

**LA DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME,  
NORME DE REFERENCE DU CONTRÔLE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ AU LIBAN**

**Mireille Najm-Checrallah**

**Membre du Conseil constitutionnel - Liban<sup>1</sup>**

Lors de la révision constitutionnelle de 1990, il apparaissait naturel au constituant de rappeler, dans le Préambule nouvellement inséré à la Constitution, l'attachement du Liban à la Charte des Nations-Unies, dont il est l'un des membres fondateurs, ainsi qu'à ses conventions. Plus particulièrement, la référence faite à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) devait rendre hommage de manière tacite à l'un de ses rédacteurs, le Libanais Charles Malek, à laquelle son nom reste définitivement attaché, à côté de ceux d'Eleanor Roosevelt, de René Cassin et des autres membres du Comité rédactionnel.

Par ailleurs, le renvoi de l'alinéa B du Préambule aux textes onusiens coïncidait avec l'instauration d'une justice constitutionnelle au Liban. La référence à la Déclaration universelle de 1948 et la création du Conseil constitutionnel devaient toutes deux inaugurer une ère nouvelle, au lendemain d'une longue guerre fratricide. Ces deux nouveautés, introduites à la Constitution à un moment crucial de l'histoire constitutionnelle du Liban, revêtent ainsi une valeur hautement symbolique. Elles s'inscrivent dans le cadre du projet ambitieux de la reconstruction de l'Etat de droit, garant des libertés et des droits fondamentaux.

Toutefois, les textes onusiens auraient pu garder une valeur purement déclaratoire et morale, n'eut-ce été l'intervention du Conseil constitutionnel. En effet, c'est au fil des décisions de ce dernier que la valeur normative des divers principes contenus dans la Déclaration universelle se trouve affirmée de manière progressive. Du point de vue du juge constitutionnel, la réforme profonde de l'État ne pouvait être envisagée que dans le respect des droits et des libertés fondamentales, en réaction aux quinze années de conflits qui avaient témoigné

---

<sup>1</sup> Communication de l'auteure lors du 9<sup>ème</sup> Congrès triennal de l'ACCF, « Le juge constitutionnel et les droits de l'homme », tenu à Dakar, du 30 mai au 2 juin 2022.

de toutes sortes de violations des droits humains. De plus, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à faire une lecture extensive des « pactes » onusiens, auxquels se réfère son Préambule, en élargissant le domaine du bloc de constitutionnalité aux deux pactes internationaux de 1966. Tous ces textes lui servent ainsi de normes de référence pour le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Au regard de ce qui précède, l'accent est mis, dans un premier temps, sur l'intégration des principes de la Déclaration universelle parmi les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité des lois, par le biais de leur constitutionnalisation (I). Dans un second temps, nous soulignons le double mouvement évolutif de la jurisprudence constitutionnelle dans l'intégration de ces principes (II).

### **I. L'intégration des principes de la Déclaration universelle parmi les normes de références constitutionnelles**

L'alinéa B du Préambule pose une obligation à la charge de l'Etat libanais d'incarner en droit interne les principes des textes internationaux auxquels il renvoie (A). Le Conseil constitutionnel, en tant que destinataire de cette obligation, en fera une application directe, en intégrant les textes onusiens parmi ses normes de référence (B).

