

La justice administrative libanaise face aux enjeux de la modernité et de la citoyenneté

Il existe une tendance générale actuelle à resignifier des notions et des concepts jusqu'alors vus comme dichotomiques comme Orient et Occident, raison et émotion, tradition et modernisation, local et global. Cette tendance dans le cadre de la recherche universitaire se veut universelle, progressiste, moderniste. Je pense qu'au contraire cette dichotomie continue à exister malheureusement : l'analyse de la situation libanaise le prouve. Les décisions du juge libanais confirment en général cette dichotomie. Notre critère reste le droit français qui a tant inspiré et inspirera le droit libanais et la jurisprudence libanaise. Je ne vais pas jusqu'à dire que la France incarne l'Occident, la raison, la modernisation et le global.. Et que le Liban incarne l'Orient, l'émotion, la tradition et le local.. Je tenterai de justifier, à travers une définition de la citoyenneté et la modernité, pourquoi je défends la thèse selon laquelle cette dichotomie existe bel et bien en droit libanais (deuxième partie), après avoir dressé, à travers quelques cas jurisprudentiels, un état des lieux de cette jurisprudence et ses malaises (première partie).

Première partie : la modernité et la citoyenneté dans la jurisprudence administrative libanaise

Première section : modernité et citoyenneté, deux concepts ambiguës

Le débat fait rage de nos jours pour essayer de comprendre la notion moderne de la modernité et de la citoyenneté, ou plutôt la notion de « citoyen moderne ». Certes l'évolution va dans le sens d'une plus grande reconnaissance des droits du citoyen. Avec les nouveaux moyens de communication le citoyen ne peut plus être caché, comme on ne peut plus cacher tous ces grands moyens technologiques qui révolutionnent la communication et les rapports entre les gens. Comme le dit le proverbe arabe : « qui creuse un fossé à son frère y succombe ». Le citoyen est désormais là, exigeant, demandeur.

Le citoyen moderne et malgré sa marginalisation par la mondialisation convoite des droits appliqués effectivement, une hiérarchie des normes respectées, et une justice (administrative notamment) consciente de l'évolution des idées en ce début du vingt-et-unième siècle.

Le multiculturalisme s'est imposé sous l'effet de la globalisation et devant le spectacle de la destructuration de la narration nationale. Les sociétés deviennent plus plurielles et le désir de l'harmonisation encore plus fort. Quel paradoxe ! Le juge administratif peut jouer un rôle important à cet égard. La société libanaise est une société plurielle par excellence : communautés religieuses, activités associatives très fortes de nos jours (2006), appartenances idéologiques diverses et contradictoires (nationalisme arabe, libanais, pro-américains, pro-syriens). La société libanaise veut être moderne. Cette aspiration est perceptible à travers l'histoire du Liban, l'œuvre des Libanais, l'occidentalisation, la francisation, l'aspiration à plus de libertés publiques. Dans ma présente recherche je me tiens à la conception classique de la modernité, c'est-à-dire j'évite délibérément le débat tracassant sur la post-modernité. Je me tiens à la conception, naïve dans l'apparence, d'une modernité universelle et abstraite. Il y a un besoin pressant de ré-humaniser l'espace civique et civil où nous vivons.

Contemplant la société libanaise on ne peut que constater deux choses contradictoires, mais dialectiquement liées : d'une part, une société évoluée dans ses normes juridiques comme dans les désirs de ses citoyens ; d'autre part une situation cruelle au niveau de la relation citoyen-justice (le citoyen libanais pense mal d'une justice onéreuse et dont il doute de son indépendance). Les pouvoirs publics ont en effet désubstantialisé les droits civils et sociaux (Giorgio Agamben) en Orient et en Occident tel qu'on ne sait plus ce que les notions de « bien public » et « ordre public » veulent bien dire.

La politique ne doit pas tuer le politique. Le citoyen moderne libéral du plan T.H.Marshall est-il mort ? Depuis 1948 il peine à exister : exclusion de classes entières, de femmes, famine, mauvais fonctionnement des mécanismes de la représentation sociale. Le capitalisme sauvage et la mondialisation en sont en partie responsables. Le citoyen moderne international ou post-national (de l'après mondialisation) se heurte aux mêmes problèmes, sinon à de plus graves. Pierre Legendre évoque son souci de la transformation du politique en raison ultra-managériale.

Pour Habermas l'État-Nation, fortement soumis aux pressions du multiculturalisme et de la globalisation, doit reconnaître des principes politiques universalistes et la déconnexion entre citoyenneté et nationalité. Pour le grand philosophe on doit atteindre la démocratie en misant sur les règles procédurales du patriotisme constitutionnel, sur le droit des gens au niveau international et sur l'articulation entre le national et l'international, grâce à une éthique de la discussion, au consensus raisonné et au refus de la violence. Toute démarche qui étudie la justice devrait partir de ces

bases. Où est-ce que diffère le citoyen moderne de nos jours du citoyen d'il y a deux millénaires. Platon ne voulait entendre parler de citoyen. C'est Aristote qui en a ouvert la discussion : « Un citoyen au sens absolu ne se définit par aucun autre caractère plus adéquat que par la participation aux fonctions judiciaires et aux fonctions publiques en général. » (Aristote, III, 1).

Mais la citoyenneté était impossible « pour ceux qui n'ont pas assez de loisirs et qui ne peuvent comprendre les problèmes politiques, pour ceux dont l'occupation est routinière. Les femmes n'y ont pas accès car leur vraie place se trouve à la maison et non dans l'agora ». Au XIXe et XXe siècle il y a eu extension de la citoyenneté formelle grâce à la révolution des droits humains. Après tout, qu'est-ce la Révolution française sinon l'expression avancée de cette idée de participation des hommes aux affaires de la société : concours personnel des citoyens à la formation de la loi, expression de la volonté générale.

Le citoyen a tout maintenant, en théorie. Mais à y chercher en profondeur l'avancée est minime. Tant que subsiste la distinction entre vie économique et vie politique, entre vie privée et vie publique il y a aliénation et une société divisée en classes (Marx). Pour Marx le citoyen moderne n'existe que dans le cadre d'une forme socialiste d'autogestion industrielle et sociale « qui réconcilierait l'idéal grec de la participation avec l'aspiration moderne à l'individualité et au bien-être économique ». D'autres problèmes se poseront : comment concilier l'universalisme annoncé de la représentation politique et la prise en compte des attentes particulières de telle ou telle collectivité ou minorité¹.

Le citoyen moderne c'est, ni plus ni moins, le même citoyen aristotélicien avec quelques surplus d'exigence : l'idée centrale reste celle de la participation. La nouveauté consiste en ce que le citoyen de nos jours participe non plus seulement pour élire les représentants de la volonté générale mais aussi au sein des entreprises, des écoles (parents d'élèves), syndicats, associations. Le citoyen moderne va un peu plus loin sur le chemin de la démocratie directe.

