

# Religion et Fonction publique

par

Michel TABET\*

L'accès à la fonction publique est régi par le principe de l'égle admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics, posé par l'article 12 de la Constitution libanaise qui a rang et valeur de principe constitutionnel et dont les règles régissant le recrutement et la carrière des fonctionnaires ont pour objet de garantir le respect.

Ce principe, qui n'est qu'un aspect particulier, le corollaire du principe plus général de l'égalité des citoyens devant la loi, est à la base de l'organisation de la fonction publique dans les pays démocratiques. Sa proclamation semble d'ailleurs coïncider avec l'apparition de l'idéal démocratique et sa généralisation liée à l'essor du principe égalitaire. D'ailleurs, son adoption par un pays donné témoigne de sa tendance à démocratiser sa fonction publique.

Si le principe semble bien établi dans la théorie juridique contemporaine d'un grand nombre de pays, sa portée juridique et pratique demeure imprécise et sujette à de vives controverses et des exceptions importantes lui sont apportées pour des considérations diverses.

En France, le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, qui «est à la base de l'organisation politique et administrative de la France moderne»<sup>1</sup>, date de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dont l'article 6 proclame, pour la première fois, l'égle admissibilité de tous les citoyens «à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents».

Ce principe, qui constitue une réaction par rapport à la situation sous l'Ancien Régime, connaîtra un développement considérable. C'est ainsi que la Déclaration de 1789 fut placée en tête de la Constitution du 3 septembre 1791 dont le Titre Premier intitulé : «Dispositions fondamentales garanties par la Constitution » réaffirmait le principe de l'admissibilité de tous les citoyens aux places et emplois, sans autre distinction que celle des vertus et des talents ».

Depuis, le principe fut repris, selon des formules diverses, par la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen placée en tête de la Constitution du 24 juin 1793<sup>2</sup>, par les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 (art. 3)<sup>3</sup> et du 14 août 1830 (art. 3)<sup>4</sup> et par la Constitution du 4 novembre 1848 (art. 10)<sup>5</sup>.

---

\* Président du Conseil supérieur de discipline, Professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'USJ.

<sup>1</sup> G. JEZE, «L'entrée au service public», R.D.P. 1927, p. 419

<sup>2</sup> Art. 5 de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen placée en tête de la Constitution du 24 juin 1793 : «Tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics ... »

Si la Constitution du 14 janvier 1852 « reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont à la base du droit public des Français », elle ne formule pas directement le principe.

Après un intermède de près de cent ans, pendant lequel aucune Déclaration des Droits n'est venue formuler à nouveau le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 « réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », et déclare en outre : « La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ... Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ».

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946 furent repris par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 qui confirme également les mêmes règles : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

Le principe n'est pas rappelé dans la loi n° 46 – 2294 du 19 octobre 1946<sup>6</sup>, ni dans l'ordonnance n°59 – 244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires<sup>7</sup>, ni dans la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires et celle du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Comme l'a écrit M. Garagnon, l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 est « avant tout une œuvre de circonstance parée des attributs de la permanence. Les constituants dont l'enthousiasme n'est pas nié, voulant abolir un abus précis qui les révoltait, ont créé un principe, donnant au droit naturel le contenu qui leur semblait normal sur le moment<sup>8</sup> ».

Le principe qui apparaît comme « une revendication générale de la conscience moderne<sup>9</sup> » a été repris par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dans son article 21 qui réclame que « toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

---

<sup>3</sup> Art. 3 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 : « (Les Français) sont tous également admissibles aux emplois civils et militaires ».

<sup>4</sup> Art. 3 de la Charte constitutionnelle du 14 août 1830 : « (Les Français) sont tous également admissibles aux emplois civils et militaires ».

<sup>5</sup> Art. 10 de la Constitution du 4 novembre 1848 : « Tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois publics, sans autre motif de préférence que leur mérite, et suivant les conditions qui seront fixées par les lois. Sont abolis à toujours tout titre nobiliaire, toute distinction de naissance, de classe ou de caste »

<sup>6</sup> J.O.F. du 20 octobre 1946, p. 8910

<sup>7</sup> J.O.F. du 8 février 1959, P. 1747 et rectificatif, J.O.F. du 20 février 1959, p. 2146

<sup>8</sup> J. GARAGNON, *L'origine du principe de l'égalité d'admissibilité aux fonctions publiques*, Paris, Sirey, 1956, p.66

<sup>9</sup> Fr. GAZIER, *La fonction publique dans le monde*, Paris, Cujas, 1972, p. 104

Au Liban, dès l'époque ottomane, des promesses réitérées proclamèrent que les emplois publics sont également accessibles à tous les Ottomans, en raison de leurs aptitudes<sup>10</sup>. En réalité, il s'agissait d'une pure affirmation de principe ; aucune égalité de fait n'existait en pratique.

Le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics fut réaffirmé par l'article 2 de l'arrêté n° 3021 du 9 mars 1925 qui portait :  
« Tous les Libanais sans distinction de religion ou de rite, sont également admissibles à tous les emplois publics ».

Le principe, est posé par la Constitution libanaise du 26 mai 1926, dont l'article 12 dispose :  
« Tous les citoyens libanais sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite ou leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi.  
Un statut spécial régira les fonctionnaires de l'Etat suivant les administrations auxquelles ils appartiennent. »

Les textes susmentionnés n'ont fait que formuler le principe de l'égalité d'admissibilité de tous les citoyens aux emplois publics, encore faut-il en déterminer la portée ?

Le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics affirmé par l'article 12 de la Constitution libanaise crée au profit de chaque citoyen le droit de n'être pas écarté de la fonction publique pour un motif étranger à ceux indiqués par cet article : tous les candidats, qui réunissent par ailleurs les conditions générales et spéciales d'accès aux emplois publics, définies par la loi, ont une égale vocation à entrer dans la fonction publique.