#### *A. L'obligation posée par l'alinéa B du Préambule d'incarner les principes onusiens en droit interne*

L'alinéa B du Préambule ne se contente pas de proclamer l'attachement du Liban aux textes onusiens qu'il énumère. Il pose à la charge de l'Etat une obligation de concrétiser (*toujassed el dawla*) les principes qui y sont contenus « dans tous les champs et domaines sans exception ». Cette disposition répond à celle prévue dans le Préambule de la Déclaration universelle, laquelle met à la charge des Etats membres des Nations-Unies l'obligation d'« assurer, en coopération avec l'Organisation des Nations-Unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Tout porte donc à croire que l'alinéa B du Préambule, par la référence explicite faite à la Charte des Nations-Unies et autres conventions onusiennes, ainsi qu'à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, a entendu intégrer les dispositions de ces normes internationales ainsi que les principes que ces textes véhiculent, dans l'ordre interne de l'État. L'obligation d'« incarner ces principes » s'analyse nécessairement en une obligation de leur mise en œuvre qui incombe à l'État. Bien entendu, elle s'adresse en premier lieu au législateur, sans toutefois le concerner exclusivement. La généralité de l'énonciation laisse entendre que tous les pouvoirs publics, y compris le Conseil constitutionnel, sont les destinataires de cette obligation, posée en tant qu'objectif à caractère général.

Le juge constitutionnel, en sa qualité de destinataire de cette obligation, n'hésite donc pas à faire une application directe des dispositions et des principes proclamés dans la Déclaration universelle, en les intégrant parmi ses normes de référence à valeur constitutionnelle.

#### *B. La reconnaissance par le juge constitutionnel de la valeur constitutionnelle de la Déclaration universelle*

Le Conseil constitutionnel fait une application directe des dispositions et des principes contenus dans la Déclaration universelle de 1948. Sa démarche est progressive et s'analyse en plusieurs étapes. En premier lieu, et dès ses premières décisions, il reconnaît la valeur constitutionnelle du Préambule et proclame que ce dernier est une partie intégrante de la Constitution. Il pose ainsi les premiers jalons de la constitutionnalisation des principes de source internationale auxquels se réfère l'alinéa B du Préambule, « clause passerelle » entre les deux ordres interne et international.

En second lieu, et dès 1997, le Conseil s'est référé à l'alinéa (b) de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations-Unies du 16/12/1966, ratifié par le Liban en 1972, comme fondement du principe de la périodicité des élections. Toutefois, s'il était clair que ce Pacte servait de norme de référence au Conseil à titre subsidiaire, à l'appui des dispositions de la Constitution, celui-ci ne se prononçait pas pour autant sur sa valeur

constitutionnelle. Il faudra attendre la décision n° 2/2001<sup>2</sup> pour que le Conseil proclame de manière solennelle que les textes internationaux mentionnés explicitement au Préambule font partie intégrante de la Constitution avec ledit Préambule, et revêtent la même force constitutionnelle que ses dispositions. Il rappellera également la valeur constitutionnelle des pactes onusiens visés par l'alinéa B du Préambule dans certaines décisions ultérieures<sup>3</sup>.

Ainsi, et de manière progressive, le bloc de constitutionnalité s'enrichit de principes dégagés des dispositions de la Déclaration universelle ou des deux pactes internationaux qui y sont rattachés. Ce faisant, le juge constitutionnel leur octroie une valeur constitutionnelle équivalente à celles des dispositions de la Constitution. A titre d'exemple, les dispositions des conventions onusiennes servent de fondement à différents principes ou objectifs spécifiques à valeur constitutionnelle, tels que la périodicité des élections, le droit au logement, le droit au travail, le droit de fonder une famille, etc.

Cette intégration de la Déclaration universelle de 1948 parmi les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité des lois, s'accompagne d'une double évolution qui marquera la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

## II. La double évolution de la jurisprudence constitutionnelle dans l'intégration des normes onusiennes

---

<sup>2</sup> CCL, déc. n° 2/2001 du 10 mai 2001 (Acquisition des non-Libanais de droits immobiliers), Recueil des décisions du Conseil constitutionnel 1994-2016, V.1, p. 161.

