

LES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES AU LIBAN PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC

par

Antoine A.KHAIR*

Le 3 novembre 1839, sous le Kiosque de Gulhané dans l'enceinte du Vieux-Sérail, une assistance imposante se formait autour du jeune sultan Abdul-Méjid qui venait de succéder à son père Mahmoud II, initiateur de la politique des Tanzimats, sous l'impulsion de son ministre réformateur Reshid Pacha.

S'y pressaient en effet les généraux, les ulémas, les ministres et les représentants des communautés chrétiennes et israélite venus spécialement pour écouter la lecture d'un Hatti Chérif connu dans l'Histoire sous le nom de Hatti Houmayoun de Gulhané, véritable Charte des droits les plus élémentaires, reconnus aux diverses populations de l'Empire, sans distinction ethnique ni religieuse.

Officiellement intitulé loi de Tanzimat, cet acte important clôt, théoriquement, du moins, de l'avis d'Edmond Rabbath, l'ancien régime et introduit officiellement un esprit politique et des méthodes de gouvernement qui veulent, en promettant de nombreuses réformes, s'inspirer de l'Occident.¹

L'on peut, en effet, s'en persuader en lisant l'introduction de cette loi, réellement constitutionnelle par sa matière, et qui s'exprime en ces termes :

« Ces institutions qu'il s'agit d'établir doivent principalement porter sur trois points qui sont :

1°-les garanties qui assurent à nos sujets une parfaite sécurité quant à leur vie, leur honneur et leur fortune ;

2°-un mode régulier d'asseoir et de prélever l'impôt ;

3°-un mode également régulier pour la levée des soldats et la durée de leur service... »².

Il s'agit, à notre connaissance, du plus ancien document officiel où un chef d'Etat musulman adhère aussi ouvertement aux principes modernes de l'organisation politique.

* Ancien membre du Conseil Constitutionnel, Président de Chambre au Conseil d'Etat, Professeur à la Faculté de droit et de sciences politiques, Université Saint-Joseph (Beyrouth), Professeur associé à la Faculté de droit et d'économie Jean Monnet à Sceaux (Paris XI).

¹ E. RABBATH, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel*, publications de l'université libanaise, Beyrouth, 1973, p.38.

² G. YOUNG, *Corps de droit ottoman*, 6vol., Oxford, 1905, T.1 p.29.

« Ces réformes superficielles, commente encore Edmond Rabbath³, insuffisantes pour autant, n'allaient pas sans provoquer un émoi profond dans le peuple, sans susciter l'hostilité tenace des cercles religieux dont elles bouleversaient l'état d'esprit, les traditions et les mœurs. On vouait Reshid Pacha aux gémonies ; on l'accusait de s'être vendu aux Puissances. L'émancipation des Dhimmis surtout, qui devait les conduire à les placer sur un pied d'égalité politique avec les croyants, soulevait l'émotion générale que les milieux rigoristes ne manquaient pas d'attiser. La reconnaissance aux Chrétiens de leurs droits civiques, n'allait-elle pas les inciter, dans les régions où ils formaient des groupements compacts, à réclamer leur autonomie politique, à opérer leur sécession ? »

On n'en était pas encore là, mais l'on n'était plus très loin du moment où, en leur accordant un droit de législation et un droit de juridiction en matière de statut personnel afin de leur garantir leur liberté de croyance, on les érigeait en communautés historiques, personnes morales de droit public préparant, par la même occasion, les problèmes complexes que connaîtront les nouvelles entités qui émergeront suite à l'effondrement de l'Empire ottoman et parmi elles évidemment et en premier, «le Grand Liban » qui sera proclamé, au nom de la République Française, par le général Henri Gouraud, le 1er septembre 1920.

