

L'INFLUENCE DU NÉOLIBÉRALISME SUR LE DROIT PUBLIC LIBANAIS

Par
Georges SAAD
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université libanaise

Mots clés : Néolibéralisme – Droit libanais.

Si l'influence du droit français sur le droit libanais constitue une évidence¹, faire le point sur l'impact du néolibéralisme sur le droit public libanais se heurte d'emblée à deux difficultés.

La première tient au fait que le « néolibéralisme » est un objet difficile à définir tant il nourrit de dissensus. Il y a en effet d'abord désaccord quant à son origine. Sur ce point, Serge Audier a raison, de mon point de vue, d'affirmer qu'il n'existe pas une coupure tranchante entre libéralisme et néolibéralisme car l'idée que le néolibéralisme se serait coupé du libéralisme classique (dont l'héritage politique et moral est à peu près accepté par tous) ne repose sur aucun fondement². Il y a ensuite dissensus sur la signification même du néolibéralisme. Pour ses détracteurs, le « néo-libéralisme » est synonyme d'« ultralibéralisme ».

¹ En effet, le Liban a non seulement transposé le Code civil de 1804 (v. notre article « Quelques réflexions sur l'influence du Code Napoléon de 1804 sur les systèmes juridiques arabes et musulmans (cas du Liban) », in *Le Code civil et les Droits de l'homme*, Paris, L'Harmattan 2005, p. 355 ; v. aussi « Conclusions de la délégation libanaise » in *L'entraide judiciaire internationale en matière civile*, Programme Euromed Justice Septembre 2006 - Janvier 2007), mais il a aussi adopté le système français du droit administratif. Le juge libanais cite d'ailleurs dans ses arrêts la Loi des 16-24 août 1790 et le Décret du 16 fructidor an III quand il veut réaffirmer l'indépendance de la justice administrative, de même que les décisions du Conseil constitutionnel français dans lesquelles affirmant l'indépendance de la justice administrative.

² Audier S., *Néo-libéralisme(s)*, Paris, Grasset 2012.

Il se confond avec les politiques menées depuis le tournant des années 80 par Margaret Thatcher et Ronald Reagan puis par les instances inter ou supranationales comme le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale et l'Union européenne. Il est synonyme pour cette raison d'un économisme étroit qui fait l'apologie dogmatique du marché³. Bref, c'est un terme péjoratif, qui désigne une vision radicale du libéralisme ayant pour objet ou pour effet de restreindre le rôle de l'État et de favoriser le développement des inégalités : au lieu d'aider les pays pauvres, il les appauvrit davantage. Pour ses partisans au contraire, le néolibéralisme renvoie à une doctrine dont la mise en œuvre apparaît tant inévitable que positive, dès lors qu'elle permet à chacun de devenir « entrepreneur de soi-même », d'être à soi-même « son propre capital, (...) son propre producteur, (...) la source de ses revenus »⁴, pour reprendre les termes de Michel Foucault. Comme le résume François Vandevenne le néolibéralisme « afin de nous convaincre de son efficacité, nous vend l'argument selon lequel cette "saine compétition" bénéficierait au citoyen, devenu consommateur. L'augmentation du "taux de concurrence" sur un marché donné serait à la fois un remède et une fin en soi »⁵. Mais un nouveau dissensus apparaît au sein même de la galaxie néolibérale : car comme le rappelle encore Serge Audier, le néolibéralisme n'est pas homogène. Wendy Brown a notamment raison, « en préalable à une réflexion sur la rationalité politique néo-libérale », « de souligner la différence communément admise entre libéralisme politique et libéralisme économique – différence d'autant plus difficile à démêler en Amérique que "liberal" y désigne un point de vue politique progressiste qui défend en particulier l'État-providence (*Welfare State*) et d'autres institutions du *New Deal*, et soutient le principe d'un degré relativement élevé d'intervention politique et législative en matière sociale »¹. Une autre difficulté, pointée par Serge Audier, vient de ce que le néolibéralisme n'a pas été fait par certaines institutions comme on aime à le dire. Par exemple, « de nombreux néolibéraux du Colloque Lippmann et de la Société du Mont-Pèlerin, étaient largement interventionnistes, et voulaient refondre le libéralisme en évitant le double écueil d'un libéralisme paupérisant et d'un dirigisme nuisible aux libertés individuelles »⁶. Des néolibéraux reconnus comme Rougier, Lippmann, Hayek, Aron et Friedman ont en réalité des philosophies peu similaires, voire opposées sur certains points. Il faut en déduire avec Serge Audier que la radicalité libérale anti-interventionniste est finalement portée par peu de figures du colloque

³ *Id.*

⁴ Foucault M., *Naissance de la biopolitique*, Paris, EHESS/Gallimard/Seuil 2004.

⁵ Vandevenne F., « Le juge et la fin de l'histoire », http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_2/contributions/VAND_EVENNE-2-20070430.pdf

⁶ Célérier L., « Serge Audier, Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle », <https://lectures.revues.org/8793>.