Il interdit « qu'une fonction publique soit réservée à une catégorie de citoyens ou encore que les fonctions publiques soient fermées à certaines catégories de citoyens<sup>11</sup> » : les exclusions et les exclusives sont interdites par ce principe.

En outre, l'idée d'égalité d'admissibilité implique que dans l'accès aux emplois publics, toutes les catégories de citoyens se trouvent placées sur un pied d'égalité. Toute discrimination à raison du sexe, de la religion ou du rite, de l'origine sociale et des opinions politiques ou philosophiques des candidats est, aussi, interdite.

---

<sup>10</sup> A. HEIDBORN, *Manuel de droit public et administratif de l'Empire ottoman*, Vienne – Leipzig, C.W. Stern, Volume I, 1908, p. 174. L'auteur cite l'article 10 du khatt – i – houmayoûn du 18/2/1856, l'article 19 de la Constitution et le firman de réforme pour les six vilayets d'Anatolie du 9/10/1311

<sup>11</sup> A. DE LAUBADERE et Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, Paris, L.G.D.J , 12<sup>e</sup> édition, T V, 2000, p. 98, n° 106

## I. LA CONSECRATION DE LA REGLE DE LA PROPORTIONNELLE COMMUNAUTAIRE

Le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics interdit toute discrimination en raison des convictions religieuses des candidats. Le Conseil d'Etat français a annulé dans de nombreux arrêts, les décisions interdisant l'accès de certains candidats à la fonction publique en raison de leurs seules croyances religieuses. C'est ainsi qu'il a été jugé que l'Administration ne peut se fonder sur des motifs tirés des croyances religieuses des candidats (CEF 8 décembre 1948, D<sup>lle</sup> Pasteau, Rec p. 464, S. 1949 III 41, note Rivero, R.D.P. 1949, p. 73, note Waline), de la circonstance qu'ils ont poursuivi leurs études dans des établissements d'enseignement confessionnels ( CEF Section 25 juillet 1939, D<sup>lle</sup> Beis, Rec p. 524 ; 5 janvier 1944, D<sup>me</sup> Tétaud, Rec p. 1 ; 7 juillet 1954, Janinet, Rec p. 811) ou qu'ils fréquentent, à leurs heures de loisir, un groupement à caractère confessionnel ( CEF. 3 mai 1950, D<sup>lle</sup> Jamet, Rec p. 247, S. 1951- III - 73, note Delpech) pour leur refuser l'accès à la fonction publique. Cette jurisprudence n'est pas transposable au Liban, la décision du Conseil de la fonction publique arrêtant la liste des candidats admis à concourir étant insusceptible de tout recours, y compris le recours pour excès de pouvoir (art. 8, 5° du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959).

Au Liban où « le Règlement de Chekib Effendi ( de 1845) jeta les premiers fondements de l'organisation ...à base confessionnelle »<sup>12</sup> et du régime communautaire, consolidé, quelques années plus tard, par le Règlement organique de 1864<sup>13</sup>, c'est surtout cet aspect particulier du principe de l'égalité d'admission à la fonction publique qui a le plus attiré l'attention du constituant de 1926, de la législation de 1925, des auteurs du Pacte national de 1943 et de la législation de 1959. Chaque fois qu'il est question d'égalité d'accès aux emplois publics, l'on prend soin, soit d'interdire les distinctions tirées des croyances religieuses des postulants, soit d'assurer la répartition des emplois publics entre les différentes communautés.

En effet, lorsque l'article 2 de l'arrêté n° 3021 du 9 mars 1925 a proclamé l'égalité d'admissibilité de tous les Libanais à tous les emplois publics, il a pris soin d'interdire toute distinction basée sur la religion ou le rite des candidats. De même, si le constituant de 1926, en affirmant dans l'article 12 de la Constitution, l'égalité d'admissibilité de tous les citoyens libanais à tous les emplois publics qui découle en droite ligne du principe de l'égalité civile et politique proclamée par l'article 7, n'a pas exclu expressément toute distinction basée sur la religion ou le rite des candidats, celle-ci est en fait sous-entendue. En effet, en énumérant les motifs de préférence et en les limitant au mérite et à la compétence, la Constitution exclut par le fait même les convictions religieuses comme cause d'inégalité. D'ailleurs, le constituant de 1926 a t - il pris soin de donner, dans l'article 95 de la Loi fondamentale, à cet aspect particulier une portée originale, à telle enseigne que l'on est en droit de se demander si l'on est en présence d'une disposition ayant pour objet d'assurer le respect du principe ou de lui apporter une dérogation. En fait, cet article limitait ou, plus exactement, modifiait dans son application le principe de

<sup>12</sup> A. KHAIR, *Le Moutaçarrafat du Mont – Liban*, Thèse, Beyrouth, 1968, p. 13. ; V. aussi P. NOUJAIM, *La Question du Liban. Etude d'Histoire Diplomatique et de Droit International*, 2<sup>e</sup> édition, 1961, p. 313

<sup>13</sup> Ed. RABBATH, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel. Essai de synthèse*, Publications de l'Université libanaise, Beyrouth, 1973, p. 201 et 211

l'égalité d'accès aux emplois publics. Comme l'écrit M. FOUGERE, « l'égalité est toujours le but poursuivi mais il s'agit ... d'une égalité entre collectivités et non plus entre individus<sup>14</sup> ». En fait, « plus que de l'égalité des citoyens devant les fonctions publiques, il vaut mieux parler de celle des communautés religieuses<sup>15</sup> ».

Ainsi le principe de l'égal accès de tous les citoyens libanais à tous les emplois publics proclamé par l'article 12 de la Constitution, devait être combiné avec le principe que posait l'article 95 de la Loi fondamentale tel qu'il fut amendé le 9 novembre 1943<sup>16</sup> :

« A titre transitoire 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 ».