<sup>3</sup> Notamment : CCL, déc. n° 4/2001 du 29 septembre 2001, Recours visant à l'annulation de la loi n° 359 datée du 16 août 2001 (Amendement de certains articles du Code de la procédure pénale), CCL, déc. n° 1/2003 du 21/11/2003, Recours visant à l'annulation de l'article 7 de la loi n° 549 du 20/10/2003 (Raffineries de Tripoli et Zahrani), où l'on peut lire : « Considérant que les conventions internationales dont il est allégué, bien qu'elles prévoient qu'il est nécessaire de préciser les raisons de l'embauche de chaque individu, que chaque personne a le droit au travail et à la protection contre le chômage, qu'il lui soit donné la chance de gagner son pain à travers un travail convenable, et que le Liban respecte ces conventions conformément à l'alinéa B du Préambule de la Constitution, **et que celles-ci acquièrent par conséquent une valeur constitutionnelle**, toutefois les textes y relatifs ne donnent pas aux individus une prérogative juridique ou un droit subjectif contraignant susceptible d'être mis en application ou revendiqué en vertu de procédures inexistantes, et que ceux-ci ont pour but et fonction de rappeler l'importance des questions sociales et leurs objectifs à cet égard », et CCL, déc. n° 6/2014 du 6/8/2014, Recours visant à l'annulation de la loi publiée à l'Annexe du n° 27 du Journal officiel en date du 26/6/2014 (Loi sur les loyers).

Le Conseil constitutionnel reconnaît donc la valeur constitutionnelle de la Déclaration universelle de 1948, et il l'intègre parmi les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité des lois. Cette constitutionnalisation s'accompagne d'une double évolution dans la jurisprudence du Conseil : celle de l'affirmation de la complémentarité entre la Déclaration universelle et les deux pactes internationaux de 1966 (A), et celle de la référence aux normes onusiennes de manière supplétive (B).

*A. La complémentarité entre la Déclaration universelle de 1948 et les deux Pactes internationaux de 1966*

Le caractère général et déclaratoire des dispositions de la Déclaration universelle porte le Conseil constitutionnel à recourir aux deux pactes internationaux de 1966 qui précisent le sens de la Déclaration, en arguant de leur caractère complémentaire. Dans deux décisions rendues en 1997<sup>4</sup>, le Conseil se réfère au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 en tant que fondement du principe de la périodicité des élections, élevé au rang constitutionnel. Quelques années plus tard, dans sa décision n° 2/2001 susmentionnée, le Conseil constitutionnel s'appuie dans ses considérants sur les textes onusiens, en sus des dispositions de la Constitution régissant le droit de la propriété et le principe d'égalité. Il se réfère notamment aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (articles 17-1 et 29-2) et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 2). C'est dans le cadre de cette dernière décision que le Conseil justifie son recours aux dispositions du second Pacte de 1966, vu son caractère complémentaire avec les dispositions de la Déclaration universelle : « Considérant que le Pacte international susmentionné complète la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et qu'il définit le cadre juridique de l'exercice des droits économiques prévus dans le pacte ainsi que dans la Déclaration, y compris le droit de propriété ».

---

<sup>4</sup> CCL, déc. no 1/1997 du 12 sept. 1997 (Prorogation du mandat des conseils municipaux) et déc. no 2/1997 du 12 sept. 1997 (Prorogation des mandats des *Mukhtars* et des conseils *ikhthiaris*), Recueil des décisions du Conseil constitutionnel 1994-2016, V.1, p. 51 et p. 63.

L'extension de cette Déclaration aux pactes internationaux de 1966, porteurs de droits politiques et civils pour le premier, et économiques, sociaux et culturels pour le second, permet d'enrichir le bloc de constitutionnalité de tout un éventail de principes touchant à des domaines très variés, lesquels ne sont pas nécessairement prévus dans le texte de la Constitution. Il en va ainsi du droit au logement, du droit à fonder une famille et du droit au travail, à titre d'exemples.