Lippmann et de la Société du Mont Pèlerin, même si on associe désormais ce courant au néo-libéralisme d'aujourd'hui.

La deuxième difficulté du sujet tient à ce qu'il nous oblige à décrire l'état du droit au Liban dans un contexte géopolitique extrêmement tendu. Il faut en effet garder à l'esprit que nous écrivons ces lignes alors que le pays est traversé par un mouvement civil et populaire, né du ras-le-bol causé par la crise des déchets depuis le 17 juillet 2015. Ce mouvement a en effet été l'occasion de revendications inédites, puisque dites à haute voix, concernant l'élimination de la corruption politique, le refus de l'effondrement des services de l'État, l'indépendance de la magistrature, la responsabilité des ministres, etc. Ce contexte s'est trouvé aggravé par les effets de la guerre voisine en Syrie : ce conflit est à l'origine d'incidents sécuritaires croissants (attentats), de la présence d'un million et demi de réfugiés (soit plus du tiers de la population locale), d'un parlement qui s'est permis de s'auto-proroger à deux reprises (en violation des textes constitutionnels), d'un gouvernement qui ne se réunit pas ou pas beaucoup et de l'absence de chef d'État depuis le 25 mai 2014.

Dans ces conditions, le néolibéralisme peut-il avoir une influence sur le droit public libanais ?

De prime abord, les spécificités libanaises apparaissent telles (le pays est fait d'une mosaïque communautaire propre à bouleverser tous les desseins de Montesquieu) qu'aucun design idéologique ne semble pouvoir tailler un vêtement pour un tel corps dont la taille est impossible à capter. À l'analyse pourtant, une telle influence semble se vérifier.

Mais si le Liban est une terre d'accueil du néolibéralisme (I), les juridictions – et notamment le juge administratif libanais – ont paradoxalement profité du renforcement de leurs pouvoirs pour devenir le fer de lance d'une résistance à son essor (II).

I. LE LIBAN, TERRE D'ACCUEIL DU NÉOLIBÉRALISME

Le Liban est un pays de communautés religieuses⁷. Mais cela ne l'empêche pas dans le même temps d'être une « République démocratique, parlementaire fondées sur »⁸ les préceptes libéraux au point de vue politique (le peuple est la source des pouvoirs et le détenteur de la souveraineté qu'il exerce à travers les institutions constitutionnelles) et néolibéraux au point de vue économique (A) et juridique (B)⁹.

⁷ V. Arrêté du 13.3.1936, du Haut-Commissaire de la République Française pour la Syrie et le Liban.

⁸ Art. C. du Pr. de la Constitution modifiée du 23.5.1926.

⁹ Pour une étude politique et économique approfondie de la société libanaise, v. Watfa M., *Le mythe de la modernité et l'émergence socio-économique et confessionnelle au*

A. UNE POLITIQUE ECONOMIQUE FONDEE SUR LE LIBRE JEU DU MARCHÉ

Pour les ultralibéraux, le marché peut se passer de l'intervention de l'État. De leur point de vue, il n'a en effet pas besoin d'un président de la République pour vendre du Aïchtî ou ouvrir des Starbucks coffee. Leur analyse reste toutefois minoritaire, la plupart des néolibéraux jugeant nécessaire une intervention de l'État dans l'économie pour assurer le bon fonctionnement des marchés via son activité de régulation. Or la crise politique qui mine le Liban semble donner raison à leur analyse, dans la mesure où elle nourrit une crise économique : le pays a en effet du mal à se doter d'un chef. Dès lors que le président de la République est élu par un parlement représentatif de la mosaïque communautaire¹⁰ aucune élection présidentielle n'a, en effet, connu de concurrence¹¹. Ce qui n'est pas sans retombées sur l'économie du pays, déjà plombée par le contexte géopolitique : avec seulement 1% de croissance, la dette publique culmine désormais à plus de 167% du PIB. Sans véritable autorité pour diriger le pays, les consommateurs finissent par ne plus avoir envie de rien acheter. Aussi paradoxal que cela puisse paraître toutefois, le projet néolibéral offre, dans le même temps, une planche de salut à l'économie libanaise. C'est ce qui explique que le pays du Cèdre n'ait jamais été un État-providence (c'est une importante limite à l'influence française, la fraternité existe mais reste communautaire) : il est néolibéral avant la lettre et sa politique économique reste fondée sur l'accord de Taëf de 1990 qui réaffirme avec force l'adhésion du pays à l'économie libre de marché, en garantissant le respect de l'initiative individuelle et de la propriété privée. Si pour certains davantage de néolibéralisme s'impose, son influence se ressent en tous cas dans les 4 domaines sensibles que sont la privatisation, l'arbitrage, la franchise et le secret bancaire.