Ainsi partout, écrira Edouard Driault, dans le Levant, du Danube au Nil, de l'Algérie à l'Euphrate, les ambitions des grandes Puissances se croisent et les musulmans se débattent contre ces multiples interventions, d'accord seulement pour les étouffer ; pour beaucoup d'entre eux alors le Tanzimat n'est qu'une des formes de la mort qui leur est réservée. Du moins ils sentent lentement qu'ils ne sont plus maître chez eux ; et de conclure en disant : « L'Empire ottoman n'est plus guère qu'un champ clos où se joue l'équilibre de l'Europe »⁴.

Survînt alors la guerre de Crimée qui fournira aux Puissances de l'Europe l'occasion d'une nouvelle immixtion dans les affaires turques, en faveur de la modernisation de l'Etat. Encore une fois, l'Empire ottoman ne fut sauvé que par l'Occident de la menace que faisait poser sur lui la Russie. Le Traité de Paix, signé à Paris le 30 mars 1856, contiendra un article 7 proclamant que « La Sublime Porte est admise à participer aux avantages du droit public et du concert européen. Leurs Majestés s'engagent, chacune de son côté, à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman et garantissent, en commun, la stricte observation de cet engagement et considèrent, en conséquence, tout pacte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général. »⁵

On sait ce qu'il en a été, par la suite, du respect de cet article lors de l'accord des Puissances européennes, et en particulier l'Angleterre et la France, lors de l'envoi au Liban, de l'expédition française, lors des troubles de 1860.

Mais, en attendant, et pour enlever à L'Europe tout motif d'ingérence, sous le couvert de défendre les Chrétiens d'Orient, menacés dans leur vie, leurs biens ou leur honneur, la

³ E. RABBATH, *op. cit.*, p.39

⁴ E. DRIAULT, «La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à la Paix de Sèvres », 8^e édition, Paris 1920, p.162

⁵ Le texte du traité (avec les Protocoles du Congrès de Paris) est reproduit dans Baron J. DE TESTA, *Recueil des Traités de la Porte Ottomane*, t.IV p.232 et dans G. NOURADOUNGHIAN, T.III p.70 et s.

Porte prend l'engagement de publier un Firman sur la teneur duquel les signataires du Traité de Paris se mettent d'accord.

Il s'agit du Hatti Houmayoun du 18 février 1856 qui a, depuis, constitué la charte de la condition juridique, plus connue sous le nom de statut personnel des Chrétiens ou, plus précisément des communautés chrétiennes vivant dans le cadre de l'Empire ottoman.

L'on remarquera en lisant de plus près ce texte, fondamental pour le droit des communautés chrétiennes en Orient, la contradiction évidente entre l'égalité qui, au sens des conceptions occidentales, implique la laïcisation de l'Etat et le régime communautaire que le Firman entend consolider.⁶

De fait ce texte affirme que (c'est le Sultan qui parle) :

« 1°- Les garanties promises de notre part à tous les sujets de mon Empire par le Hatti-Houmayoun de Gulhamé et, en conformité du Tanzimat, sans distinctions de classes, ni de culte, pour la sécurité de leurs personnes et de leurs biens et pour la conservation de leur honneur sont aujourd'hui confirmées et consolidées ; et pour qu'elles reçoivent leur plein et entier effet, des mesures efficaces seront prises.

2°- Tous les privilèges et immunités spirituels, accordés ab antiquo de la part de mes ancêtres et, à des dates postérieures, à toutes les Communautés chrétiennes ou d'autres rites non musulmans établis dans mon Empire, sous mon égide protectrice, seront confirmés et maintenus. »⁷

Sur ces deux fondements antinomiques, deux séries de mesures sont arrêtées, les unes afin de mettre en œuvre le principe d'égalité, les autres pour consolider le régime communautaire.

C'est dans ces mesures qu'il convient de découvrir le fondement même du régime communautaire et l'érection des communautés religieuses, chrétiennes pour commencer, en personnes morales de droit public, reconnues par l'Empire ottoman avant même l'acceptation par la Porte des Règlements organiques de 1861 et de 1864, statuts administratifs permettant au Mont-Liban d'associer les puissances européennes au Sultan de Constantinople dans l'administration d'un moutaçariffat (gouvernorat) presque autonome, la proclamation de l'Etat du Grand Liban en 1920, le mandat français approuvé par la SDN et l'indépendance de la République Libanaise en 1943 dans le cadre de frontières internationalement reconnues.