« Sans nulle restriction que la nuisance » « au bien de l'Etat », la règle de la répartition tant des « emplois publics », au sens le plus large du terme, ..., que des postes ministériels, est ainsi crûment adoptée « à titre transitoire », ... Mais cette règle contient en elle une force d'expansion telle, qu'elle finira par envahir tous les rouages de l'Etat qui ne saura revêtir dès lors qu'un usage strictement pluri-communautaire<sup>17</sup> »

Cet article a divisé les constituants de 1926 qui ne s'étaient pas mépris sur les conséquences qu'il allait engendrer, comme le témoignent les longues discussions qu'il avait suscitées à la séance du 22 mai 1926. Certains proposèrent de supprimer la formule dénotant le caractère transitoire de cet article et de limiter l'application de celui-ci dans le temps en fixant un délai déterminé au - delà duquel l'article ne serait plus appliqué. D'autres étaient en faveur de l'adoption de l'article car il garantit les droits des communautés, empêche la frustration et évite la discorde. D'autres, enfin, s'érigèrent contre la répartition des emplois publics selon les rites et certains, tout en étant en faveur de la représentation proportionnelle des communautés dans l'Administration, étaient contre l'insertion d'une telle disposition dans la Constitution même. Finalement, l'article fut adopté à la majorité des voix<sup>18</sup>.

Cette disposition qui « a constitué ... la clef de voûte de l'entier édifice de l'Etat<sup>19</sup> », trouvait son fondement dans la structure socio-politique du Liban. « Les interférences apparaissent entre les structures politiques et les structures administratives, entre les hommes au pouvoir et ceux qui sont à son service<sup>20</sup> ». Ainsi la structure socio-politique du Liban transparait dans la fonction publique sous l'angle communautaire qui la marque profondément<sup>21</sup>. En effet, la « Fonction

---

<sup>14</sup> L. FOUGERE, *La fonction publique. Etude et choix de textes commentés*, Bruxelles, Institut international des Sciences administratives, 1966, p. 184

<sup>15</sup> P. DELVOLVE, *L'Administration libanaise*, Paris, Berger – Levrault, 1971, p. 75

<sup>16</sup> Avant son amendement, l'article 95 stipulait : « A titre transitoire et conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> 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 ».

<sup>17</sup> Ed. RABBATH, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel. Essai de synthèse*, op. cit., pp. 89 - 90

<sup>18</sup> Compte rendu de la séance du 22 mai 1926, J.O. du Grand Liban, Supplément au n° 1969, p. 62

<sup>19</sup> Ed. RABBATH, *La Constitution Libanaise. Origines, Textes et Commentaires*, Publications de l'Université libanaise, Beyrouth, 1982, p. 518

<sup>20</sup> P. DELVOLVE, op. cit., p.69

<sup>21</sup> P. RONDOT, *Les structures socio-politiques de la nation libanaise*, RFSP 1954, p. 80

publique ... adhère à la société libanaise par un de ses traits fondamentaux, qui est le confessionnalisme ». Celui-ci « maintient un esprit de clientèle peu conforme aux exigences du service public » et a « pour corollaire inévitable l'intervention des représentants des communautés dans la gestion interne de la fonction publique<sup>22</sup> » qui était ainsi politisée. Et si la tentative de dépolitisation entreprise en 1959 et confiée au Conseil de la fonction publique instituée la même année, n'a pas abouti, il serait exagéré d'affirmer, comme l'ont fait certains, que la répartition confessionnelle des postes administratifs « inspire un système de dépouilles plus proche en fait du «spoils-system» américain que de la neutralité de l'administration française ou britannique<sup>23</sup> ».

Cette disposition traduisait une extension du système de la « proportionnelle communautaire », comme l'appelle M. Rondot<sup>24</sup>, à l'Administration ; elle conduisait, parfois, et contrairement à la teneur de l'article 12 de la Constitution, à sacrifier les considérations de mérite et de compétence, au soin d'un « équilibre confessionnel » d'ailleurs difficile à réaliser et « aboutissait à la limite, à faire dépendre de l'allégeance communautaire ou confessionnelle toute la répartition des emplois et des charges de l'Etat<sup>25</sup> » ce qui favorisait « le jeu des influences de personnages clefs dans chacune des communautés et leur intervention dans la gestion interne de la fonction publique et, par voie de conséquence, la corruption qui accentuait les dysfonctions et entraînait la multiplication anarchique des structures d'inertie<sup>26</sup> ».

Le principe de la « représentation proportionnelle des communautés » dans l'Administration, comme ailleurs constitua « l'obsession constante des gouvernants<sup>27</sup> ». En présence des réclamations formulées continuellement par les chefs religieux et les représentants des communautés qui se considéraient « lésées » par la répartition des emplois publics, et les dissensions auxquelles l'application de l'article 95 a donné constamment lieu, il est légitime de se demander si « l'intention de justice et de concorde » qui a animé le constituant de 1926 a réalisé ses objectifs.