La privatisation, tout d'abord, est un remède néolibéral classique à la crise économique. Certes, le Liban compte relativement « peu d'activités ou d'entreprises publiques si on le compare à d'autres pays »¹², du fait du caractère peu redistributif des politiques menées. Charbel Nahas recense « trois catégories principales d'entités publiques : celles qui ont été héritées de la période mandataire (offices autonomes, Régie des tabacs, Compagnie du port de

Liban, Beyrouth, Publications de l'Université libanaise 2008 ; Chevalier D., *La Société du Mont Liban à l'époque de la révolution industrielle en Europe*, Beyrouth, P. Geuthner 1998.

¹⁰ V. El Khoury B. in *Le Monde* 27.10.2014.

¹¹ En 1976, Elias Sarkis fut élu sans adversaire comme Amine Gemayel en 1982. En 1988, le Liban s'est retrouvé sans président jusqu'à l'élection de René Moawad, assassiné quelques jours après son investiture. Sans concurrence non plus furent élus Elias Hraoui, Emile Lahoud et Michel Suleïman dans la période d'après guerre, c'est-à-dire après 1990.

¹² - Nahas C. in *Le Commerce du Levant*, Février 2012.

Beyrouth, Ogero, etc.) ; celles qui sont tombées dans l'escarcelle de l'État pour des raisons financières (Middle East Airlines, Intra, etc.) ; et, beaucoup plus rares, celles qui ont été volontairement constituées en entreprises publiques, comme Électricité du Liban (l'objectif étant au tournant des années 1960 de garantir l'extension du réseau à tout le territoire, y compris dans des zones que les concessions auraient jugé peu rentables) »¹³. Malgré tout, la tendance est à la privatisation de celles qui existent, sous l'influence française. La France conseille en effet au Liban de soutenir son économie par des réformes structurelles, afin d'élever son potentiel de croissance et d'assumer pleinement le rôle régional qui lui revient au Proche et au Moyen-Orient. C'est ainsi que les accords Paris III adoptés à la suite de la conférence de Paris du 25 janvier 2007 laissaient au Liban jusqu'à décembre 2010 pour libéraliser le secteur de la téléphonie mobile et privatiser le secteur de l'électricité, afin d'obtenir une seconde tranche d'aide française de 225 millions de dollars. On parle aujourd'hui de privatiser les usines des déchets durs, les stations d'épuration des eaux, les parkings, les universités publiques, les bibliothèques, les maisons de retraite, les prisons... S'il faut se méfier de ce « tout privatisation » (et s'il conviendrait selon nous de soumettre les choix opérés à référendum pour assurer le respect des principes démocratiques), l'influence du néolibéralisme n'apparaît pas moins certaine en la matière.

Cette influence se retrouve, ensuite, en matière d'arbitrage, dans la mesure où il a été mis fin à l'interdiction faite, sous l'empire de l'ancien Code de procédure libanais, au nom de la défense de l'intérêt général à l'État et aux personnes morales de droit public de recourir à l'arbitrage. Si, sous réserve des questions touchant à l'ordre public (art. 1037 du Code des obligations et des contrats), l'arbitrage a toujours été admis en matière civile (art. 762 et 765 du Nouveau Code de procédure civile), sa reconnaissance est en effet beaucoup plus récente en droit public : le recours à l'arbitrage international n'a été admis qu'en 1983 (art. 809 du Nouveau Code de procédure civile)¹⁴ et celui à l'arbitrage interne qu'en 1985 (art. 795 *préc.* dans sa version issue du Décret-loi n° 20/85). Si le Conseil d'État libanais – à qui il revient, par le biais de son président ou en cas, de recours contre la décision de ce dernier, à la Section du Contentieux –, d'approuver l'Exequatur, s'est, dans un premier temps, montré, hostile à cette évolution en refusant tout arbitrage en matière de contrats administratifs, sa résistance s'est trouvée brisée par la loi n°440 du 29 juillet 2002¹⁵ : puisque celle-ci rend désormais possible l'arbitrage pour les personnes morales de droit public

¹³ *Id.*

¹⁴ Quilleré-Majzoub F., « L'arbitrage international dans les litiges relatifs aux contrats administratifs au Liban : une interdiction de principe et des exceptions (commentaire des arrêts du Conseil d'État Libanais du 17 juillet 2001) », *JDI* 2003-2. 431.

¹⁵ *JORL* 1^{er}.8.2002-43. 5183-5184.

libanais, quelle que soit la nature juridique de leur contrat¹⁶. Or cette évolution, dictée par les instances financières internationales (Banque mondiale, OMC, etc.), répond aux exigences du néolibéralisme, comme cela ressort de la référence à « un critère purement économique de l'internationalité »¹⁷ de l'arbitrage (« est », en effet, international l'arbitrage qui met en cause les intérêts du commerce international » selon l'art. 809 *préc.*) et de l'objectif poursuivi : au travers de la réforme, il s'agit en effet de donner confiance aux investisseurs en leur ouvrant la possibilité de recourir à l'arbitrage¹⁸.