La Constitution ottomane de 1876, suspendue assez vite d'ailleurs, et quoiqu'ayant proclamé, pour la première fois dans l'Islam, l'égalité civique des non-Musulmans avec les Musulmans, aboutissement logique et inéluctable de la politique des Tanzimats, n'a pu que maintenir le régime communautaire dans son intégralité en affirmant, dans son article 11, que...

« L'Etat protège le libre exercice de tous les cultes reconnus dans l'Empire et maintient les privilèges religieux accordés aux diverses Communautés, à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. »

⁶E. RABBATH, *op. cit.*, p.41

⁷G. YOUNG, *op. cit.*, T.II p.3 ets.; Baron J. DE TESTA, *op. cit.*, T.V p. 132 et s.; G. NOURADOUNGHIAN, *op. cit.*, t.III p.8 et s.

L'article 6 du Règlement Organique du 9 juin 1861 dont la teneur fût reprise en 1864 et qui régissait les Libanais vivant dans le cadre du «petit Liban» du régime des Moutaçarrifs, bien qu'il ait proclamé l'égalité de tous devant la loi et aboli les privilèges féodaux, ne touchera ni de près, ni de loin, cet état des choses.⁸

De sorte que la France, devenue puissance mandataire à la suite de l'effondrement de l'Empire ottoman après la première guerre mondiale (1914-1918), se trouva devant cette situation, la Charte du mandat lui imposant d'ailleurs, à son tour, en 1922, dans son article 6, «le respect du statut personnel des diverses populations et de leurs intérêts religieux» avec l'obligation de les garantir.

La Constitution libanaise, promulguée le 26 juin 1926, eût également le soin de préciser dans son article 9 :

« La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'Etat respecte toutes les confessions et en garantit et protège le libre exercice, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux. »

L'article 10 prît la précaution d'assurer qu' «il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés d'avoir leurs écoles» sous réserve, il est vrai, «des prescriptions générales sur l'instruction publique, édictées par l'Etat.»

L'Etat libanais n'avait plus le choix, dès la période du mandat, que d'essayer de prendre en considération tous ces principes pour légiférer dans ce domaine et même dans d'autres en finissant par englober toutes les communautés religieuses se trouvant sur son territoire.

Comme la plupart des Arrêtés que prenait, sous le mandat, le Représentant de la Puissance mandataire (le Haut-Commissaire), en vertu de la Charte du mandat, les textes fondamentaux en la matière étaient de nature législative.

Il s'agit essentiellement de l'Arrêté n°60 L.R. de 1936 et de l'Arrêté n°146 L.R. de 1938.

L'ensemble des dispositions de ces deux Arrêtés forme la loi organique qui continue à régir jusqu'aujourd'hui l'existence et le fonctionnement des Communautés non musulmanes au Liban en les répartissant en deux catégories distinctes : les «Communautés de statut personnel» et les «Communautés de droit commun.»

Les Communautés de statut personnel sont aussi qualifiées par ces textes de «Communautés historiques». Ce sont les Communautés chrétiennes et la Communauté israélite qui existent de par l'Histoire et les textes législatifs en vigueur à la date de la parution de l'Arrêté de 1936.

L'annexe I à l'Arrêté n°60 L.R. en donne une énumération limitative : les Communautés chrétiennes, musulmanes et israélite connues à cette date auxquelles reviendront s'ajouter «les Communautés historiques dont l'organisation, la juridiction et la législation (seront) fixées par un acte législatif.»

⁸ cf. Notre ouvrage: Le Moutaçarrifat du Mont-Liban, Beyrouth 1973, p.55

Ce qui implique l'octroi à chacune de ces Communautés de la personnalité morale, mais aussi, à titre de préalable à la mise en œuvre de la reconnaissance officielle, l'intervention d'un acte législatif.

