

Le 30/3/2014
Version finale

Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle – WCCJ
3^e Congrès, Séoul, 28/9 au 1/10/2014

Justice constitutionnelle et intégration sociale
Rapport national
du
Conseil constitutionnel du Liban
sur la base du
*Questionnaire de WCCJ**

* **Rapport national rédigé par Antoine Messarra, membre du Conseil constitutionnel, Liban.**
Les passages en gras et en petits caractères sont ceux du Questionnaire de WCCJ.

A. Présentation de la Cour

Introduction

I. Textes fondamentaux

II. Composition, procédure et organisation

III. Compétence / Attributions

IV. Nature et effets des décisions

Conclusion

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.

B. Intégration sociale

1. Défis soulevés par l'intégration sociale dans un monde globalisé

1.1. Quelles difficultés votre cour a-t-elle rencontrées par le passé en matière de droit d'asile, de droit fiscal ou de droit de la sécurité sociale ?

1.2. Comment les questions d'intégration sociale ou de conflit social sont-elles devenues des questions juridiques ?

La mondialisation et la modernisation en général ne sont pas un moule qui rend les gens pareils, comme des sociologues, 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, d'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. Une idéologie sur le « maronitisme politique »,

le *gubn* (frustration), les *mahrûmîn* (deshérités)..., sans nécessairement un correspondant avec la vie sociale vécue et concrète, a été développée au Liban, surtout dans les années 1975-1990, dans un but de mobilisation conflictuelle.

2. Normes internationales relatives à l'intégration sociale

- 2.1. Quelles sont les influences internationales sur la Constitution au regard des questions d'intégration sociale/des questions sociales?
- 2.2. Votre cour applique-t-elle des dispositions spécifiques relatives à l'intégration sociale ayant une source ou origine internationale?
- 2.3. Votre cour applique-t-elle directement des instruments internationaux relatifs à l'intégration sociale?
- 2.4. Votre cour tient-elle implicitement compte des instruments internationaux ou s'y réfère-t-elle expressément lorsqu'elle applique le droit constitutionnel?
- 2.5. Votre cour a-t-elle déjà été en butte à des conflits entre les normes applicables à l'échelon national et celles qui sont applicables à l'échelon international? Dans l'affirmative, comment ces conflits ont-ils été réglés?

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'exiguïté 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 constitutionnels traitant de / ou renforçant l'intégration sociale

- 3.1. Quel type de règle constitutionnelle votre Cour applique-t-elle dans les affaires relatives à l'intégration sociale – par exemple, droits fondamentaux, principes constitutionnels (“état social”), “droit objectif”, *Staatszielbestimmungen*, ...?
- 3.2. Dans les affaires dont la Cour constitutionnelle est saisie par des particuliers : dans quelle mesure les différents types de dispositions de droit constitutionnel peuvent-ils être invoqués par les intéressés?
- 3.3. Est-ce que votre Cour est directement compétente pour traiter d'affaires relatives à des conflits entre groupes sociaux (éventuellement par l'intermédiaire des plaignants/requérants)?
- 3.4. Comment votre Cour règle-t-elle les conflits sociaux lorsqu'elle est saisie d'affaires de ce type (par exemple, en annulant les dispositions de lois concernées ou en s'abstenant de les appliquer lorsqu'elles sont contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination)?
- 3.5. Votre Cour peut-elle agir de façon préventive de façon à éviter un conflit social, par exemple en rendant une interprétation précise que tous les organismes publics sont tenus de respecter?
- 3.6. Votre Cour a-t-elle déjà rencontré des difficultés pour appliquer ces instruments?
- 3.7. La saisine de votre Cour fait-elle l'objet de restrictions (par exemple, est-ce que seuls les organismes publics sont compétents pour la saisir) l'empêchant de régler des conflits sociaux?

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 » (*tawtîn*) 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 électoraliste, 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.

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*).

4. Rôle de la justice constitutionnelle en matière d'intégration sociale

- 4.1. Est-ce que votre Constitution permet à votre cour d'agir efficacement et de régler ou d'éviter les conflits sociaux?
- 4.2. Est-ce que votre cour agit *de facto* à titre de médiateur social ? S'est-elle vue confier une telle mission ?
- 4.3. Y a-t-il eu des cas dans lesquels des acteurs sociaux ou des partis politiques, ne parvenant pas à aboutir à un accord, auraient « transmis » la question posée à la cour, à charge pour celle-ci de trouver une solution « juridique » qui, normalement, aurait dû être trouvée dans la sphère politique ?

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 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.

C. Indépendance des Cours constitutionnelles – Etats des lieux

1. Des pressions ont-elles été exercées sur votre Cour par d'autres pouvoirs de l'Etat lors de l'examen d'affaires?
2. Des pressions ont-elles été exercées sur votre Cour par les médias durant l'examen d'affaires?
3. Votre Cour s'est-elle heurtée à la résistance d'autres pouvoirs de l'Etat qui n'étaient pas satisfaits de décisions rendues?
4. Votre Cour a-t-elle subi des attaques après avoir rendu des décisions?
5. Comment votre Cour a-t-elle réagi face à ces pressions?
6. Votre Cour a-t-elle reçu l'aide d'autres organes à l'échelon national ou international?
7. Les décisions³ de votre Cour ont-elles été suivies d'effet?
8. L'exécution de certains types de décisions a-t-elle posé problème ?

9. Votre Cour se considère-t-elle liée par un devoir de réserve judiciaire l'empêchant de se défendre dans les médias ou de demander de l'aide?

Aucun processus de nomination des juges constitutionnels n'est à l'abri de nominations de personnes incompetentes, sans experience, subordonnées à des forces politiques, d'une integrité contestable...

C'est surtout la personne du juge qui rend le juge indépendant, impartial dans l'exercice de sa fonction, tout en ayant, en tant que personne humaine, des affinités avec des courants politiques et des engagements de principe qui ressortent de l'ensemble de sa carrière antérieure.

Un Rapport exhaustif a été élaboré par le Conseil constitutionnel au Liban sur : « La justice constitutionnelle et les médias », Rapport qui sera présenté à la 7^e Conférence des Chefs d'Institutions de l'Association des Cours et Conseils constitutionnels ayant en partage l'usage du français - ACCPUF, à Ottawa, les 28-30 avril 2014.

En outre une communication a été présentée par le Conseil constitutionnel du Liban sur : « L'obligation de réserve du juge constitutionnel. Problématique, code de conduite et perspectives comparatives », et cela à la 6^e Conférence des Chefs d'institutions de l'Association des Cours et Conseils constitutionnels ayant en partage l'usage du français-ACCPUF, et cela à Niamey, 3-4/11/2011 (*ccliban.org*).