L'influence du néolibéralisme explique, par ailleurs, le régime juridique du secret bancaire. À partir de 1956, le droit libanais s'était efforcé d'imiter la Suisse pour assurer la protection des données bancaires et faciliter l'évasion fiscale¹⁹. Cette situation lui avait valu en 2001 d'être inscrit sur la « liste noire » du Groupe d'Action Financière (GAFI) qui fixe les normes mondiales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, forçant le pays à réagir. En écho au banquier suisse Jacques de Saussure qui constatait, lors de son passage à Beyrouth au siège de l'Association des banques libanaises (ABL)²⁰, que « l'ère du secret bancaire » était « révolue » dans son pays tandis que « celle de la transparence » avait « commencé », le directeur général du ministère des Finances libanais, Alain Bifani, relevait ainsi : « le monde a changé, il s'est globalisé, et les grandes puissances ne tolèrent plus la fraude fiscale. Nous ne pouvons plus invoquer notre souveraineté pour refuser de fournir des informations fiscales ». Une loi 318 avait en conséquence institué une Commission spéciale d'investigation (CSI), chargée d'enquêter sur les transactions suspectes, moyennant dans certains cas la levée le secret bancaire. Il est désormais prévu de la compléter par trois projets de loi en instance d'adoption par le Parlement libanais pour mettre le pays en conformité avec les nouvelles normes internationales en la matière, avec le soutien de l'Association des banques libanaises²¹. Sans doute cette évolution s'explique-t-elle d'un point de vue conjoncturel par le souci de tarir les sources financières de l'État islamique (Daech), en empêchant que ses fonds ne transitent par le Liban. Mais elle se trouve structurellement impulsée par les idées néolibérales, dès lors qu'il s'agit à travers elle d'assurer le libre jeu du marché avec le soutien du Forum

¹⁶ V. Saad R., *L'arbitrage dans les contrats administratifs. Étude Comparée Droit Français- Droit Libanais*, Thèse, Université Paris 1 2013, p. 78.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ V. propos de Najjar I. et Hamid el-Ahdab A. recueillis in *AsSafir* 15.8.2002.

¹⁹ Haddad C. in *L'Orient-le-Jour* 24.3.2015.

²⁰ *Id.*

²¹ Certains milieux libanais ont à ce propos évoqué l'effet négatif du discours du secrétaire général du Hezbollah, Hassan Nasrallah prononcé le 21 décembre 2015, dénonçant la décision du congrès américain de sanctionner les banques qui traiteraient avec le Hezbollah. Selon eux, ce discours et les propos négatifs tenus contre la Banque du Liban pouvaient se répercuter négativement sur le secteur bancaire et sur l'économie en général. V. Abo Akl P. in *Journal Orient-le-Jour*, 23.12.2015.

mondial sur la transparence de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui a adressé au Liban ses félicitations pour les réformes entreprises.

L'influence des idées néolibérales se ressent, enfin, à travers les règles encadrant la franchise commerciale. Pendant longtemps, le Liban a été dominée par le système des agences commerciales « exclusives » qu'il avait hérité du mandat français. Régies par le Décret-loi n° 34 du 5 août 1967, celles-ci induisent un monopole qui limite l'importation des produits des marques sous contrat à leurs seuls agents désignés et enregistrés (d'où le terme d'agence exclusive). Si le système perdure, il se trouve désormais concurrencé par la franchise qui implique la transmission d'un savoir-faire (du franchiseur au franchisé), dont il n'est pas question dans la relation avec une agence exclusive²². On estime en effet désormais à 3,2 milliards de dollars le chiffre d'affaires généré par les franchises libanaises. Or le système traduit une certaine flexibilisation du marché cher au néolibéralisme : dès lors que les entreprises se voient reconnaître le droit absolu d'embaucher qui elles désirent, au salaire qui leur plaît, pour une durée qui leur agréée et aux conditions qui leur conviennent.

Si ce qui précède montre que le Liban fonde sa politique économique sur le libre jeu du marché promu par le néolibéralisme, l'influence de ce dernier se déduit également de son système juridique respectueux des droits fondamentaux.

B. UN SYSTEME JURIDIQUE RESPECTUEUX DES DROITS FONDAMENTAUX

Si le néolibéralisme cherche à mobiliser tout le droit²³ – et le droit public en premier dès lors que toutes les grandes actions passent par lui : légiférer, réglementer, contrôler l'illégalité, l'inconstitutionnalité – pour assurer le respect des libertés économiques nécessaires au libre jeu du marché, cette tendance se retrouve au pays du Cèdre. Le Liban est en effet fondé sur le respect des droits fondamentaux, d'un point de vue tant formel que processuel.

Formellement, les droits fondamentaux s'entendent de la protection des droits subjectifs primordiaux de l'individu et de l'égalité dans ces droits et les obligations qui en découlent, entre tous les citoyens, sans distinction ni préférence, au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. Or, comme en droit français ou dans d'autres pays démocratiques, ces droits bénéficient d'une protection à la fois constitutionnelle et conventionnelle au pays du Cèdre.

