

Droits fondamentaux et Droit constitutionnel libanais

par

Antoine KHAIR*

Les Français avaient connu, sous l'ancien régime, les « lois fondamentales du royaume », auxquelles Guizot, le ministre de Louis XIV, ne reconnaissait pas un titre à être appelées Constitution parce qu'elles ne contenant pas des garanties pour les libertés et n'assurant pas une séparation des pouvoirs, conditions nécessaires définies par la suite par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

C'est plus tard que l'on a dû parler des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » que la jurisprudence du Conseil d'Etat avait commencé par consacrer et que le Conseil constitutionnel dû élever, dans plusieurs décisions, dont celle du 22 décembre 1990, au rang de « libertés et droits fondamentaux ayant une valeur constitutionnelle ».

La doctrine, en les étudiant, essayait de les classer et d'en dégager une théorie.

Ainsi ont été considérées comme libertés fondamentales celles qui sont inhérentes à l'homme et à ses droits en les plaçant par rapport à leur source et à leur place dans l'ordonnement juridique et celles qui bénéficient de garanties spéciales.

L'adjectif fondamental a eu, en fait, deux sortes de fonctions : celle de justifier les décisions dans lesquelles il était employé et celle de renforcer la légitimité et le pouvoir de l'institution qui l'utilisait.¹

Au Liban, et sans beaucoup de réclamations et de contestations à l'époque, les libertés fondamentales furent introduites dans la Constitution dès sa première rédaction en 1926.

Ainsi l'article 7 parlait de l'égalité des libanais devant la loi et de leur égale jouissance des droits civils et politiques ainsi que de leur égal assujettissement aux charges et devoirs publics, sans distinction aucune.

L'article 8 parlait de la liberté individuelle garantie et protégée et de ce qu'il est convenu d'appeler la sûreté découlant de « l'habeas corpus » anglais en affirmant que « nul ne peut être arrêté ou détenu que suivant les dispositions de la loi ».

La dernière fonction du même article proclamait le principe de la légalité des délits et peines en disant on ne peut plus clairement : « Aucune infraction et aucune peine ne peuvent être établis que par la loi. »

* Professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université Saint-Joseph, Directeur du CEDROMA, Président de Chambre au Conseil d'Etat, ancien membre du Conseil constitutionnel.

¹ Véronique CHAMPEIL-DESPLATS : « La notion de « fondamental » et le droit constitutionnel français », Recueil Dalloz-Sirey, 1995, 42^{ème} cahier – chronique p. 323.

L'article 9, quant à lui, consacrait la liberté de conscience, liberté à coloration très particulière dans ce pays où le règne des communautés religieuses est loin de toucher à sa fin.

« En rendant hommage au Très Haut » poursuivait l'article 9 en faisant de la Constitution libanaise une constitution nécessairement croyante de l'avis de certains (le blasphème n'est-il pas mentionné comme délit par notre code pénal et puni en tant que tel), il reprenait des usages reconnus depuis la politique ottomane des « Tanzimats » et égrenait des principes fondamentaux pour lesquels l'Etat libanais a toujours eu une déférence presque religieuse.

« 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. »

N'est-ce pas là la reproduction presque mot pour mot de l'article 11 de la Constitution ottomane de 1876 ?

Et l'article 9 de continuer « Il (l'Etat, évidemment) garantit également aux populations (drôle d'expression pour parler des communautés), à quelque rite qu'ils appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux. »

De là, est venue (nous le disions déjà dans un autre colloque que le CEDROMA avait déjà organisé sous le titre « Droit et religion »), la consécration du droit de législation et du droit de juridiction aux communautés religieuses en les érigeant en véritables personnes morales de droit public².

Le dernier alinéa du même article parlait de garantir aux populations (comme il les appelle), et à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux.

L'article 10 parlait de la liberté de l'enseignement tant qu'il ne contrevient pas à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qu'il ne touche pas à la liberté des confessions.

Remarquons que ces termes peuvent, dans certains cas, attenter au caractère absolu de la liberté de conscience elle-même.

Parlant, encore une fois, des intérêts des communautés, le même article affirme, s'il était encore besoin, qu'il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés d'avoir leurs écoles, sous réserve des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'Etat.

Remarquons que la nouvelle version de l'article 19, fruit de la révision constitutionnelle de 1990, accorde désormais le droit de saisine « aux chefs des communautés religieuses reconnues légalement, en ce qui concerne exclusivement le statut personnel, la liberté de conscience, l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux. »

Ce sont autant de garanties supplémentaires pour les communautés dans une constitution qui parle, paradoxalement, dans son article 95, de la suppression de ce

² Antoine KHAIR : « Les communautés religieuses au Liban, personnes morales de droit public » in *DROIT et RELIGION*, éd. Bruylant, Bruxelles 2003, p. 457 et s.

qu'elle appelle le « confessionnalisme politique » comme s'il était aisé dans un système comme le nôtre de séparer la société civile de la société politique en général.

On est loin en tout cas de la loi française de 1905 qui précise, dans son article 2, que « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ».

Rappelons que son article 1^{er} parle uniquement de la garantie du libre exercice des cultes sous réserve de restrictions énumérées plus loin « dans l'intérêt de l'ordre public ».

Ce qui a fait dire à notre excellente collègue et amie Mme le Professeur France Castries Saint-Martin Drummond³ que la République, ici, « garantit sans reconnaître » en dissertant dans le cadre du même colloque auquel nous avons fait allusion tout à l'heure sur l'impossible neutralité du droit en la matière et sur la laïcité menacée aussi bien par la nécessité d'agir sur l'existence même des cultes ou leur substance ainsi que sur leur qualification.