Ce qui toutefois doit nous pousser à garder la modestie c'est que la tension n'a jamais cessé entre le local et le global, les classes sociales et le capital, l'égalité et la liberté, la tyrannie de la majorité et les droits des minorités. Tout cela fait que l'avancée est uniquement formelle tout en reconnaissant les pas réalisés sur un plan fondamental selon les pays et les époques (avancée de l'effectivité des droits humains en Europe occidentale, liberté d'expression, le système de votation).

¹ - Technopolis (Crises urbaines et innovations municipales), Jean-Pierre GAUDIN, Presses Universitaires de France, 1989, 168 p.

§ Et le juge devant tout cela ?

D'un fonctionnaire docile le juge serait devenu à l'époque moderne un homme indépendant qui applique la loi. A quel point cette révolution s'est-elle produite ? L'on sait les réalisations d'un juge administratif qui exerce sur les autorités publiques un contrôle de plus en plus efficace. On connaît aussi les limites d'une telle audace. Une bonne citoyenneté c'est un bon juge, un juge qui applique la loi et qui l'interprète dans un sens citoyen, c'est-à-dire plus respectueux des droits des citoyens. Le juge administratif libanais a suivi cette évolution dans la mesure du possible, par mimétisme des avancées réalisées par le juge français. Le juge des citoyens modernes doit assurer à ces derniers leur droit à la communication des dossiers administratifs, à l'exécution des décisions juridictionnelles, à la liberté d'expression, au droit de manifester, de constituer des associations, à l'égalité devant les services publics.

Parallèlement et réciproquement, le juge administratif ne peut évoluer sans les avancées réalisées par un juge constitutionnel, protecteur des droits et des libertés des citoyens. En droit français, droit fondateur du droit libanais, le Conseil constitutionnel s'est érigé en protecteur des droits et libertés des citoyens et en garant de l'Etat de droit².

Le Conseil constitutionnel a étendu en effet le bloc de constitutionnalité : renvoi à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) dans la décision dite « taxation d'office » du 27 décembre 1973 (relative au principe d'égalité), et par suite tous les droits et libertés énoncés dans cette déclaration comme la liberté d'expression, l'égalité de tous devant la loi, devant les emplois publics, devant l'impôt, la non-rétroactivité des lois pénales, la proportionnalité des peines, ou encore la propriété « droit inviolable et sacré » ; la consécration de la valeur des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République énoncés dans le préambule de la constitution française de 1946 : liberté d'association, liberté d'enseignement et de conscience, l'indépendance des professeurs d'universités ou encore le respect des droits de la défense ; l'application des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps, énoncés et énumérés dans le préambule de la Constitution de 1946 (égalité homme-femme, droit d'asile, liberté syndicale, droit de grève ou même le droit à l'emploi. Sans oublier les principes dénommés principes

² - Et ce depuis sa décision fondatrice du 16 juillet 1971, qui a consacré la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de 1958, lequel renvoie au préambule de la Constitution de 1946 et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le juge constitutionnel libanais a lui aussi suivi le juge français dans sa reconnaissance de la valeur constitutionnelle du préambule : voir notre étude « La réception des droits de l'homme en droit administratif libanais », in Feuilles universitaires (Ed. Ligue des professeurs de l'université libanaise), n°22, 2001, p.91.

à valeur constitutionnelle sans autre précision, comme la continuité de l'Etat et du service public (décision du Conseil constitutionnel libanais n°1/1997) ou la dignité humaine (arrêt Morsang-sur-Orge du Conseil d'Etat français).

§ Difficultés :

Mais devant le juge administratif ou le juge constitutionnel le problème reste entier lorsqu'il s'agit de devoir concilier plusieurs libertés contradictoires ou des libertés et des devoirs (liberté d'aller et de venir et devoir de maintenir l'ordre public). Comment appliquer une telle liberté dans un pays comme le Liban vivant dans un équilibre communautaire fragile ? Comment pouvoir appliquer un tel idéal aux réfugiés palestiniens ? Comment concilier liberté et sécurité, propriété et droit au logement, droit à la vie et liberté de la femme de disposer de son corps, etc. ? Surtout que ni le juge administratif ni le juge constitutionnel n'admettent de hiérarchie formelle entre les droits et libertés des citoyens.

Ce coup d'œil que nous avons jeté sur la notion de modernité et de citoyenneté nous convainc que dorénavant, au vingt-et-unième siècle, l'on doit composer avec ces nouvelles conceptions. La modernité et le citoyen moderne deviennent une réalité qui s'impose. Lorsque le téléphone mobile commençait à se répandre je me rappelle avoir dit que « jamais vous ne verrez avec un cellulaire qui sonnerait et qui dérange ». Je regrette d'avoir été si simpliste pour ne pas dire davantage. Je ne peux plus m'en passer. On ne peut plus faire « la belle au bois dormant replonger dans son sommeil à grand renfort de somnifères »³. Comme en matière de technologie, en droit aussi, le juge et les juristes doivent comprendre que leur immobilisme c'est du « faux confort »⁴. Philippe Messine dit qu' « autour de nous les trains accélèrent : le changement technologique, le tourbillon des cultures, les relations internationales⁵. Refuser le changement, c'est le suicide par le froid, c'est se laisser doucement couler à pic. La noyade pourrait être lente et presque indolore, mais elle serait inéluctable. »⁶ La même équation s'applique aux juristes : ou bien moderniser les lois, les jugements et les interprétations au rythme des courriels (e-mails) ou c'est la noyade. Nous verrons que le juge administratif libanais en est conscient qui tente, à travers des décisions récentes, d'éviter la noyade. C'est ce que démontrera cette deuxième section.

³ - Philippe Messine, « Liberté, égalité, modernité », Editions La Découverte, 1985, p.7.

⁴ - François Mitterand a utilisé cette expression pour décrire la société française.

⁵ - Qui n'a pas remarqué durant la dernière guerre au Liban qui s'est déclenchée le 12 juillet 2006 que la technologie a son mot à dire (pour ne pas dire son dernier mot) dans une grande mesure. Ce qui ne veut pas dire qu'on doit succomber à la course folle aux armements.

⁶ - Philippe Messine, op. cit, p. 7.

Deuxième section : modernité et citoyenneté dans les décisions du juge administratif libanais

Nous nous arrêtons dans cette section devant certaines stations jurisprudentielles pour tenter de dégager la position du juge administratif libanais à l'égard de quelques questions de citoyenneté : le retrait des actes administratifs, le droit de constituer des associations, responsabilité de l'administration, etc..