Cet article n'a cessé d'ailleurs de faire l'objet de critiques sévères<sup>28</sup>. Les plus pertinentes furent formulées par M. Azar qui, décortiquant cet article, affirme : « A titre transitoire ? Quelle est donc la période à l'expiration de laquelle la disposition doit prendre fin ? Autrement dit, qu'est ce qui distingue cette disposition, dite transitoire, de toutes les autres dispositions constitutionnelles, qui restent en vigueur tout le temps qu'elles ne sont pas l'objet d'une révision ? « Dans une intention de justice ? La seule justice concevable, c'est le mérite, et nulle autre considération ne pourrait suppléer. L'article 12 le reconnaît d'ailleurs explicitement quand il énonce que « les citoyens libanais sont également

---

<sup>22</sup> J.-Cl. DOUENCE, *L'Administration libanaise à la recherche d'un second souffle*. Etudes et documents du Centre de diffusion libanais, Ministère de l'information, Beyrouth, p.11

<sup>23</sup> J.Cl. DOUENCE, *Ibid*, p.12

<sup>24</sup> P. RONDOT, *L'expérience du collège unique dans le système représentatif libanais*, R.F.S.P. 1957, p. 67

<sup>25</sup> P. RONDOT, «Les structures socio-politiques de la nation libanaise », *R.F.S.P.*1954, p. 80

<sup>26</sup> M. DURUPTY, «Transposition et mutations du modèle administratif français (Les cas libanais et tunisiens) », *P.O.E.J.* 1973, p. 179

<sup>27</sup> B. TABBARAH, «La vie politique au Liban», in *Le droit libanais*, par P. CATALA, A GEVAIS et collaborateurs, Paris, L.G.D.J., T. II, 1963, p. 276

<sup>28</sup> M. CHIHA, *Politique Intérieure*, Beyrouth, Editions du Trident, p. 79 à 82

admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence ». Que faut-il croire l'article 12 qui fonde la justice sur le mérite ou l'article 95 qui la livre en proie aux discriminations, plaintes et revendications de toute sorte ?

« Dans une intention de concorde ? La seule concorde concevable est celle qui a son principe dans une égale et uniforme protection de la loi. L'article 7 le reconnaît très exactement et à juste titre quand il proclame que « tous les libanais sont égaux devant la loi » et qu' « ils jouissent également des droits civils et politiques. Que faut-il croire, l'article 7 qui base la concorde sur la loi, ou l'article 95 qui l'abandonne aux pressions ?

« 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. Est-ce possible ? Il faut bien voir qu'en étendant le tapis communautaire entre les citoyens, pris en tant que tels et l'Etat, ... c'est l'esprit communautaire qui s'installe ... dans l'Administration, au grand dam d'un esprit véritablement, authentiquement, exclusivement national ».

En pratique, l'application de cette disposition de la Constitution a donné lieu à divers abus qu'un rapport remontant à 1927 a relevé en termes très expressifs méritant d'être reproduits :

« Il n'y a pas de chose plus nuisible à l'intérêt de l'Etat que le sacrifice de la compétence individuelle sur l'autel des traditions.

« Parmi celle de ces traditions qui ont causé un tort considérable à l'intérêt général, figure le principe du maintien de l'équilibre confessionnel dans les fonctions de l'Etat.

« Nul ne doute que l'application de cette politique est cause que le gouvernement s'est privé du concours de nombreuses compétences et capacités. Par contre, des particuliers ont individuellement ressenti les avantages de ce principe, sans profit aucun pour le pays et même la communauté dont ils se réclament.

« La mise en vigueur de cette politique a, en outre, grevé le trésor de dépenses qui ne sont d'aucune utilité pour l'Etat. Voici l'explication de ce phénomène : pour maintenir l'équilibre dans les fonctions d'après le principe de la répartition proportionnelle entre les communautés, on a été fortement amené à la création de plus de postes et de fonctions que ne le commandaient le besoin de l'administration et l'expédition des affaires. Il en est résulté que les fonds de Trésor – les deniers du public – ont été dépensés au nom des communautés, pour servir des intérêts particuliers. Ceci constitue un renversement de la règle politique sociale universelle qui veut que l'intérêt public doit primer l'intérêt particulier. Au surplus, deux communautés, qui sont les plus considérables, n'ont pas obtenu tous leurs droits aux fonctions, l'application de cette règle étant donc en fait plus illusoire que réelle. « Ce que nous venons d'exposer est une partie de l'état des choses actuel dans la République libanaise ; il est à la base des causes principales qui entravent l'organisation de l'Etat sur des fondements indestructibles.

« La compétence, la capacité et la dignité sont au principe de ces fondements.

« Cette situation, en opposition avec les lois du progrès, a attiré l'attention d'un groupe d'intellectuels, au sein des deux assemblées, et en dehors d'elles. Ces personnes sont de celles qui ne se laissent pas influencer par les liens des traditions, et s'accordent à l'unanimité pour s'en débarrasser. N'est-il pas effectivement étrange qu'un peuple réclame la souveraineté nationale et la liberté absolue de pensée alors que nous le voyons se rattacher à des questions confessionnelles ou d'une politique locale des clochers. En tous cas, et malgré les diverses opinions sur la solution de ce problème, une partie des sénateurs et des

députés s'accorde sur la nécessité d'opérer une réforme fondamentale qui englobera toutes les institutions et les services publics de l'Etat<sup>29</sup> ».

En dépit des critiques dont a fait l'objet l'article 95 de la Constitution consacrant la règle de la proportionnelle communautaire, celle-ci fut reprise par un « texte capital, qui ne laisse pas encore de hanter l'esprit des Libanais et les porte à croire qu'il fait partie de leur droit public, au point de servir de prétexte, souvent invoqué, dans toute polémique relative à la répartition des fonctions dans l'Administration », et « constitué par les lettres n°6 et n°6 bis ». Dans sa lettre n°6 adressée au Haut-Commissaire de la République française, le président de la République libanaise affirma la disposition du Gouvernement libanais « à assurer une représentation équitable des différents éléments du pays dans l'ensemble des emplois de l'Etat<sup>30</sup> ».

De même, la règle de la proportionnelle communautaire fut l'un des principes du Pacte national de 1943<sup>31</sup>.