L'article 12 parlait de l'égalité admissibilité des libanais à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi.

On sait ce qu'il en a été par la suite, l'article 95 de la même Constitution parlant d'un savant dosage conforté par le texte de l'article 96 du décret-loi n° 112 du 12 juin 1959 et par la pratique constante qui finit par accorder, au sein de l'administration et même de la magistrature, des chasses gardées accordant aux différentes communautés ce qui ressemble à un droit de propriété vis-à-vis de telle ou telle fonction.

L'article 13 venait consacrer la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté de réunions et la liberté d'association en des termes aussi résumés qu'effectifs.

Il revenait enfin à l'article 14 de parler de l'inviolabilité du domicile et à l'article 15 du droit de propriété en assurant que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les cas établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

Or tout le monde sait comment aujourd'hui, à l'aide d'artifices législatifs ou administratifs, le droit de propriété et la liberté d'association ne sont plus que l'ombre de ce qu'ils devraient être.

En 1990, les révisions constitutionnelles ont fait incorporer au texte un préambule qui a réaffirmé l'existence de libertés fondamentales comme la liberté de conscience et la liberté d'opinion en érigeant comme principe constitutionnel le libéralisme de l'économie qui garantit l'initiative individuelle et la propriété privée.

Le Conseil constitutionnel libanais a adopté la théorie du bloc de constitutionnalité à l'instar de son homologue français et ce dès ses premières décisions, il explicita plus clairement son point de vue dans sa décision du 12 septembre 1997 en affirmant que

³ France DRUMMOND, « Le droit et le fait religieux dans un système laïc » in *DROIT et RELIGION*, éd. Bruylant, Bruxelles 2003 p. 35 et s.

« les principes contenus dans le préambule de la Constitution en font partie intégrante et jouissent d'une valeur constitutionnelle certaine et égale à celle des dispositions mêmes du texte constitutionnel. »

Dans la même décision le Conseil cita une convention internationale à laquelle le Liban avait officiellement adhéré pour faire jouer l'alinéa du paragraphe b du préambule disant que l'Etat libanais étant membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations Unies, engagé par ses pactes et par la déclaration universelle des droits de l'Homme, il devrait concrétiser ces principes dans tous les domaines sans exception ; la même allusion était faite également au Pacte de la Ligue des Etats arabes et aux pactes y afférant.

Ce qui voudrait clairement signifier que l'extension de la théorie du bloc de constitutionnalité dans un tel sens pourrait mettre beaucoup de pain sur la planche de l'organe de contrôle.

Couronnant tout ce qui précède, la jurisprudence du Conseil constitutionnel libanais, bien que récente et peu fournie, eût l'occasion d'habiller de valeurs constitutionnelles d'autres droits et principes que les textes n'avaient pas littéralement cités.

Ainsi, en interprétant les dispositions de l'article 20 il en a dépassé le cadre étroit en parlant de principes généraux à caractère constitutionnel concernant l'indépendance de la magistrature et ce dès sa première décision datée du 25 février 1995.

Il a également posé comme principe, dans la même décision, que chaque fois qu'une loi parle de restreindre les conditions d'exercice d'un droit fondamental elle s'expose à être sanctionnée et à voir le Conseil prononcer son annulation.

Dans sa décision du 7 août 1996 qui annulait des articles de la loi électorale, le Conseil Constitutionnel libanais appliquait le principe d'égalité au droit de suffrage en refusant que le découpage des circonscriptions soit fait d'une manière inégale, ce qui serait irrégulier tant pour la valeur électorale des suffrages des votants que pour l'égalité, dans la représentation, des candidats élus.

Il détailla davantage son argumentation en disant que la loi devant être uniforme pour tous les citoyens « cette uniformité dans le domaine de la loi électorale se réalise par une égalité établie entre tous les suffrages, de manière à ce que chaque suffrage ait la même force électorale dans les différentes circonscriptions » et que « la crédibilité d'un système électoral se fonde aussi sur le découpage des diverses circonscriptions électorales qui doit garantir à son tour une égalité de représentation. »

Suivant la même orientation le Conseil consacra, dans le cadre de sa décision du 12 septembre 1997, le principe de la « périodicité des élections ».

En outre, dans sa décision du 24 novembre 1999, le Conseil proclama le principe de l'autonomie des communautés en ce qui concerne le règlement de leurs affaires internes.

Dans sa décision du 22 juin 2000 concernant les privatisations, il explicita dans quelles conditions, le droit de propriété pouvait être exercé suivant les orientations similaires de son homologue français.

Le principe de la séparation entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires fût également retenu par le Conseil constitutionnel libanais en mettant l'accent sur la spécialité de la juridiction administrative et ce dans sa décision du 27 juin 2000 sans ériger toutefois cette spécialité en principe à valeur constitutionnelle.

L'on connaît par la suite la diminution de la fréquence de telles décisions et ce pour des raisons qui débordent le cadre de cette communication.

Aujourd'hui le Conseil devra connaître bientôt, en principe, les noms de cinq nouveaux membres qui viendront prendre la place de ceux dont le mandat est arrivé à expiration depuis plus de deux mois.

Le retard des autorités de désignation, à savoir le Gouvernement et la Chambre des députés, à pourvoir à ces vacances est, sans doute regrettable et l'odeur de bazar politique qui accompagne les rumeurs concernant les nouvelles nominations n'est certainement pas faite pour rehausser le prestige d'une institution qui avait assez bien entamé sa mission en vue de promouvoir les principes prônés pour l'édification d'un véritable Etat de droit.