A- Le retrait des actes administratifs : « affaire de la naturalisation قضية التجنيس »

Dans une décision du Conseil d'Etat libanais « al Rabita al Marounya » (la ligue maronite) du 7/5/2003 la ligue maronite avait présenté une requête le 26/8/1004 contre le décret de naturalisation du 20/6/1994 afin de retirer les décrets de naturalisation ayant accordé la nationalité libanaise à certaines personnes de manière injuste⁷.

Cette décision pose la question de la possibilité de retrait de la nationalité (libanaise) en cas de fraude. En matière de citoyenneté la nationalité est le « Lien » par excellence. Une question de vie ou de mort à traiter avec prudence dans un Etat de droit. Devenir citoyen c'est acquérir des droits et devoir assumer des devoirs. C'est l'adhésion à une patrie, l'appartenance entière morale et matérielle à une communauté d'esprit et l'appropriation d'une histoire. Un citoyen moderne a le droit d'exiger que l'administration et la justice traitent de la manière la plus sérieuse les dossiers de naturalisation. Dans « al Rabita al Marounya » se posa la question suivante : qu'advient-il des décrets de naturalisation entachés de fraude ? La règle jurisprudentielle veut que le retrait soit toujours possible puisqu'il s'agit dans ce cas d'un acte nul et non avénu et donc pour lequel le délai ne court jamais. Mais en contrepartie le comportement citoyen de l'Etat devrait être conforme à un « code moral moderne » qui exige que ces dossiers soient traités avec respect. Très brièvement cette décision a posé l'interrogation suivante : même en cas de fraude et malgré les règles jurisprudentielles en vigueur l'administration a-t-elle le droit de « prendre son temps ». Nous sommes en 2006 et toujours sans suite de cette décision, c'est-à-dire toujours en attente des résultats des enquêtes du ministère de l'intérieur et donc sans décision juridictionnelle. Douze ans après

⁷ - Voir notre note sur cette décision dans Revue al Adl, revue du barreau libanais, 2003, numéros 2 et 3, p. 41.

Cette décision a été rendue neuf ans après la date du décret de naturalisation. Mais le Conseil d'Etat ne se prononce pas sur le retrait ou pas des décrets de naturalisation mais confie de nouveau au ministère de l'intérieur le soin de révéifier les dossiers, ce qui permettra au Conseil d'Etat de retirer les décrets de naturalisation obtenus par la fraude.

l'acquisition supposée de la nationalité libanaise, un particulier ne sait pas s'il est ou non citoyen libanais. Comme vont les choses, la décision définitive ne sera pas rendue avant plusieurs années si tant est qu'elle sera rendue un jour. C'est ce que nous nous permettons d'appeler un comportement non citoyen et non moderne. C'est le problème du retard flagrant dans le traitement des dossiers administratifs et de justice.

Le retrait des actes administratifs est une sanction sévère, c'est pourquoi l'administration ne peut retirer un acte que durant le délai de deux mois. De même le particulier qui recourt à la fraude pour obtenir des droits est lui aussi sanctionné sévèrement puisque le délai de recours ne s'arrête pas contre les actes ayant accordé des droits par la fraude. Mais là aussi, le comportement citoyen du service de la justice doit respecter un délai raisonnable. Est-il possible de retirer la nationalité libanaise de celui qui a poursuivi ses études en tant que libanais et qui s'est marié en cette qualité ? Le manquement à l'obligation pour le service public de la justice de rendre les décisions dans un délai raisonnable n'est-il pas capable de rendre inefficace une règle juridique ?

Agissant de la sorte nous pensons que l'Etat, le service public de la justice manquent à leur devoir de respect des citoyens.

B- Avancée dans les décisions sur la responsabilité administrative

Le juge administratif libanais a réalisé une avancée importante sur le chemin de la responsabilisation de l'administration. Très tôt il s'est engagé à indemniser les citoyens endommagés par des actes commis par l'administration. En droit libanais et jusqu'à 1924 c'est la règle de la non responsabilité de l'administration publique qui régnait car on appliquait les lois ottomanes et notamment les dispositions d'« al Mejalla » qui ne contenait pas de textes sur la responsabilité administrative. Le 24 avril 1927 le jeune Conseil d'Etat libanais rendit sa première décision « Vincent Dayé » par laquelle il imposa à l'administration l'indemnisation du requérant qui a été endommagé suite à la chute d'un mur sur sa voiture.

Le Conseil d'Etat libanais continua dans son parcours de responsabilisation de l'administration, suivant par là avec un certain mimétisme le juge français mais avec beaucoup de différenciation comme

nous allons le voir. Dans certaines récentes décisions la responsabilisation est surprenante : citons l'arrêt « Marcel Boutros مرسيل بطرس »⁸.

Dans cette affaire Monsieur Boutros qui possédait une galerie de meubles réclamait indemnisation pour les dommages subis par lui à cause des barricades levées par les autorités publiques devant le palais gouvernemental (siège du conseil des ministres) afin de protéger le premier ministre. Le Conseil d'Etat décida l'indemnisation du requérant sur la base du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, ce qui veut dire que pour le Conseil le dommage fut exceptionnel et spécial⁹. De même, à titre d'exemple, dans « Saleh Solh »¹⁰ le Conseil trouva que l'Etat a manqué à son devoir de nettoyer les terrains des mines laissées après des entraînements de l'armée, ce qui causé l'amputation du bras du requérant.

Sont nombreuses les décisions du Conseil d'Etat libanais qui déclarent l'Etat responsable pour faute : en cas de circonstances exceptionnelles la voie de fait est jugée par le juge administratif et l'Etat doit indemniser le requérant dont l'armée a occupé les bureaux durant la guerre (arrêt « Akef Haidar »).

C- Le droit de constitution des associations

Le droit de constituer des associations pose le problème de la liberté d'expression. La constitution libanaise reconnaît cette liberté fondamentale de manière qui ne prête à aucune ambiguïté : La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de presse, la liberté de réunion et la liberté d'association sont également garanties dans les limites fixées par la loi (article 13). Or la liberté de constituer des associations a été ignorée suite à une pratique gouvernementale, née durant la guerre libanaise, qui a consisté à ajouter des exigences ayant transformé le droit de constituer des associations sur simple dépôt de dossier en un droit soumis à autorisation préalable. Mais fort heureusement une décision juridictionnelle administrative « citoyenne et moderne » par excellence a été rendue par le Conseil d'Etat qui a corrigé la situation en donnant une interprétation juste des textes et en accordant aux citoyens le droit de constituer des associations sur simple dépôt de dossier¹¹.

Il s'agissait d'une requête présentée par ladite association tendant à annuler la décision du ministre de l'intérieur¹² qui impose aux associations de respecter certaines conditions jugées par l'association non conformes à la loi libanaise sur les associations. En effet selon la loi les citoyens libanais ont le droit de

⁸ - Du 7/7/1998, Majallat al qada al idari, p. 617

⁹ - Important de signaler que l'indemnité décidée dans cette décision fut considérable.