Au point de vue constitutionnel, le Préambule de la Constitution libanaise, tel qu'amendé par les accords de Taëf en 1989, précise expressément que « le

²² V. Rozelier M *in Le Commerce du Levant*, Septembre 2011.

²³ V. Lemke T., « The Birth of Bio-Politics : Michel Foucault's Lecture at the College de France on Neo-Liberal Governmentality », *Economy & Society*, 30:2 (May2001), p.190-207.

régime économique » du pays est « libéral » et garantit « l'initiative individuelle », « la propriété privée », le droit à la sûreté, l'inviolabilité du domicile, le droit de propriété ou encore l'égalité de traitement des individus.

Au point de vue conventionnel, le respect des droits fondamentaux se trouve complété par l'amendement à la Constitution de 1926, également issu des accords de Taëf, par lequel le Liban s'engage à respecter les conventions internationales. Outre la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de l'ONU, les droits fondamentaux sont en conséquence garantis dans le pays par les deux célèbres pactes onusiens de 1966 ainsi que par la Charte arabe des droits de l'homme²⁴. Les accords interétatiques et internationaux imprègnent ainsi le droit national de leur caractère international. De sorte que nombre de lois libanaises qui ont désormais des racines internationales ne cesse de croître

Au point de vue processuel, le juge est devenu, sous l'influence des idées néolibérales, un gardien important des droits et libertés ainsi reconnus aux citoyens.

Le respect des traités internationaux est ainsi assuré en droit interne par la décision du juge administratif libanais de leur accorder en 2000 la primauté sur les lois internes, même postérieures²⁵, dans le cheminement des arrêts français Jacques Vabre et Nicolo²⁶. Cette protection se trouve complétée par certaines initiatives, comme la décision de la Ligue des pays arabes de créer en 2014 une Cour arabe des droits de l'homme chargée de veiller à la bonne application de la Charte éponyme. Comme celle du Comité arabe des droits de l'homme, nous pensons en effet que cette création est un progrès important²⁷.

Parallèlement, le respect des dispositions constitutionnelles est assuré par l'action du Conseil constitutionnel libanais et du juge administratif suprême. Tandis que le premier a accordé au préambule de la Constitution une force juridique constitutionnelle en 1997²⁸, le second a sacralisé le droit au recours²⁹

²⁴ Constituée de la Lybie, la Jordanie, la Palestine, des Émirats-arabes-unis, du Bahreïn, de l'Algérie, du Soudan, de la Syrie, de l'Irak, du Qatar, du Koweït, de l'Arabie Saoudite et du Yémen.

²⁵ V. notre note sous l'arrêt CE 29.2.2000, Markaz al Bouhous al Ziraya, *Revue al Adl* 2006-4. 1452.

²⁶ Cass. 24.5.1975, Jacques Vabre et CE 20.10.1989, Nicolo.

²⁷ V. Quilleré-Majzoub F., « Le Comité arabe des droits de l'homme: un organe nécessaire au sein de la Ligue des États arabes ? », *RTDH* 2012-92. 771. Créé en 2009, ce comité est l'organe de surveillance de la Charte arabe des droits de l'homme, entrée en vigueur en 2008, dans sa version révisée de 2004. Pour l'auteur ce comité s'insère « parmi les organes de la Ligue des États arabes compétents en matière de droits de l'homme. La transparence de ses travaux et leur publicité, son implication dans l'actualité des États parties et l'utilisation des technologies actuelles de l'information et de la communication viennent renforcer son rôle indispensable ».

²⁸ Suivant en cela la célèbre jurisprudence française CC 44 DC du 16.7.1971, *GDCC*.

²⁹ - V. notre commentaire sous CE 25.10.2001, *al Adl* 2002-4. 566.

en s'inspirant de la jurisprudence française Dame Lamotte (CE 17.2.1950)³⁰. Il s'ensuit qu'en matière de privatisation par exemple, le juge peut recevoir des recours visant à annuler les décrets et procéder à leur annulation, ainsi qu'à celle de toutes les décisions administratives qu'il jugerait illégales. Si l'influence du néolibéralisme se fait sentir derrière toutes ces évolutions, ce dernier est aussi à l'origine d'un certains nombres de textes adoptés par les autorités politiques. On peut citer ici le nouvel article 66 du statut du Conseil d'État libanais. Cet article permet en effet de saisir le juge administratif en cas d'infraction aux obligations relatives à la publicité et à la liberté de concurrence lors de la passation d'un contrat de marché public, afin d'obtenir la suspension de sa signature ou l'annulation des décisions ou dispositions illégales à l'origine de l'opération³¹. Or, à travers cette évolution, il s'agit de sauvegarder le principe néolibéral par excellence de la libre concurrence. On peut aussi citer la Charte du citoyen adopté le 15 novembre 2001 par le Conseil des ministres libanais. Car si elle ne s'est pas encore concrétisée, cette Charte « prévoit l'existence d'un droit d'accès à la justice pour tous les citoyens et la réduction des délais des procès, afin que les décisions de justice interviennent plus rapidement »³² comme l'explique le juge administratif au Conseil d'État libanais, Tarek Majzoub.