Selon Edmond Rabbath, ces Arrêtés sont parvenus à rendre effectif, sur le plan social, le principe d'égalité entre les minorités chrétiennes et l'ensemble des musulmans ; ils eurent un effet plus révolutionnaire encore par rapport à la liberté de conscience qu'ils rendirent absolue et la conversion dans les deux sens qui fût ainsi instituée. Cette portée considérable ne pouvait pas toutefois passer inaperçue, ni manquer de causer un profond ébranlement dans les masses musulmanes, aussi bien en Syrie qu'au Liban, des raisons d'ordre politique venant s'y ajouter.⁹

« Les foules des cités syriennes manifestèrent leur mécontentement, ajoute Rabbath. Les ulémas de Damas proclamèrent que les Musulmans ne sauraient constituer une Communauté comme les autres, mais qu'ils sont bien le peuple même de l'Etat. Au Liban, les groupements musulmans exprimèrent à leur tour leur solidarité avec leurs coreligionnaires de l'intérieur. »

Gabriel Puaux, nouveau Haut-Commissaire, succédant à Damien de Martel, l'auteur des deux arrêtés précités, ne trouvera d'issue à l'orage qui approchait que dans la suppression de leur effet exécutoire à l'égard des Musulmans en général, en vertu d'un nouvel Arrêté daté du 30 mars 1939.

La tendance à la communautarisation fût cependant plus forte, au Liban, que toutes les protestations, les musulmans ne pouvant plus rester sans être organisés sur ce plan. Ce sera par le biais d'une série de lois fragmentaires qui feront des groupements musulmans, à l'ère de l'Indépendance, des Communautés comme les autres. Ce furent pour la communauté sunnite le décret législatif n°18 du 13 janvier 1955, modifié par la décision du 5 mars 1967, pour la communauté chiite la loi n°72/67 du 19 décembre 1967, et pour la communauté druze les deux lois portant la date du 13 juillet 1962.

Rappelons ici que ce n'est que sous le mandat français que la Communauté chiite pût accéder à l'existence officielle et ce en vertu de l'Arrêté n°3503 du 27 janvier 1926 et qu'à la veille de la dissolution de l'Empire ottoman en 1918, les Druzes ne jouissaient d'aucun statut particulier en dehors du Mont-Liban.

L'indépendance du pays, le seul dans la région dont la Constitution ne mentionne ni religion d'Etat ni référence à des principes religieux, acheva donc de loger tout le monde à la même enseigne en reconnaissant à toutes les Communautés le statut de personne morale de droit public par des actes ayant beaucoup plus un effet déclaratif que constitutif.

On peut dire cependant, pour se résumer, à l'issue de cette longue succession de textes de diverses formes, que l'Etat libanais n'a pas créé le régime communautaire, il n'a fait qu'en hériter depuis la première déclaration ottomane datant de plus d'un siècle et demi et accordant à des communautés religieuses un droit de législation et un droit de juridiction, en matière de statut personnel.

⁹ E.RABBATH, *op. cit.*, p.94 et s.

Le statut personnel, que ce soit dans son sens le plus large ou le plus étroit, continue cependant à faire partie du droit privé même si les actes qui le consacrent appartiennent, en grande partie, au droit public, tantôt interne, tantôt même international, comme le loisir nous a été donné de le constater.

Une autre expression du statut communautaire va apparaître parallèlement dans le cadre plus spécifique de la représentation politique qui intéresse plus directement le droit public et la science politique, en général, et ce à peu près à la même période de l'Histoire et bien avant l'existence propre d'un état au Liban dans ses frontières actuelles.

C'est exactement en 1842 que la Montagne libanaise fût divisée en deux caïmacamats : l'un druze au sud, l'autre maronite, au nord, la limite entre les deux, étant la route qui relie Beyrouth et Damas.