¹⁰ - Majallat al qada al Idari, 1988, tome 1, p. 45.

¹¹ - CEL, "Jamyat al difaa an alhoquq wal Hourriat" (Association de défense des droits et des libertés), 18/11/2003.

¹² - Du 16/1/1996.

constituer des associations sur simple dépôt de dossier déclarant le but de l'association et ses activités (non lucratifs), ainsi que les noms des membres fondateurs et le siège social. Or les autorités publiques ont ajouté des conditions qui s'apparentent à une autorisation préalable : l'envoi du dossier au ministère de l'intérieur, ministère de la santé, demande de renseignement sur les dossiers personnels des membres fondateurs de l'association, etc.. L'attente se faisait longue parfois (des années) pour apprendre que le dossier a été classé. Cette décision prise par le juge administratif libanais remet les pendules à l'heure et sanctionne les abus répressifs pratiqués par les autorités publiques.

La décision du ministre de l'intérieur portait le nom de « communiqué ». En principe la juridiction administrative refuse de recevoir des requêtes contre des communiqués, qui ne sont pas considérés comme des décisions exécutoires. Le juge libanais dans cette affaire fait preuve de respect de la citoyenneté en proclamant que ce communiqué est en réalité une véritable décision exécutoire et donc la requête devrait être recevable. Sur le fond l'association estime que la décision du ministre est illégale puisqu'elle est contraire à l'article 13 de la constitution libanaise (liberté d'expression) et contre le pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 2) adopté par le Liban¹³, ainsi que les articles 2, 6 et 8 de la loi sur les associations¹⁴.

Une autre question intéresse la liberté des citoyens : c'est le libre consentement et la liberté contractuelle. La partie requérante invoque ce principe qui a rapport direct avec le fondement juridique des Républiques et des Etats de droit, à savoir la liberté contractuelle des citoyens, pourvu que cette liberté ne nuise pas à l'ordre public. C'est que les autorités publiques exigeaient aussi de l'informer avant la tenue des réunions des associations. Or rien dans les textes ne formule cette exigence. Il s'agit donc d'une violation de l'article 166 du code des contrats et des obligations qui consacre la liberté contractuelle.

Autre question relevée dans cette affaire et qui concerne le respect de la citoyenneté moderne : c'est le regard large et ouvert sur la qualité d'agir en justice. L'on sait que plus les sociétés deviennent démocratiques, plus nombreuses deviennent les possibilités d'agir en justice. La loi exige un intérêt direct, personnel et légitime. L'évolution a touché le sens de ces mots. Aux yeux de l'Etat l'association en question

¹³ - Le 1/9/1972.

¹⁴ - Notamment l'article 2 qui stipule: « la constitution des associations n'exige pas l'obtention d'une autorisation ; il faut seulement en informer les autorités publiques ».

n'a pas la qualité d'agir puisqu'elle n'a pas encore rempli les conditions qui en font une véritable association. Le Conseil d'Etat, en désaccord avec l'Etat, a estimé que cette association, étant constituée par le simple dépôt de dossier jouit donc en cette qualité de l'intérêt à agir en justice. Il est important de signaler ici l'évolution acquise en France à cet égard : citons un arrêt relativement ancien par lequel le Conseil d'Etat a estimé que le particulier amoureux des campings a qualité d'agir pour présenter une requête contre une décision municipale interdisant le camping dans un village auquel ce particulier n'appartient pas¹⁵.

En un mot cette décision "Jamyat al difaa an alhoqouq wal Hourriat" (Association de défense des droits et des libertés) du 18/11/2003 est une décision qui renoue avec la tradition de démocratie (formelle, nous nous empressons de dire) au pays du cèdre, ainsi qu'avec la tradition de conformisme à la jurisprudence française, d'aucuns diront « mimétisme anarchique du juge français »¹⁶. En effet cet arrêt se place dans le cheminement droit du fameux arrêt « De Beauvoir » du Tribunal administratif de Paris du 25/1/1971 par lequel le juge français affirme que la constitution des associations est libre, puisque soumis au concept de dépôt de dossier et non à celui de l'autorisation préalable ; et ce malgré l'absence du principe de la liberté de constitution des associations dans la constitution française, alors que ce principe existe dans la constitution libanaise (article 13).

Deuxième partie : Persistance de la dichotomie

Première section : Les décisions critiques

A- La responsabilité administrative

J'avais évoqué l'avancée réalisée par le juge libanais en matière de responsabilité administrative. Dans cette sous-section je m'arrête devant l'autre versant : les lacunes.

¹⁵ - CEF, "Abisset", 14 février 1958, Lebon, 98.

¹⁶ - Voir notre contribution : « Quelques réflexions sur l'influence du Code Napoléon de 1804 sur les systèmes juridiques arabes et musulmans (cas du Liban), in Actes du colloque international de Grenoble du 3 et 4 décembre 2003 sur le thème « le Code civil et les Droits de l'homme », organisé par la Faculté de droit de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble, Ed. L'Harmattan, p.355.

Le respect de la citoyenneté moderne exige la réparation des particuliers ayant subi des préjudices du fait des actes de l'administration. L'arrêt français « Blanco » du Tribunal des conflits du 8 février 1873 est venu semer cette étonnante graine pour l'époque d'alors : l'Etat est responsable de ses actes. Le juge administratif libanais a suivi la jurisprudence française dans cette matière, comme nous l'avons vu, mais c'est un suivisme de principe qui n'a pas encore touché l'essentiel. Trop d'hésitations, trop d'absence d'indemnisation, trop de modestie dans la responsabilisation.

Nous constatons par exemple que le juge administratif libanais ne dédommage pas les citoyens pour les dommages subis en temps de guerre et recourt exceptionnellement à l'application de la notion de responsabilité sans faute. D'autre part l'on est surpris parfois par quelques décisions qui ressemblent à de petites îles dans une vaste mer, décidant d'une forte indemnisation¹⁷. Intéressant est aussi le débat engagé autour des deux décisions du Conseil d'Etat libanais dans l'affaire « Fattouch » ayant accordé une forte indemnisation du fait d'une décision administrative qui avait stoppé illégalement les travaux des carrières¹⁸.

Rien ne justifie la non indemnisation en cas de tempêtes surtout lorsqu'il ne s'agit pas du tout de cas de force majeure. Or ce fut la position adoptée globalement par la jurisprudence administrative libanaise dans les affaires relatives à ce qu'on a pu appeler « les tempêtes des deux heures » en 2000 et les autres tempêtes en 2003 qui ont fait beaucoup de dégâts en particulier dans la Bekaa et le nord. Citons aussi la position négative du Conseil d'Etat en dehors des tempêtes imprévues : arrêt « Héritiers Elias Zaidan » du 10/7/1995¹⁹ où le Conseil estime que l'Etat n'est responsable ni sur la base de la responsabilité pour faute ni sur celle sans faute. Or cette tempête n'est pas un événement imprévu et, au cas où il était imprévu, il n'était pas imprévisible dans cette région, l'absence de prudence et de prévention de la part de l'Etat étant la cause première, ce qui a amené les autorités étatiques à révoquer le mohafez (préfet) de la Bekaa.