Le néolibéralisme est ainsi à l'origine des décisions visant à garantir le libre jeu du marché en assurant le respect de la liberté individuelle, du droit de propriété ou du principe d'égalité. Le juge administratif libanais s'est notamment approprié l'adage : « la liberté étant la règle, la restriction l'exception », comme l'illustre sa défense de la liberté d'association³³ qui, dans le pays du Cèdre, joue, par défaut, un rôle primordial dans la diffusion des droits fondamentaux pour pallier les carences d'un pouvoir législatif défaillant (l'intéressé ne se réunit pas beaucoup, ne légifère que dans la nécessité absolue et surtout pour débloquer les aides financières et les prêts de la Banque mondiale).

L'essor du juge s'explique dans le projet néolibéral dans la mesure où c'est à travers le « *judge-made law* » que le marché va parvenir à se débarrasser des obstacles législatifs et réglementaires qui entravent son emprise sur tous les secteurs de l'économie³⁴. F. Vandevienne voit pour cette raison dans le juge

³⁰ Sur ces questions et l'attitude du juge administratif libanais, v. Nehme Ismael I., *La nature juridique de la décision administrative*, Beyrouth, Ed. al Halabi 2008.

³¹ V. par ex. CE 1^{er}.10.1997, Sct Chikhani et cie, *Revue de la juridiction administrative au Liban* 1999. 29.

³² V. Majzoub T., *La Protection des droits fondamentaux devant la justice administrative*, <http://www.ahjucaf.org/Protection-des-droits-fondamentaux.html>.

³³ Cf. CC (français) 44 DC *préc.* et CE (libanais), 18.11.2003, *Jamyat al difaa an alhoqouq wal horryat* et 8.11.2006, Madeleine Edde avec nos observations in *Revue al Adl* respectivement 2005-1. 136 et 2008. 1083.

³⁴ Le philosophe et syndicaliste Georges Gastaud estime ainsi qu' « il faut supprimer le Conseil Constitutionnel » dès lors qu'il s'agit d' « une institution non élue, composée d'ex-présidents et de hauts fonctionnaires rompus aux basses œuvres de

l'enfant chéri du néolibéralisme : dès lors que son indépendance est censée le rapprocher à maints égards de la prétendue « neutralité idéologique » du marché.

Mais si le néolibéralisme conduit à renforcer la place du juge dans la société, le juge libanais a parfois profité du renforcement de ses pouvoirs pour paradoxalement résister à cette influence néolibérale.

II. LE JUGE LIBANAIS, FER DE LANCE D'UNE RÉSISTANCE AU NÉOLIBÉRALISME

« Les vents ne vont pas toujours dans le sens du désir des navires » dit un proverbe arabe. Or ce dernier semble bien rendre compte des limites auxquelles se heurte la pensée néolibérale. Celles-ci sont visibles en France dès les années 70, avec le travail du mouvement de « critique de droit » né à l'Université³⁵ mais aussi des militants et des politiques : car il a très tôt mis en lumière l'aspect anti-social de la pensée. De telles résistances se sont par la suite aussi manifestées en Amérique Latine et dans le monde arabe. Outre en Algérie sous l'influence de Michel Miaille, elles se retrouvent au Liban. Ce n'est pas une surprise, dès lors que l'Université³⁶, le monde associatif et la classe politique y véhiculent une approche philosophique et humaniste des choses. Or le juge s'est fait le fer de lance de cette résistance.

Le néolibéralisme attendait en effet de lui qu'il satisfasse les besoins du marché, dans la perspective du gain, de l'entrepreneuriat. Mais l'apparition de

l'État bourgeois », <http://www.legrandsoir.info/il-faut-supprimer-le-conseil-constitutionnel.html>.

³⁵ Ce mouvement réunit juristes et politologues français (à Lyon, Montpellier, Nice, Saint-Étienne, Toulouse et Paris) qui, en référence au marxisme, cherchent à définir un projet scientifique et pédagogique en rupture avec les recherches et enseignements en cours dans les facultés de droit. Pour les fondateurs du mouvement, il est important de revendiquer de nouvelles pratiques juridiques en combattant le positivisme ambiant. Quand l'association « Critique du Droit » naît en 1978, elle publie la même année son Manifeste, texte fondateur du mouvement, ainsi que la revue Procès, organe du mouvement. Sur cette question, v. Chevallier J., « Critique du droit et la question de l'enseignement du Droit », in *Le Droit en révolution(s)*, Paris, LGDJ 2011, p. 103-112 ; Kaluszynski M., « Le mouvement "Critique du droit". D'un projet contestataire mobilisateur à un impossible savoir de gouvernement », *id.* V. aussi Israël L., « Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le *cause lawyering* », *Droit & société*, 2001-49 ; Weyl M. et Weyl R., *La Justice et les Hommes*, Paris, Éd. sociales 1962 ; *La part du droit dans la réalité et dans l'action*, Paris, Éd. sociales 1968 ; *Idéologie juridique et Lutte de classe*, Paris, Centre d'Études et de Recherches Marxistes 1972 ; *Révolution et Perspectives du Droit*, Paris, Éditions sociales 1974.