Le caractère transitoire de l'article 95 de la Constitution aurait pu conduire les réformateurs de 1959 à éliminer les problèmes communautaires qui se retrouvaient à tous les échelons de l'Administration. Il n'en fut rien : trente trois ans après la Constitution, l'article 96 du décret-loi n°112 du 12 juin 1959 est venu rappeler la nécessité d'appliquer l'article 95 de la Constitution aux nominations dans les cadres de l'Etat. En effet, le statut des fonctionnaires dispose dans son article 96 :

« Il est tenu compte dans les nominations des fonctionnaires des dispositions de l'article 95 de la Constitution ».

C'est là une preuve de l'importance que le législateur attachait au respect de la règle de la représentation proportionnelle des communautés dans la fonction publique, règle d'ailleurs bien ancrée dans les mœurs et qui interférait avec les dispositions statutaires à tous les stades de la carrière du fonctionnaire.

## II. L'IMPACT JURIDIQUE ET PRATIQUE DE LA REGLE DE LA PROPORTIONNELLE COMMUNAUTAIRE

Le principe de la représentation proportionnelle des communautés dans l'Administration pouvait se trouver en conflit avec d'autres règles de droit positif de la fonction publique. C'était notamment le cas lorsque le recrutement devait se faire par voie de concours. L'on sait que, dans ce cas, l'autorité investie du pouvoir de nomination est liée par l'ordre du mérite établi par le jury<sup>32</sup>. Or, sauf hypothèse rare, la liste de classement ne concordait pas souvent avec les nécessités de l'équilibre confessionnel. Fallait-il alors observer l'ordre du classement établi par le jury, faire prévaloir la règle de la représentation proportionnelle des communautés ou bien, enfin, concilier deux règles apparemment contradictoires ? Le Conseil d'Etat

---

<sup>29</sup> Rapport particulier sur le projet de budget de l'Intérieur de l'exercice 1927. Rapporteur : D<sup>r</sup> E. TABET, Session extraordinaire du Sénat, 3<sup>ème</sup> séance, mercredi 2 mars 1927, *J.O.L.* 1927, p. 18

<sup>30</sup> Ed. RABBATH, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel. Essai de synthèse, op. cit.*, p. 415

<sup>31</sup> Ed. Rabbath, *Ibid*, p. 522

<sup>32</sup> Art. 9 (2°) du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959. Cette règle s'impose d'ailleurs même en l'absence d'un texte formel.

libanais a tranché ce problème dans l'arrêt D<sup>lle</sup> Chamas (C.E.L. Conseil du contentieux n° 1197 du 4 novembre 1966, Rec. Chidiac 1967, p. 25, avec le rapport du président rapporteur et les conclusions du commissaire du gouvernement adjoint Chaoul, Al-Mohami 1969 J – 42, avec le rapport du président rapporteur, R.J.L. 1966, p. 1063, P.O.E.J. 1967, p. 172, note Hassan-Tabet Rifaat).

Dans cette affaire, la demoiselle Chamas, ayant participé au concours organisé par le Conseil de la fonction publique pour le recrutement de spécialistes chefs de bureau au ministère de la Planification générale, fut classée troisième. En application de la règle enjoignant à l'autorité compétente pour nommer de respecter l'ordre de mérite établi par le jury, le nom de l'intéressée aurait dû normalement figurer au nombre des quatre candidats admis au concours et nommés par le décret n° 14681 du 6 décembre 1963. Cependant, l'Administration, au lieu de respecter l'ordre de classement, a effectué un subtil dosage confessionnel en nommant le premier de chaque communauté et élimina la demoiselle Chamas au motif que, sur les quatre candidats nommés, il y avait déjà un membre de la communauté chiite à laquelle appartenait l'intéressée. Celle-ci estima qu'en procédant à la nomination d'un candidat placé après elle au classement général, l'Administration avait commis un excès de pouvoir que la requérante demanda au Conseil d'Etat de censurer.

Dans son rapport sur cette affaire, le président rapporteur proposa de ne faire application de l'article 95 de la Constitution et de l'article 96 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959 que dans le cas où l'Administration dispose, en vertu de la loi, d'une liberté de choix ; c'est notamment le cas lorsque l'examen est le mode de recrutement adopté, l'autorité compétente pour nommer n'étant pas alors liée par l'ordre de classement des candidats. A l'opposé, l'application des dispositions instituant la représentation proportionnelle des communautés doit être écartée chaque fois que les nominations doivent se faire sur concours. Le président rapporteur proposa donc de faire prévaloir l'ordre de classement sur le souci de l'équilibre confessionnel ; cette proposition refusait de reconnaître à l'article 95 de la Constitution et à l'article 96 du statut des fonctionnaires une portée générale. Elle permettait, selon son auteur, d'éviter de mettre à néant les dispositions législatives régissant le concours et ses résultats et concordait avec l'intention du constituant explicitée dans l'article 95 de la Constitution de ne pas faire de la représentation proportionnelle des communautés une règle pérenne. Elle avait pour effet, selon les termes employés par le président rapporteur, de « préparer des fonctionnaires animés par le sentiment qu'ils doivent leur présence à la fonction publique à leurs capacités ».

Le commissaire du gouvernement adjoint adopta dans ses conclusions un point de vue similaire.