Précisons que la notion de responsabilité sans faute est née pour assurer un meilleur respect de la citoyenneté moderne et il faut admettre que le vingtième siècle est celui des droits de l'homme. Même en l'absence de texte la jurisprudence (administrative) a déployé des efforts théoriques immenses pour pouvoir indemniser les citoyens lésés par les actes (ou l'absence d'acte) de l'administration.

Mais le juge administratif libanais recourt rarement à la notion de responsabilité sans faute. Ici c'est tout un travail de sociologie juridique comparée, voire de philosophie du droit à faire pour comprendre

¹⁷ - Voir CEL "Marcel Boutros", du 7/7/1998, Majallat al Qada al Idari, 1999, p. 617.

¹⁸ - Voir Journal Annahar, 20 janvier 2006.

¹⁹ - Tempêtes de neige au Col al Baidar ayant abouti au blocage de la route et causé la mort d'un nombre important de personnes.

pourquoi devant le même cas le juge administratif libanais se comporte autrement que le juge français, auquel pourtant il se réfère sans arrêt et devant lequel le palais de justice libanais est en admiration permanente. S'agit-il non seulement d'un mimétisme mais de surcroît d'un faux mimétisme ? Toujours est-il qu'en matière de responsabilisation des autorités publiques beaucoup de décisions seraient injustes, voire méprisantes de la notion de citoyenneté moderne : comme cette décision «Rodolf et cie»²⁰ par lequel le Conseil d'Etat refuse d'appliquer la notion de responsabilité sans faute pour rupture d'égalité entre les citoyens pour indemniser les particuliers lésés par les événements de 1975 et dans lequel il justifie de manière étonnante et en tous cas peu citoyen son refus d'indemniser: On ne peut, dit-il, indemniser sur la base de la notion de rupture du principe d'égalité car il y avait bien égalité dans les pertes et les préjudices, tous les Libanais ayant bel et bien souffert de cette guerre. Ici, nous pensons que le principe de l'indemnisation pour rupture d'égalité qui a été créée pour indemniser est utilisé par le juge libanais pour ne pas indemniser, l'égalité dans la détresse ne justifiant pas la non indemnisation.

Nous estimons que la modernité, la bonne citoyenneté et la démocratie exigent du juge administratif libanais plus de courage dans la responsabilisation des autorités publiques. Certains juges avouent que la situation économique d'un pays bloque une telle hardiesse (cas du Liban). Notre repoussons ce raisonnement : ce n'est pas le montant de l'indemnisation qui importe mais le principe et la reconnaissance, surtout en un temps où le lien entre le droit et la notion de risque se resserre²¹. Les autorités publiques libanaises et les juges administratifs ont souvent tendance en matière de responsabilité à avancer l'hypothèse de l'absence de preuve de la responsabilité de l'Etat (cas de l'affaire Héritiers Elias Zaidan). Je pense que de nos jours l'évolution juridique en matière de responsabilité exige des juges une nouvelle orientation devenue indispensable suite au succès du principe de précaution. De quoi s'agit-il ? « Le principe de précaution est une manière plus efficace de gérer les dangers pour l'environnement et la santé que l'évaluation conventionnelle du risque scientifique »²². Avec le principe de précaution l'on s'arrête devant les risques soupçonnés, pas seulement devant les risques démontrés. Il faut revenir à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 : « En cas de risque de dommages graves ou irrésistibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. Si l'on applique le principe de précaution en matière de responsabilité administrative on peut dire la chose suivante : dans

²⁰ - Du 20/5/1998, Majallat al qada al idari, 1998, tome 2, p. 500

²¹ - Voir à ce sujet « le droit et le risque », Sous la direction de la Commission du droit du Canada, Les Presses de l'Université de Laval, 2005.

²² - Dayna Nadine Scott, « Inversion du fardeau de la preuve : le principe de précaution et ses possibilités de « démocratisation » du risque », in « Le droit et le risque », op.cit. p.78.

l'affaire « Héritiers Zaidan » le juge administratif libanais, suivant par là le même raisonnement des autorités publiques, s'appuyait sur l'absence de preuve de la responsabilité des autorités publiques, qui ont fait tout leur possible pour éviter un tel drame²³. Avec la consolidation du principe de précaution le juge ne peut plus se comporter de la sorte, puisque la responsabilité sera engagée pour les risques soupçonnés et non seulement démontrés. Le risque soupçonné aurait imposé aux autorités publiques dès le début de la tempête de bloquer totalement la route du « Col al Baidar » devant les passagers.

B- Les actes de gouvernement

Les actes de gouvernement sont les actes administratifs qui ne sont pas soumis au contrôle du juge administratif, parce qu'ils touchent de près à la politique générale de l'Etat. Au 19e siècle le Conseil d'Etat français refusait tout recours présenté contre des actes touchant à la politique générale de l'Etat. Mais les exigences de la modernité et de la démocratie ont bien rétréci cette notion. En droit français plusieurs actes qui étaient considérés comme des actes de gouvernement ne le sont plus. Le juge reconnaît de plus en plus difficilement l'existence d'actes de gouvernement: ne constituent plus un acte de gouvernement la décision du ministre des finances répartissant entre les banques françaises et la Compagnie française pour le commerce extérieur des sommes provenant de la cession des créances relatives à la construction d'une papeterie en Colombie (TC 2 décembre 1991, Préfet de Paris/COFACE) alors que cette cession est le résultat direct d'une action diplomatique. Ne constitue plus un acte de gouvernement le refus d'extrader: CEF, 15 octobre 1993, Grande Bretagne et Gouverneur de la colonie royale de Hongkong.

Le Conseil d'Etat libanais estime que si le gouvernement est en droit de refuser d'exécuter par l'usage de la force armée les décisions juridictionnelles cet acte ne doit pas être considéré comme un acte de gouvernement insusceptible de recours pour excès de pouvoir. Le Conseil a décidé aussi que la décision du conseil des ministres consistant à interdire toute relation avec une compagnie ayant une filiale en Israël ne fait pas partie des actes de gouvernement.

²³ - On voit que le fardeau de la preuve échoit à la victime.

