pour un débat autour du projet élaboré par le président du Conseil constitutionnel, Issam Sleiman, 2017, 248 p. + 48 p. en français et anglais.

[17]. République libanaise, Parlement libanais, *Dal'il mabâdi' al-siyâgha al-qânûniyya* (Guide de la rédaction juridique), présentation par le président Nabih Berri, en coopération avec la Commission de l'Union européenne, 2017, 102 p.

[18]. L'ancien président du Conseil constitutionnel français relève nombre d'observations à ce propos : Jean-Louis Debré, *Ce que je ne pouvais pas dire 2007-2016*, Paris, Laffont, 2016, 360 p., et notre Commentaire : A. Messarra, « La justice constitutionnelle dans un monde déboussolé », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 10, 2016, pp. 115-120.

*** Nous remercions Mme Rita Saadé Aouad, conservatrice de la Bibliothèque spécialisée du Conseil constitutionnel pour sa contribution à la préparation documentaire de ce Rapport**