Le 1er janvier 1843 l'émir Ahmad Arslan fût nommé au caïmacamat druze et l'émir Haïdar Abillama au caïmacamat maronite, inaugurant le régime de la représentation politique à base communautaire.

En 1845, ce qu'il a été convenu d'appeler le règlement de Chékib Effendi institua dans chaque caïmacamat un conseil représentant les différentes Communautés. Ce conseil comprenait deux représentants pour chacune des communautés : maronite, grec-orthodoxe, grec-catholique, sunnite, druze et un représentant pour le chiites (Faut-il peut-être préciser ici que le régime des deux caïmacamats comme celui du moutaçarrifat qui le suivra, quelques vingt ans plus tard, ne s'étendaient pas aux villes du littoral dont l'actuelle capitale ni à la plus grande partie des plaines de la Békaa, du Akkar et du Djebel Amel).

Après les événements sanglants de 1860 qui nécessitèrent l'intervention militaire du corps expéditionnaire français du Général de Beaufort d'Hautpoul, sous le règne de l'Empereur Napoléon III, une commission internationale se chargea, entre autres choses, de trouver une nouvelle formule pour le gouvernement de la Montagne. Les historiens tombèrent d'accord pour lui donner le nom de Commission internationale de Beyrouth qui groupait, autour du ministre ottoman des Affaires étrangères Fouad Pacha ou de son délégué Abro Effendi, les représentants de la France, de l'Angleterre, de la Prusse, de la Russie et de l'Autriche.

Au cours de la vingt-sixième séance de cette commission réunie le 21 mars 1861, un projet soumis par le délégué russe, M. de Novikov, prévoyait la division de la Montagne en trois caïmacamats : un druze, un maronite et un grec-orthodoxe composé essentiellement de la région du Koura.¹⁰

Le projet tomba à l'eau suscitant surtout l'opposition du délégué de la France, M. Béclard, comme il ressort notamment d'une dépêche adressée par M. Thouvenel ministre français des affaires étrangères de l'époque à son représentant à Saint-Pétersbourg, le duc de Montebello.¹¹

¹⁰ Baron DE TESTA, *op. cit.*, T.VI pp.360 et s.

¹¹ Baron DE TESTA, *op. cit.*, p.350

Les travaux de la Commission internationale de Beyrouth n'ayant pas réussi à trouver une solution définitive au problème, c'est à la Conférence des ambassadeurs des puissances déjà citées auprès du Sultan que revenait le soin d'achever les travaux.

Le résultat, consigné dans le Règlement organique du 9 juin 1861, prévoyait le gouvernement du Mont-Liban par un moutaçarrif de religion chrétienne, sujet ottoman sans préciser ou non son appartenance libanaise (les délégués de la France et de l'Angleterre n'ayant pas pu se mettre d'accord sur la question dite de l'indigénat).

Le règlement dotait également la Montagne de ce qu'il appelait un medjliss (conseil) administratif central composé de douze membres représentant les différentes communautés à raison de deux représentants pour chaque.¹²

C'est sous ce régime d'ailleurs qu'on prit l'habitude de nommer les fonctionnaires publics au prorata des communautés existantes : ainsi le chef du bureau turc auprès du moutaçarrif était grec-orthodoxe, le chef du bureau arabe, maronite, le chef du bureau des postes grec-catholique, le président de la Cour d'appel pénale, druze etc.

Les communautés les plus nombreuses ayant cependant émis des protestations le règlement organique de 1864 prit le soin de réorganiser la composition du conseil de la manière suivante : quatre représentants aux maronites, trois aux druzes, deux aux grecs-orthodoxes et un seul pour chacune des communautés sunnite, chiite et grecque-catholique.

En 1912, le protocole de nomination du dernier moutaçarrif, Ohannés Couyoumjian Pacha, rajouta encore un représentant aux maronites qui devait être élu par les habitants de Deir-El-Kamar.