Dans l'espace qui nous est réservé dans notre honorable revue (Awraq Jamiia) nous ne pourrions pas nous étaler davantage pour essayer de cerner la position du juge libanais à cet égard. Nous nous contentons de dire que le juge administratif libanais suit timidement l'évolution jurisprudentielle en France, c'est-à-dire veut rétrécir le champ des actes de gouvernement ; preuve en est qu'il note souvent dans ces arrêts le fait que l'évolution va dans ce sens. Néanmoins nous pensons que beaucoup d'efforts restent à faire : un arrêt récent vient signaler que le juge libanais est loin de vouloir rétrécir ce champ, et donc loin de réaliser le respect de la citoyenneté moderne qui est indissociable d'une ouverture à pleins vents du recours pour excès de pouvoir. C'est un arrêt du 14/7/2004, « Société des betteraves (non publié jusqu'à l'heure) » dans lequel le Conseil d'Etat voit un acte de gouvernement dans la décision du conseil des ministres de supprimer le soutien financier pour l'industrie des betteraves (production du sucre). Pour le Conseil c'est une décision à caractère politique rentrant dans le cadre de la fonction gouvernementale exercée par le gouvernement en tant qu'autorité constitutionnelle.

On peut dire ici qu'à la lecture de la décision le lecteur s'aperçoit que les justifications avancées par la juridiction administrative pour considérer que c'est un acte de gouvernement ne sont pas convaincantes. D'autre part le Conseil d'Etat recourt dans cette décision à une notion abandonnée par la jurisprudence depuis le dix-neuvième siècle, à savoir le caractère politique de l'acte.

Cet arrêt récent est un coup dur à une évolution qui va dans le sens inverse de l'évolution de la notion des actes de gouvernement ; cet arrêt du Conseil d'Etat respecte peu les exigences de la citoyenneté contemporaine.

Nous nous contentons ici de consacrer ces deux sous-sections sur des problèmes spécifiques (la responsabilité administrative et les actes de gouvernement). Dans une troisième sous-section nous dresserons quelques autres exemples et généralités relatifs à l'attitude critiquable de juge administratif.

C- Autres actes « douteux »

En effet, dans de nombreux autres domaines des efforts juridictionnels sont à déployer pour un meilleur fonctionnement de la justice administrative. Nous pensons au travail procédural de l'administration de la justice : nous savons les nombreux obstacles auxquels se heurte le citoyen libanais lorsqu'il présente

une requête juridictionnelle (excès de pouvoir ou lien contentieux). C'est pourquoi l'institution du médiateur de la république devient indispensable.

Sur le plan des jugements eux-mêmes, citons le retard des différentes cours pour rendre les décisions et les problèmes vécus pour exécuter les jugements²⁴.

Arrêtons-nous devant deux cas qui concernent plutôt la justice constitutionnelle libanaise où nous pensons noter une défection du fonctionnement de la justice, ce qui a justifié au Liban une attitude des citoyens très sceptique à l'égard de la justice.

1-La prorogation du mandat du président de la République Emile Lahoud.

Pour beaucoup de Libanais la prorogation du mandat du président Lahoud du 3 septembre 2004 était illégale et inconstitutionnelle puisqu'elle a été accomplie sous la contrainte et la menace exercées essentiellement par le régime syrien et les autorités libanaises. De plus cette prorogation est contraire aux exigences de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU n° 1519.

En réaction à cette prorogation dix députés ont élaboré un recours pour le présenter devant le conseil constitutionnel afin d'annuler cette loi relative à la prorogation. Toutefois ils ne l'ont pas présenté devant le conseil mais devant le peuple par manque de confiance dans le conseil constitutionnel dont l'indépendance était à cette époque entourée de plusieurs interrogations et doutes. Les requérants basent leur requête sur trois dispositions : celle de l'article 76 de la constitution, le paragraphe « b » du préambule et le paragraphe « c » du préambule. L'article 76 de la constitution prévoit pour une révision constitutionnelle que l'initiative soit prise par le président de la République. Or ce n'était pas le cas dans la révision critiquée.

Cette prorogation est contraire au paragraphe « b » du préambule qui stipule que le Liban est membre de l'Onu et respecte ses engagements internationaux ; et le paragraphe « c » qui stipule que le Liban est une démocratie parlementaire établie sur le respect des libertés publiques et de l'égalité entre les citoyens. Il est important d'ajouter que le conseil constitutionnel libanais a accordé au préambule de la constitution une valeur constitutionnelle dans une décision n° 1/1997 dans laquelle il s'est appuyé sur le principe de la périodicité des élections. Cet acte de prorogation du mandat présidentiel n'est pas seulement un acte négatif, il représente un recul et une violation de la constitution elle-même qui évoque dans son article 49 la

²⁴ - Des décisions administratives mettant à disposition des fonctionnaires ont été annulées depuis six ans sans que ces fonctionnaires aient pu retrouver leur poste d'origine ou aient été affectés dans de nouveaux postes. Voir notre note sur arrêt « Mohammad Obeid » du Conseil d'Etat libanais, du 7-5-2002, Revue al Hayat al Nyabya, numéro septembre 2002, p. 83.

nécessité de la rotation institutionnelle à travers des élections²⁵. La citoyenneté moderne reçoit un coup dur lorsque sur vingt années il y a eu trois prorogations du mandat présidentiel.

2- La décision du Conseil constitutionnel : Myrna el Murr

En 2002, en pleine époque de la tutelle syrienne, le conseil constitutionnel libanais rend une décision « Myrna el Murr » du 4-11-2002 par laquelle il invalide l'élection de Monsieur Gabriel el Murr au parlement libanais. Cette décision a été reçue comme étant une décision passablement critique. En effet il fallait absolument empêcher Monsieur el Murr d'arriver au parlement pour ses positions antisyriennes. Le moyen employé cependant était flagrant par son caractère offensant, voire vexant pour la citoyenneté, pour la modernité juridique, pour la référence libanaise juridique par excellence, à savoir la France et sa jurisprudence. Le juge constitutionnel libanais se réfère dans cette décision à la jurisprudence française. Ce qui était déplaisant toutefois dans le cas de la décision « Myriam el Murr » c'est que le juge constitutionnel libanais s'est appuyé sur un précédent français²⁶ mais pour dire le contraire de l'enseignement de ce dernier. Cette décision française nous enseigne que le conseil constitutionnel ne décide l'invalidation de l'élection d'un candidat et déclare la victoire d'un autre qu'en cas de flagrantes erreurs dans le décomptage des bulletins de vote. Les erreurs éventuelles dans le décomptage des voix des deux premiers candidats dans l'affaire « Myriam el Murr concernaient un nombre bien modeste de voix. Le deuxième candidat s'étant retiré, le conseil constitutionnel déclare la victoire du troisième candidat qui avait pourtant obtenu moins de 1 sur 19 des voix obtenues par le candidat écarté Gabriel el Murr.

Bien entendu il fallait appeler à une autre élection partielle. Mais la décision était plus politique que juridique, ce qui pose en entier le problème de l'indépendance de la magistrature. Au Liban c'est un problème crucial²⁷. Quant à la décision « Myrna el Murr » il faudrait la replacer dans le contexte de la tutelle syrienne sur le Liban et dans le contexte du pays. Peut-on accuser le conseil constitutionnel libanais

²⁵ - Cette prorogation est aussi contraire à l'article 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques (périodicité des élections libres).