Cependant, le recours aux conventions d'origine onusienne ne s'arrête pas aux deux pactes internationaux de 1966 qui complètent la Déclaration, mais il s'étend également à d'autres conventions onusiennes plus spécifiques. Ainsi, dans la même décision de 2001, le Conseil constitutionnel se réfère aux dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de la ségrégation raciale sous toutes ses formes, datée du 7/3/1966. Toutefois, le juge constitutionnel ne se prononce pas de manière explicite sur la valeur constitutionnelle de cette convention, comme il l'avait fait pour les deux Pactes de 1966. Il évoque par ailleurs de manière vague et incidente « les conventions onusiennes relatives aux droits des femmes et des enfants », dans une décision rendue en 2017<sup>5</sup>. Ce faisant, il ouvre la voie, quoique de manière encore aléatoire, vers l'intégration d'autres conventions onusiennes parmi ses normes de référence constitutionnelles.

La ligne évolutive tracée par la jurisprudence du Conseil ne se limite pas au champ des conventions onusiennes qui lui servent de normes de référence. Elle procède également du passage d'une référence subsidiaire, vers un recours à titre principal et supplétif à ces normes, pour pallier les silences de la Constitution.

### *B. D'un caractère subsidiaire à un caractère supplétif*

L'extension du bloc de constitutionnalité aux différentes conventions des Nations-Unies, en raison de leur complémentarité avec les dispositions de la Déclaration universelle, s'accompagne d'une autre ligne d'évolution. Nous remarquons ainsi que, dans un premier temps, la référence à ces textes en tant que normes de référence ne se fait pas à titre principal, mais en guise de renfort à des dispositions constitutionnelles internes. Il se pourrait que le Conseil nouvellement institué, en ayant recours aux dispositions onusiennes à titre subsidiaire, ait voulu

---

<sup>5</sup> CCL, déc. n° 3/2017 du 30/3/2017 (Loi sur les loyers).

ainsi consolider la légitimité de ses décisions. Pourtant, la décision n° 6/2014 marque un tournant dans la jurisprudence du Conseil, car celui-ci s’y réfère pour la première fois aux normes onusiennes à titre principal pour le contrôle de la constitutionnalité de la loi contestée<sup>6</sup>. Ainsi, en l’absence d’un texte constitutionnel qui lui servirait de fondement, le Conseil consacre le caractère fondamental du droit au logement sur la base de la Déclaration universelle de 1948. Il lui adjoint un objectif à valeur constitutionnelle que constitue la garantie du logement au citoyen, et qui s’analyse en une obligation à la charge du législateur de mettre en œuvre le droit au logement.

Ainsi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel marque une double évolution dans le sens, d’une part, de l’élargissement du champ des principes onusiens qui seront graduellement intégrés dans le bloc de constitutionnalité et, d’autre part, de l’usage à titre principal et supplétif des normes onusiennes dans le silence de la Constitution.

Pour conclure, nous ne pouvons que saluer l’œuvre jurisprudentielle de nos prédécesseurs au Conseil constitutionnel libanais, qui ont, malgré les soubresauts qu’a connus cette institution, donné vie aux principes de la Déclaration universelle de 1948 et à ceux des deux Pactes internationaux de 1966, par le biais de leur intégration aux normes de références constitutionnelles. Toutefois, ainsi que le rappelle Mireille Delmas-Marty, c’est leur mise en œuvre effective qui demeure le véritable défi. Dans un récent rapport sur le Liban<sup>7</sup>, le rapporteur spécial des Nations-Unies, M. Olivier de Schutter, relevait qu’ « une feuille de route claire basée sur les droits humains était nécessaire pour permettre la relève du Liban ». Dans ce pays où la Constitution ne représente qu’un « point de vue » pour la plupart des gouvernants, et où les droits des citoyens et la dignité humaine sont quotidiennement bafoués, en présence d’une crise économique et sociale aiguë, il appartient au Conseil constitutionnel de toujours rester vigilant. Il devra continuer de s’ériger en forteresse gardienne des libertés fondamentales et des droits humains afin de résister contre vents et marées à toutes les forces contraires.

---

<sup>6</sup> CCL, déc. n° 6/2014 précitée, (Loi sur les loyers).

<sup>7</sup> Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l’homme et l’extrême pauvreté pour les Nations-Unies, M. Olivier De Schutter, du 11 mai 2022.