L'Etat du Grand Liban devant être proclamé le 1er septembre 1920 et définitivement mis sous mandat français par la SDN en vertu de la Charte du mandat approuvée par son Conseil en 1922, les autorités mandataires instituèrent avant le vote de la Constitution, un Conseil représentatif à base communautaire.

La Constitution de 1926, dans la première mouture de son article 95, s'exprima en ces termes :

« A titre transitoire et conformément aux dispositions de l'article 1er de la charte du Mandat et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du ministère sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'Etat. »

Cette époque transitoire dure encore et la considération du bien de l'Etat n'a pu appartenir, en fait, qu'au domaine du relatif.

Les lois électorales depuis 1926 jusqu'aujourd'hui ne font que reproduire cet état des choses en répartissant les députés sur la base de leur appartenance communautaire avec quelques variantes de temps à autre.

¹² G. Young, *op. cit.*, T.I p.135 et s.

Cf. également notre ouvrage sur le Moutaçarifat du Mont-Liban *op. cit.*, p. 53 et s.

Ainsi le Pacte National non écrit de 1943, confirmant la présidence de la République aux chrétiens maronites, la Présidence de la Chambre des députés aux musulmans chiïtes, la Présidence du Conseil des ministres aux musulmans sunnites (coutume religieusement observée jusqu'aujourd'hui) a prévu que pour chaque tranche de onze députés on accordera six sièges aux communautés chrétiennes et cinq aux communautés musulmanes, ce qui explique la raison pour laquelle le nombre total des députés, de 1943 à 1990, était divisible par onze (55,77, 44, 66, 99).

A la suite de ce qu'on appelle les accords de Taëf de 1990 (résultat de la réunion des députés libanais dans cette ville d'Arabie Saoudite) ce rapport a été modifié pour prévoir l'égalité de représentation parlementaire entre les Chrétiens et les musulmans.

En ce qui concerne l'Administration, l'article 96 du décret-loi n°112 du 12 juin 1959 a rendu obligatoire les dispositions de l'article 95 de la Constitution de 1926 en transformant la fonction publique en un ensemble à base de représentation communautaire également.

Et bien que le nouvel article 95, voté par le parlement en août 1990 et promulgué par la loi constitutionnelle du 21 septembre de la même année, prévoie que...

... »La Chambre des députés élue sur une base égalitaire entre les Musulmans et les Chrétiens (doive) prendre les dispositions adéquates en vue d'assurer la suppression du confessionnalisme politique, suivant un plan par étapes » imposant la création d'un comité national adéquat, rien n'a été fait jusqu'aujourd'hui en ce sens bien qu'on ait déjà élu deux chambres à base égalitaire en 1992 et en 1996 et que l'on s'apprête à élire une troisième dans quelques mois.

Notons cependant que cette même réforme constitutionnelle de 1990 a prévu, la saisine du Conseil Constitutionnel qui a été ainsi créé pour la première fois au Liban, par les «chefs des communautés reconnues légalement en ce qui concerne exclusivement la liberté de conscience, l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux.»

Au terme de cet aperçu essentiellement historique qui marque notre modeste contribution aux travaux de ce colloque nous nous permettrons simplement de citer Portalis dans son discours lors de l'adoption du Code civil en 1804 : « Les hommes qui dépendent de la même souveraineté sans être régis par les mêmes lois, sont nécessairement étrangers les uns aux autres ; ils sont soumis à la même puissance, sans être membres du même Etat. »

C'était dans une société soumise à la loi du jacobinisme le plus centralisateur. D'autres auront à en discuter, dans le cadre de ses journées comme ailleurs. Les Libanais, en survivant toujours à toutes les tribulations qu'ils ont connues, en prouvant leur capacité de vivre en vivant se raccrocheront toujours à des vérités moins tranchées et certainement plus orientales et en répétant avec Hegel dans sa «philosophie du droit » :

« Chaque peuple a ...la Constitution qui lui est adéquate et qui correspond à ses besoins »