Cependant, le Conseil d'Etat ne crut pas devoir suivre la proposition du président rapporteur et du commissaire du gouvernement adjoint. Dans l'arrêt rendu, la Haute Assemblée estima que les dispositions de l'article 96 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959 ont une portée générale ; elles s'appliquent à toutes les nominations sans exception, quel que soit le mode de recrutement prescrit par la loi :

« Considérant que les prescriptions de l'article 96 ( du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959) ... ont une portée générale, qu'elles doivent être combinées avec les articles qui le précèdent et dont elles régissent les dispositions ;

« Considérant que l'article relatif au concours ne contient aucune mention de nature à le soustraire au champ d'application ( de l'article 96) ;  
« Considérant que l'article 95 de la Constitution, dans une intention de justice et d'équité entre les différentes communautés, impose le respect de la représentation confessionnelle, à moins que cela ne nuise à l'intérêt général ;  
« Considérant que cet article figure dans la Constitution et s'applique d'une façon générale à toutes les nominations, à moins qu'il n'existe un texte spécial contraire fondé sur la nécessité de sauvegarder l'intérêt général plutôt que la règle de la représentation confessionnelle ;  
« Considérant que le seul raisonnement par analogie ne saurait faire obstacle à l'application de l'article 95 de la Constitution, notamment si l'on observe que l'article 96 dudit décret-loi n° 112 ... rappelle en termes généraux l'obligation d'appliquer la disposition constitutionnelle précitée ;  
« Considérant que la règle enjoignant de respecter l'ordre de classement n'est pas contredite par l'application de l'article 96 combiné avec l'article 95 précité si on l'applique à un classement des candidats opéré selon la communauté à laquelle ils appartiennent, donnant ainsi la priorité dans la nomination au mieux placé de chaque communauté ;  
« Considérant que l'adoption du principe de nomination d'après l'ordre de classement, abstraction faite de la règle précitée de la représentation confessionnelle, signifierait une limitation du pouvoir d'appréciation reconnu à l'autorité politique par la Constitution à laquelle on ne saurait faire obstacle par des déductions et des suppositions ayant pour fondement les dispositions d'un décret-loi ».

Cet arrêt ne faisait, en réalité, que confirmer et préciser la solution adoptée par le Conseil d'Etat dans l'affaire Haïdar (C.E.L. n° 1153 du 4 décembre 1964, Rec. Chidiac 1965, p.76). Cette confirmation était d'autant plus importante qu'elle émanait du Conseil du Contentieux dont les arrêts sont revêtus d'une autorité particulière puisque les principes qui y sont consacrés servent à unifier la jurisprudence des différentes chambres du Conseil, et qu'elle concordait avec l'attitude adoptée par le Conseil de la fonction publique à cet égard.

Cette solution, conforme, à l'époque, à l'état du droit positif, fut très controversée ; elle prêta le flanc à la critique<sup>33</sup> et ne manqua pas d'avoir des conséquences fâcheuses sur le plan pratique. En effet, il n'était pas rare qu'un candidat bien placé au classement établi à la suite d'un concours auquel il avait participé, ne vît pas son nom figurer au nombre des candidats nommés au motif que la communauté à laquelle il appartenait avait été déjà « équitablement représentée » et que le quota lui réservant un « contingent » d'emplois publics était épuisé. Et la jurisprudence faisait obligation à l'autorité compétente pour nommer de tenir compte de la confession des candidats à la date de la nomination et non à la date du concours (CEL n° 389 du 22 juin 1969, Mouchaourab c/ Etat et D<sup>me</sup> Sabra, RJL 1969, p. 634) et ce contrairement à l'attitude adoptée par le Conseil de la fonction publique et de la décision du Conseil des ministres n° 20/20 du 30 avril 1974 qui a retenu la confession du candidat à la date de la présentation de la candidature à l'emploi public.

D'ailleurs, si la théorie de la patrimonialité de la fonction n'a pas en droit sa place dans le régime juridique de la fonction publique au Liban

---

<sup>33</sup> Ed. RABBATH, *La Constitution libanaise* . Origines, textes et Commentaires, *op. cit.*, p. 121

(C.E.L. n° 6 du 3 janvier 1959, Rec. Chidiac 1959, p. 27, R.J.L. 1959, p. 233), l'application de la représentation proportionnelle des communautés aboutissait à la limite à consacrer « la patrimonialité communautaire » de la fonction, surtout en ce qui concernait les emplois appartenant aux trois catégories supérieures. La liberté de choix dont jouit l'autorité compétente pour nommer auxdits emplois était alors limitée et n'existait que « lorsqu'il s'agit de choix entre candidats appartenant à une même communauté<sup>34</sup> ». Cette théorie fut d'ailleurs consacrée par le conseil d'Etat dans l'arrêt Ayad (C.E.L. n° 970 du 7 juin 1963, inédit).

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a fait prévaloir l'article 96 du décret-loi n°112 du 12 juin 1959 sur les dispositions de l'article 70 dudit texte régissant les suppressions d'emploi. Le sieur Ayad occupait un emploi qui fut supprimé ; n'ayant pu être muté à un emploi équivalent, comme le permettent les dispositions de l'article 70 précité, il accepta d'occuper provisoirement un emploi inférieur en gardant le droit de priorité, qui lui est reconnu par la loi, à être nommé, par la suite, à la première vacance, à un emploi équivalent à celui qu'il occupait auparavant. L'intéressé ne put faire prévaloir son droit de priorité, quand il s'est agi de pourvoir à un poste de chef de service au ministère des Finances pour des raisons d'équilibre confessionnel. Le Conseil d'Etat considéra que les prescriptions de l'article 95 de la Constitution avaient été renforcées par l'article 96 du décret-loi n° 112 « dont le texte a un caractère de généralité tel qu'il s'applique à tous les cas et que tous deviennent égaux devant la répartition confessionnelle ».

La solution adoptée par le Conseil d'Etat dans l'affaire Haïdar, précisée par l'arrêt D<sup>lle</sup> Chamas, fut aussi reprise et confirmée par un arrêt ultérieur (C.E.L. 2<sup>ème</sup> chambre n° 15 du 10 janvier 1972, Mroué c/ Mutuelle des fonctionnaires de l'Etat et autres, Rec. Chidiac 1972, p. 93, Revue AI – Adl 1972 J – 4). Elle était valable non seulement lors de l'accès aux emplois publics mais à tous les stades de la carrière, même au recrutement des écoles de formation (C.E.L. n° 298 du 2 novembre 1972, D<sup>lle</sup> Hajjar c/ Etat et autres, Rec. Chidiac 1973, p. 18, R.J.L. 1972, p. 1125).