²⁶ - « Zuccarelli c/Faggianelli, Louis favoreu et Loïc Philip, Les grandes décisions du conseil constitutionnel français, n°16, du 24 janvier, 1968.

²⁷ - L'ancien président du conseil suprême de la magistrature, Mr Nasri Lahoud, s'est demandé au lendemain de la fin de son mandat : d'où viennent tous ces chateaux que possèdent les magistrats ? In Journal alSafir, n° du 14 octobre 2002.

de faire « gouvernement des juges ». S'il l'est dans « Myrna el Murr » il ne l'est pas du tout dans d'autres. Il est donc difficile de répondre à cette question. Michel Troper, dans son nouveau livre « le gouvernement de juges »²⁸, pose la question suivante : qu'est-ce qui justifie que le rôle de contre-pouvoirs soit exercé par des hommes qui fondent leurs décisions sur leurs valeurs personnelles et qui ne sont pas élus ? Mais il ne trouve pas de réponse satisfaisante à cette question²⁹.

Deuxième section : autour de la notion de dichotomie

Dans cette section nous allons tenter de montrer que la dichotomie « Orient et Occident, raison et émotion, local et global³⁰» continue d'exister malheureusement. Ce qui ne veut pas dire que cette dichotomie doit subsister éternellement. Jean-Cristophe Merle³¹ revient à Bacon pour évoquer le progrès inéluctable de la société. On comprend que le juge doit être généreux puisque le droit est par essence généreux, et surtout puisque la nature est par essence généreuse. Croyons à la science ! Bacon pensait que « le progrès scientifique et ses applications techniques permettront de sortir de l'état de rareté grâce à la maîtrise de la nature par la raison ». La nature peut, pour Bacon, potentiellement nous procurer des ressources de manière illimitée. Tout en partageant ce « but-rêve » et à partir de notre terrain d'analyse, à savoir la justice administrative au Liban, je vais proposer de nous arrêter devant quelques stations pour démontrer les difficultés d'une telle démarche, ou son prix très élevé. L'état des lieux est plutôt noir. Malgré la multitude des relations internationales, accords et traités ; malgré la mondialisation et ses ouvertures réellement « révolutionnaires » au niveau de la communication, les frontières restent solides entre l'Occident et l'Orient, le local et le global, la raison et l'émotion. Je vais essayer de fouiller un peu plus à travers le niveau modeste du juge administratif libanais.

²⁸ - Ed. Presses de l'Université de Laval, p. 45.

²⁹ - Sur les différentes définitions de l'expression « gouvernement des juges » voir Troper, op. cit. p. 28.

³⁰ - Il faut absolument que j'élucide un point : je n'ignore pas qu'une séparation rigide « Orient-Occident » est irrationnelle et anti-dialectique surtout lorsqu'on aborde une question comme l'attitude de la justice devant les droits des citoyens. Les États-Unis d'Amérique n'est pas un pays démocratique dans tout le sens du terme, non plus la France. Mais ce qui me fait croire à cette dichotomie, donc à une coupure Occident-Orient c'est la chose précise suivante : la plupart des pays occidentaux ont réussi l'examen de la citoyenneté et de la modernité. On sait qu'obtenir une licence en droit ne fait pas nécessairement un avocat réussi. Donc je veux dire qu'une étape minimale a été franchie. Alors qu'en Orient (dont les pays arabes, y compris le Liban, malgré sa distinction) on est en dessous du deuil minimal. Ainsi Orient-Occident est pour moi une division d'école juste, plus qu'une division géographique.

³¹ - Voir « Justice et progrès », PUF, 1997, p. 23.

Dans la première section de la deuxième partie nous avons vu ce qu'on a appelé un peu par provocation « les décisions douteuses » du juge administratif. Tout le problème est de savoir à quel point ces décisions sont mauvaises. Si ces décisions sont très mauvaises la chance est monumentale de voir cette dichotomie consolidée et loin de risquer un renversement ou le moindre chamboulement. En effet cette dichotomie existe bel et bien à travers le travail juridictionnel administratif. On part de l'hypothèse qu'en Orient la relation « citoyen-Etat » est encore en cours de gestation. Le règne politique est souvent autoritaire. La citoyenneté n'est pas encore « moderne ». A partir de là, oui, il y a beaucoup d'Orient dans une décision comme celle de « Myrna el Murr » du conseil constitutionnel (déjà cité). Mais aussi beaucoup d'émotion et trop de local. De même dans la décision du Conseil d'Etat « Société des betteraves (cité pus haut) ». Et en matière de responsabilité administrative ; et en matière de principes généraux du droit où le recours à ces principes se fait de plus en plus rare. Le « local » prend le sens de « privilégier les intérêts des autorités publiques et des intérêts privés protégés par celles-ci ». L'émotion prend le sens de « divorce d'avec la raison, le raisonnable, le juste, l'égalité, la reconnaissance de la faute des autorités publiques ». D'aucuns diront que ces propos souffrent du « complexe de l'Occident », que la raison a été exportée de l'Orient, que la démocratie et l'Etat de droit sont une création orientale. Ceci est vrai si l'on revient à l'histoire, ou plus exactement à certaines époques de l'histoire de l'Orient. Mais l'analyse épistémologique du travail juridique montre une disparité qui ne peut résister aux arguments des tenants de la dichotomie. Voyons de plus près à travers quelques exemples et analyses :

A- La liberté de presse

Reconnaissons d'abord que le juge administratif libanais prend une position honorable favorable à la liberté d'expression³². Mais le juge n'est pas tout. Il y a les lois et la société. La justice administrative n'y peut rien devant des lois plus ou moins étroites pour ne pas dire répressives. Et une société qui elle-même n'est pas toujours pour la liberté d'expression³³.

Pour de nombreux journalistes libanais la liberté d'expression souffre de plusieurs restrictions: des dizaines de journalistes interpellés, d'autres agressés ou menacés et les médias victimes de la censure.

³² - Arrêt « Société LBC », 19-4-2001.

³³ - Le chef du parti Hezbollah du Liban, Chaikh Hassan Nasrallah, refuse d'être objet de programmes satiriques, celui de Basmat watan (à l'image des gignols en France), comme le sont tous les politiciens libanais. Voici donc une grande formation politique qui adopte une position répressive de la liberté d'expression.