³⁶ Certains enseignants chercheurs libanais, comme Mohamed Watfa, Mohamed Salhab et nous-mêmes, ont directement été influencés pendant leurs études par des membres du mouvement critique tels que Philippe Dujardin ou Jacques Michel.

nouvelles générations de droits l'homme (A) et le maintien du dualisme juridictionnel (B) l'ont parfois conduit à juger autrement.

A. UNE CONSEQUENCE DE L'APPARITION DE NOUVELLES GENERATIONS DE DROITS DE L'HOMME

Dans sa forme la plus radicale, le néolibéralisme réduit les droits de l'homme à l'égalité de traitement entre les individus ainsi qu'au respect du droit de propriété et des libertés économiques qui seuls lui paraissent nécessaires au libre jeu du marché. Il se méfie en effet de la liberté politique, potentiellement liberticide, ainsi que des droits sociaux sémantiquement rabaissés en droit créance et tolérés seulement lorsqu'ils ont pour objectif d'empêcher les plus démunis de sortir du marché. Pour cette raison, le primat de l'économie qui le sous-tend devait d'entrée de jeu butter sur la question sociale dans des pays ayant signé des Déclarations mettant progressivement en place de nouvelles générations de droits de l'homme à partir des années 1940³⁷, comme cela ressort de l'attitude des juridictions des pays traditionnellement les plus favorables au libre jeu du marché.

Aux États-Unis en effet, la notion jurisprudentielle de *public law values* permet désormais au juge de tempérer les excès du marché au nom de l'intérêt général. En Europe, les valeurs de la Convention européenne des droits de l'homme, la notion anglaise de « *natural justice* » et l'attachement du juge allemand à la défense, non plus de la puissance publique (*Staatsgewalt*), mais de celle de droits fondamentaux inscrits dans la Loi fondamentale poursuivent la même finalité. Or ces textes puisent leur source dans différentes idéologies. On y trouve certes du libéralisme, du néolibéralisme, voire même de l'ultralibéralisme ; mais on y trouve aussi de l'humanisme, du socialisme, un peu de marxisme etc.

Le même phénomène se retrouve au Liban avec la décision des juridictions administrative³⁸ et judiciaire³⁹ de faire prévaloir les traités internationaux sur la loi, même postérieure : car cette jurisprudence rend invocable devant le juge libanais pléthore de textes internationaux qui vont dans un sens contraire au néolibéralisme, comme le Pacte précité de l'ONU de 1966, relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

La consécration en droit conventionnel et constitutionnel de nouvelles générations de droit de l'homme est donc bien une des causes de la résistance que les juridictions libanaises opposent parfois au néolibéralisme. Une autre tient au dualisme juridictionnel.

³⁷ V. Giraudoux J. cité in Atias C., *Philosophie du droit*, PUF 2012, p. 43.

³⁸ CE 29.2.2000, Markaz al Bohous, *préc.*

³⁹ *Journal Annahar* 9.8.2012 (Beyrouth).

B. UNE CONSEQUENCE DU MAINTIEN D'UN DUALISME JURIDICTIONNEL

Les dogmes libéraux sont favorables au monisme judiciaire historiquement prépondérant dans les pays anglo-saxons, dès lors qu'il a pour conséquence de faire juger l'administration comme un particulier devant les juridictions de droit commun. Or, le Liban a suivi le choix français d'un dualisme juridictionnel, dont la spécificité est, historiquement, de confier à un juge spécialisé – la juridiction administrative – le soin de juger et contrôler l'administration. L'essor des idées néolibérales a certes entamé cette spécificité en entraînant « la reconnaissance de droits nouveaux en faveur des administrés », comme le relève le professeur Chevallier⁴⁰. Mais leur influence s'est heurtée à ce dualisme juridictionnel. Car ce dernier invite le juge administratif à prendre en compte dans son jugement de l'action administrative ce qui en constitue l'essence même : la défense de l'intérêt général. Or cette spécificité explique pour beaucoup d'auteurs que le droit administratif reste un droit inégalitaire par excellence. Jacques Chevallier donne la mesure exacte de ce constat lorsqu'il écrit qu'en dépit d'« une certaine atténuation de l'unilatéralité », sous-entendu sous l'influence des idées néolibérales, la « structure » du droit administratif « reste caractérisée par un rapport fondamentalement inégalitaire entre l'administration et l'administré, lié au monopole de la contrainte »⁴¹.

Le néolibéralisme voulait surtout que le juge libanais soit le garant du libre jeu du marché. Pour cette raison, il s'est attaché à renforcer son indépendance et ses pouvoirs à coup de lois et de règlements. Le juge, lui, a accepté, mais sans honorer finalement sa part du marché – si on peut dire : c'est particulièrement vrai du juge administratif qui n'a rien renié du caractère fondamentalement politique de son travail de contrôleur de l'action administrative, mis en lumière par Danièle Loschak dans son ouvrage sur *Le rôle politique du juge administratif français*⁴².