En vue de pallier aux inconvénients de la règle de l'équilibre confessionnel, le Conseil de la fonction publique a proposé de procéder à une certaine rotation périodique des fonctionnaires au niveau des emplois supérieurs<sup>35</sup>.

Cependant, et contrairement à l'argumentation faite par le président rapporteur et par le commissaire du gouvernement adjoint dans l'affaire D<sup>lle</sup> Chamas, l'application de la règle de l'équilibre confessionnel aux nominations effectuées à la suite d'un concours n'avait pas pour effet d'assimiler ce mode de recrutement à l'examen et de réduire à néant la différenciation existant entre les deux procédés de sélection<sup>36</sup> ; elle aboutissait, en fait, uniquement à une atténuation des pouvoirs de l'autorité compétente pour nommer quand le concours était le mode de recrutement prescrit par la loi. En effet, suivant que le dosage confessionnel était fait dans un sens ou dans l'autre, tel candidat admis au concours figurait ou non au nombre de ceux qui étaient nommés. Cependant, cela

---

<sup>34</sup> B. TABBARAH, «La vie politique au Liban», in *Le droit libanais*, Livre du cinquantenaire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Beyrouth, Paris, L.G.D.J., T II, 1963, p. 276

<sup>35</sup> Rapport du Président du Conseil de la fonction publique pour les années 1966 – 1967 – 1968, *J.O.L.* Supplément au n° 26 du 31 mars 1969, p. 161

<sup>36</sup> Voir supra p. 11

ne signifiait nullement que ladite autorité ne restait pas liée par l'ordre de classement des candidats appartenant à chaque communauté. Il en allait différemment quant aux résultats de l'examen où l'autorité investie du pouvoir de nomination n'est liée ni par l'ordre de classement général (C.E.L. n° 77 du 1<sup>er</sup> février 1969, Naamani, Rec. Chidiac 1969, p. 82) ni par l'ordre de classement par communauté.

D'aucuns ont proposé de pallier aux inconvénients du système en demandant à l'Administration de faire connaître d'avance le nombre de places mises au concours et réservées à chaque communauté ou de limiter les épreuves du concours aux candidats appartenant à des confessions déterminées<sup>37</sup>. La première proposition exigeait l'amendement dans ce sens de la législation actuelle qui, contrairement aux statuts de 1953 (art. 14) et de 1955 (art. 15), n'oblige pas le Conseil de la fonction publique à fixer dans l'arrêté d'ouverture du concours le nombre des postes mis au concours, et un revirement de la jurisprudence du Conseil d'Etat aux termes de laquelle l'autorité investie du pouvoir de nomination peut pourvoir à un nombre de postes supérieur à celui mis au concours (CEL n° 515 du 18 octobre 1957, Nahili, Rec. Chidiac 1957, p. 239) .

### III. LA RENONCIATION PARTIELLE A LA REGLE DE LA PROPORTIONNELLE COMMUNAUTAIRE

En dépit des critiques adressées à la règle de la proportionnelle communautaire, qui est l'une des caractéristiques du modèle consociatif, « la révision constitutionnelle de 1943 n'a touché que les dispositions relatives au mandat et a maintenu l'article 95 relatif à l'équilibre communautaire dans les emplois publics et la représentation nationale »<sup>38</sup>. Les artisans de l'indépendance se sont bornés purement et simplement à en supprimer la référence à l'article premier de la Charte du Mandat, qui faisait obligation au Mandataire de tenir, dans l'élaboration du Statut organique des Etats sous mandat, « compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant lesdits territoires ». La proposition d'abroger ledit article, faite par le député Youssef Salem, fut rejetée.

Bien plus, la règle fut reprise et confirmée par le Pacte national non écrit de 1943, dont elle constituait l'un des principes :  
« La répartition de tous les emplois de l'Etat s'effectuera dans l'équité entre toutes les communautés et, pour les fonctions proprement techniques, la compétence sera prise en considération<sup>39</sup> ».

Deux courants apparurent depuis 1943, l'un favorable, l'autre opposé au maintien de la règle de la représentation proportionnelle.

---

<sup>37</sup> H-T. RIFAAT, Note sous C.E.L. Conseil du contentieux n° 1197 du 4 novembre 1966, (D<sup>lle</sup> CHAMAS) : Confessionnalisme et fonction publique, *P.O.E.J.* 1967, n° 1, notes de jurisprudence, p. 172. C'est aussi la thèse qui fut défendue par l'avocat de la requérante.

<sup>38</sup> A. MESSARRA, *Le modèle politique libanais et sa survie. Essai sur la classification et l'aménagement d'un système consociatif*, Publications de l'Université libanaise, Beyrouth, 1983, p. 82

<sup>39</sup> Cité par Ed. RABBATH, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel. Essai de synthèse*, *op.cit.*, p. 522

Dans la déclaration ministérielle dont il donna lecture à la Chambre des députés le 7 octobre 1943, Riad Solh, Chef du premier gouvernement de l'Indépendance, s'exprimait ainsi :

« ...Parmi les fondements de la réforme qui dicte l'intérêt supérieur du Liban, figure le traitement du confessionnalisme et l'abolition de ses méfaits... Nous sommes confiants que lorsque le sentiment national l'aura emporté, à l'ombre de l'indépendance et sous le régime du gouvernement populaire, le peuple sera porté, en toute quiétude, à abolir le régime communautaire, cause de faiblesse pour la Patrie.

Le jour où il sera possible d'abolir le confessionnalisme sera un moment de réveil national, total, béni, dans l'histoire du Liban. Avec l'aide de Dieu, nous déploierons nos efforts pour en rapprocher l'heure. Il est évident qu'une œuvre pareille nécessitera une préparation, qu'elle requerra des dispositions préliminaires dans les domaines les plus divers ».

Cet engagement de procéder à l'abolition du confessionnalisme fut repris par la déclaration ministérielle du second Gouvernement Riad Solh du 3 juillet 1944 :

« ... Des obstacles intérieurs nombreux empêchent le Liban d'aller de l'avant avec la rapidité dont il est capable. Parmi ces obstacles, le régime communautaire est peut-être le plus lourd...

Aussi le confessionnalisme sera-t-il le premier des problèmes dont nous aurons à nous occuper. Nous ne nous bornerons pas à agir dans le domaine juridique. Notre action aura une portée bien plus profonde : son objectif est d'extirper le confessionnalisme des esprits mêmes... »

Pratiquement, les gouvernements constitués depuis l'indépendance n'ont rien fait pour mettre à exécution les engagements formels pris à ce sujet et le confessionnalisme s'enracinera de plus en plus. « L'article 95 de la Constitution a constitué, depuis, la clef de voûte de l'entier édifice de l'Etat »<sup>40</sup>.

D'aucuns ont critiqué cette disposition. Mais c'est oublier que l'abolition du confessionnalisme ne peut se faire dans la cadre d'une réforme administrative, quelle que soit son ampleur ; elle ne peut être décidée que dans la cadre d'une réforme politique globale. Il y a là une preuve indéniable des liens inextricables qui existent entre le politique et l'administratif.

Cependant, l'article 95 de la Constitution n'était pas pérenne ; il n'était pas voué à la permanence. Il avait un caractère transitoire et était appelé à être abrogé à plus ou moins longue échéance. Mais ce provisoire a duré de 1926 à 1990. Le nouveau Pacte d'entente nationale de 1989 sur lequel les députés libanais réunis à Taëf, en Arabie Saoudite, en octobre 1989, se mirent d'accord, sous un double parrainage arabe et international, et qui a mis un terme aux événements sanglants et destructeurs que le Liban a connus de 1975 à 1990, a opéré une renonciation partielle à la règle de la proportionnelle communautaire. Ce document écrit contrairement au Pacte national de 1943 fut approuvé par la Chambre des députés au cours de sa séance tenue le 5 novembre 1989 et fit l'objet de la loi constitutionnelle n° 18 du 21 septembre 1990 qui en reprend les termes. Il fait de l'abolition du confessionnalisme politique un but national à la réalisation duquel il faut œuvrer suivant un plan par étapes. Ce texte est repris par le nouveau préambule constitutionnel.

---

<sup>40</sup> Ed. RABBATH, *La constitution libanaise*. Origines, Textes et Commentaires, *op.cit.*, p.518.

L'article 95 amendé de la Constitution prévoit que le premier Parlement formé sur base égalitaire entre les chrétiens et les musulmans doit prendre les dispositions adéquates en vue d'assurer la suppression du confessionnalisme politique. A cette fin, la formation d'un comité national est prévu. Présidé par le président de la République, ce comité comprend, en plus du président de la Chambre des députés et du président du Conseil des ministres, un nombre non déterminé de personnalités politiques, intellectuelles et sociales. Environ onze ans après l'amendement constitutionnel de 1990, ce comité n'a pas encore vu le jour. Le premier parlement élu sur base égalitaire entre chrétiens et musulmans (en l'occurrence le Parlement élu en 1992) devait mettre sur pied ce comité. Or trois législatives ont déjà eu lieu et l'on n'est pas encore passé à la phase d'application. La constitution dudit comité est brandie par intermittences au gré des circonstances du moment et des rapports prévalant entre les pouvoirs. La formation du comité n'est pas imminente et le projet de déconfessionnalisation des institutions semble être renvoyé aux calendes grecques.

Ce comité a une double mission. La première consiste à étudier et à proposer les moyens permettant de supprimer le confessionnalisme et à les présenter à la Chambre des députés et au Conseil des ministres. Il a aussi pour seconde mission la poursuite de l'exécution du plan par étapes.

L'abolition promise du confessionnalisme politique ne sera pas faite d'un seul coup ; l'article 95 parle d'une déconfessionnalisation progressive, suivant un plan par étapes. Une phase intérimaire est prévue, qui a tout l'air de se prolonger. Elle comporte la représentation équitable des communautés dans la formation du gouvernement, la suppression de la règle de la représentation confessionnelle et l'adoption de la spécialisation et de la compétence dans la fonction publique, la magistrature, les institutions militaires et sécuritaires, dans les établissements publics, offices autonomes et d'économie mixte. Mais la suppression de la règle est liée aux « nécessités de l'entente nationale », expression équivoque et imprécise dont l'interprétation peu aisée ne manquera pas de soulever des difficultés.

Mais, durant cette phase intérimaire, la règle de la proportionnelle communautaire continuera à s'appliquer aux nominations aux emplois de la première catégorie et aux emplois équivalents, sous réserve du respect des principes de la spécialisation et de la compétence. Ces emplois seront répartis à égalité entre chrétiens et musulmans. C'est dire qu'ils sont à prédominance politique. Cela dénote encore une fois – si besoin est – le lien existant entre le politique et l'administratif. Mais aucun de ces emplois ne sera réservé à une communauté déterminée, ce qui exclut la patrimonialité communautaire des emplois de la première catégorie et des emplois équivalents, notion difficile à définir et à préciser. Toutefois, si la règle n'est plus appliquée, en principe, qu'à ces emplois, la pratique semble plutôt les dépasser.

Entre-temps, le régime libanais continue ainsi à évoluer au gré des rapports de force à caractère démographique et adopte la participation communautaire comme fondement et support de l'union nationale, en attendant l'abolition de la règle confessionnelle. Ce faisant, il fait preuve de réalisme plutôt que de rechercher une exemplarité peu conforme à la réalité des choses.