Le juge administratif façonne la société, comme le dit le professeur Weil dans sa préface à l'ouvrage de Danièle Lochak. Ses jugements peuvent bouleverser la hiérarchie des normes (que l'on songe au revirement relatif à la place des traités dans l'ordre interne) comme annuler des décisions d'ordre politique (que l'on songe à l'interdiction faite par le juge français à l'administration d'exclure les communistes du concours de l'ENA dans l'affaire Barel⁴³). Dès lors, le juge administratif pouvait difficilement être un pantin aux ordres du néolibéralisme.

⁴⁰ Chevallier J., *Le Droit administratif, droit de privilège ?*, *Pouvoirs* 1988-46. 57 s.

⁴¹ *Id.*

⁴² Paris, LGDJ 1972.

⁴³ CE 28.5.1954, Barel : viole l'égalité d'accès de tous les Français aux emplois publics la décision d'écarter un candidat pour ses opinions politiques.

Si c'est ce qui permet de comprendre qu'il ait en France refusé la marchandisation des corps à laquelle conduisait l'affaire de lancer de nains à l'origine de l'arrêt Cne de Morsang-sur-Orge, au nom du respect dû à la dignité humaine (CE Ass. 27.10.1995), le juge libanais développe finalement la même attitude, les mêmes causes produisant les mêmes effets.

* *

*

En conclusion, je voudrais trancher cette question : la réception de la pensée néolibérale tend-elle à supprimer la spécificité du droit public libanais ?

Répondre à cette interrogation suppose de partir de ce constat : le Liban vit une grande crise à l'époque actuelle et pas mal de plumes accusent le néolibéralisme d'une certaine responsabilité dans cette situation. Ce n'est pas étonnant dès lors que, partout dans le monde, il s'avère « créateur de paradoxes », comme le relève F. Vandevenne : « il veut maximiser la liberté individuelle mais la soumission des sujets est plus grande ; il veut tuer le droit public et pourtant c'est probablement le régime politique qui produit le plus grand nombre de règles juridiques, en particulier à travers ses organes juridictionnels »⁴⁴.

À l'analyse, le bilan est toutefois plus mitigé au Liban. Peut-être parce que les impacts du néolibéralisme ne sont jamais les mêmes dans les pays, chacun ayant ses spécificités propres. Peut-être aussi parce que ce sont des idées justes et erronées à la fois.

Au pays du Cèdre, la diffusion des idées néolibérales s'est en effet accompagnée d'une progression inattendue et surprenante du niveau de la protection des droits de l'Homme qui a, paradoxalement, freiné et paralysé une application d'un néolibéralisme purement économique, sous l'action notamment du juge. Les penseurs néolibéraux ne s'attendaient sûrement pas à cette résistance d'un juge dont les pouvoirs ont été accrus pour favoriser le libre jeu de la concurrence mais qui en a profité pour retenir une interprétation plus généreuse des droits de l'Homme et de son rôle dans la société. Mais une telle résistance n'est, à vrai dire, pas véritablement surprenante : car s'il peut imposer un nouveau modèle économique, le néolibéralisme ne peut revenir sur des centaines d'années de lutte pour la promotion des droits de l'homme. Il suffit de songer au principe de la dignité de la personne humaine et au fameux arrêt

⁴⁴ Vandevenne F., *op. cit.*

français Commune de Morsang sur Orge⁴⁵ pour s'en convaincre. La montée en puissance du néolibéralisme s'est ainsi accompagnée au Liban de comportements juridictionnels démocratiques qui loin d'affaiblir le droit public sont au contraire venus le revitaliser.

Le défi est aujourd'hui d'empêcher que les forces rétrogrades et obscurantistes ne détournent les mécontentements nés de ces évolutions. Pour cela, il est nécessaire d'instaurer un dialogue entre les économistes, les politiques et les syndicats pour adapter encore davantage le néolibéralisme aux exigences sociales, à l'humanisme dont le XXI^e siècle naissant a besoin. Les autorités politiques libanaises essaient, quoique timidement, de prolonger l'action juridictionnelle en proposant des textes ayant une vision généreuse de l'Homme et ne le réduisant pas à sa seule dimension économique. En définitive, c'est sans doute la leçon la plus importante de la réception des idées néolibérales par le Liban : le néolibéralisme ne pourra survivre que s'il se transforme en autre chose qu'un dogme en faveur du libre jeu du marché, pour tenir compte des attentes des forces vives de la société.

⁴⁵ CE Ass. 27.10.1995, Cne de Morsang-sur-Orge. V. la critique pertinente d'Olivier Cayla, « Jeux de nains, jeux de vilains », in *Les droits fondamentaux de la personne humaine en 1995 et 1996*, Paris, L'Harmattan 1998, p. 149 s.