Pour Joyce Assaf (conférence à l'Université Saint-Joseph /USJ/, 2002) la liberté de presse au Liban a parcouru un long chemin de croix. N'est-ce pas parmi les journalistes que l'on dénombre un grand nombre de détenus et de martyrs ? En fait, plusieurs étapes ont marqué la liberté de presse au Liban depuis l'époque des ottomans jusqu'à nos jours là. Mais la presse a été atteinte surtout pendant la période de guerre. Plusieurs journalistes ont été assassinés : Salim El-Lawzi, Riad Taha, Kamel Mroué...et puis le courageux Jibran Tueini. Or la liberté d'expression et la liberté d'information est garantie par la Constitution libanaise (dans le préambule "alinéa b", et dans l'article 13 "La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de presse, la liberté des réunions, et la liberté d'association sont garanties dans les limites fixées par la loi". Mais que prévoit cette loi? Comme la presse écrite, la radio et la télévision sont soumises à plusieurs lois comme le décret 7997 (1996) qui interdit la diffusion de nouvelles qui « enflamment ou incitent le chauvinisme sectaire ou religieux» ou contiennent « diffamation, dépréciation ou disgrâce ». La presse Libanaise est normalement indépendante mais son contenu reflète les opinions des supporters financiers. C'est pourquoi certains disent "il n'y a pas de liberté de presse au Liban mais des journalistes libres».

Encore plus, pour contrôler la liberté d'expression et par suite la liberté de presse, le gouvernement dispose de plusieurs outils... la sûreté générale a le rôle d'approuver l'entrée des magazines étrangers aussi bien que les œuvres non périodiques, livres, pièces de théâtre et films avant qu'ils ne soient distribués sur le marché. De même, le département de la Sécurité Publique au Ministère de l'Intérieur est capable de censurer toutes les productions cinématographiques, surtout celles qui se rapportent directement ou indirectement à l'Etat d'Israël sans différencier entre les thèmes Juifs et les films sur Israël. Un exemple de la censure de deux scènes du film américain « Independence Day », pour avoir montré des personnages juifs, peut être donné dans ce cas.

Il semble que la censure a fait des ravages au Liban sous la tutelle syrienne. Exemple: le 21 décembre 1998, l'International Herald Tribune a été censuré parce qu'il avait publié deux articles, l'un sur un film controversé portant sur la guerre civile qui a noyé le Liban pendant 15 ans, et l'autre sur une analyse faite par le correspondant de ABC, John K. Cooley, sur les perspectives de la paix entre la Syrie et Israël et les quelques points en suspens dans les négociations.

15 juin 2000 : plusieurs journaux et périodiques étrangers ont été saisis et interdits : "Le Monde", "Libération", "Financial Times", "Herald Tribune", ainsi que les dernières éditions de "Newsweek", "Times" et "The Economist" et de nouveau "Libération" dans son édition du 17 juin 2000...

La liberté est la règle et la restriction l'exception. Mais tout le problème est de mesurer cette exception: En effet la loi garantit la liberté de presse, mais aucune publication doit porter "atteinte à la paix civile". Et l'Etat est allé même plus loin jusqu'à inventer un mot passe-partout qui permet toute violation de la liberté de la parole : c'est celui de "collaborateur avec Israël". Citons aussi l'usage abusif que beaucoup de gouvernements font de la législation sur la diffamation ou l'atteinte à la dignité des personnes. Rapporter qu'un ministre a touché un pot-de-vin, c'est évidemment le diffamer. Exposer les liens d'un chef de police avec des trafiquants de drogue, c'est évidemment porter atteinte à son honneur. Tout le problème de la liberté de presse se trouve dans la qualification.

B- La notion d'urgence en droit administratif

De plus en plus la justice administrative protège les citoyens dans les cas d'urgence. C'est une exigence de la démocratie et de la citoyenneté moderne. Il existe des situations où on ne peut attendre comme le cas d'un refoulement d'un étranger hors du territoire, ou l'interdiction d'une manifestation qui ne revêt aucun caractère violent, ou encore la fermeture d'une chaîne d'information télévisée. D'où la création de l'institution de référé-liberté en France. Au Liban la loi prévoit bien entendu un référé administratif mais pas spécifiquement un référé-liberté.

Pour revenir à notre fil d'analyse je peux dire que la dichotomie est visible non pas à cause de l'absence d'un référé-liberté, mais aussi à cause d'un référé « timide » vu le peu d'ordonnances en la matière. Or l'urgence revêt une importance accrue. Rappelons les avancées en droit de l'environnement³⁴. Au Liban la culture de l'urgence fait défaut. L'introduction de l'institution de référé-liberté dans le système juridique libanais est une nécessité si le Liban veut garder sa spécificité de pays des libertés dans cette région arabo-islamique. Mais relativisons : le Liban est « le » pays des libertés comme le borgne au pays des aveugles. C'est bien mais il faut beaucoup plus. C'est pourquoi nous penchons à une certaine dichotomie persistante entre Orient et Occident et le Liban fait partie de l'Orient.

³⁴ - Au sujet de l'urgence, le professeur Arnaud de Raulin explique la notion en ces termes : « l'urgence se rapporte à des catastrophes, accidents, sinistres, qui sont définis par leurs effets dangereux et néfastes sur l'environnement naturel. Quelle que soit la cause de la catastrophe, elle entraîne dans l'instant une disproportion brutale entre les besoins de secours et les moyens immédiatement disponibles, notamment parce que les structures de soins d'urgence sont détruits ou désorganisés », in « Les ONG dans la société internationale », Editions Ester, 1997, p. 90. Cette définition peut être facilement transposée en droit administratif.

C'est quoi en deux mots le référé-liberté en droit administratif ?

Le référé-liberté est une notion créée pour une protection juridictionnelle particulière aux libertés fondamentales.

Le juge des référés peut enjoindre à l'administration d'agir dans un sens qu'il détermine afin d'éviter qu'une atteinte grave et manifestement illégale soit portée à une liberté fondamentale par une personne de droit public (*C.E. 3 mai 2005, confédération française des travailleurs chrétiens*). Mais Il appartient au requérant d'expliquer en quoi l'administration aurait, en ce qui le concerne, méconnu de façon grave et manifestement illégale une liberté fondamentale. Pour que le juge reçoive une requête en référé il existe quatre conditions : l'urgence, l'atteinte à une liberté fondamentale, la gravité de cette atteinte et son caractère manifestement illégal.

L'urgence dans le référé-liberté est reconnue lorsqu'une mesure nécessaire à la sauvegarde de cette liberté fondamentale doit être prise dans les quarante huit heures (*C.E. 28 février 2003, commune de Pertuis*).

En matière du droit du travail par exemple il y a urgence lorsque le préfet réquisitionne des salariés et fait ainsi obstacle à l'exercice du droit de grève en contraignant les intéressés à reprendre immédiatement le travail. Sur la question de la gravité Tout est affaire d'espèces. Le juge apprécie cette gravité de façon subjective. Et là il y a beaucoup à dire au sujet de la dichotomie Occident-Orient : est-ce que le juge français ou britannique va juger la gravité de la même manière qu'un juge libanais. La loi édicte souvent des notions générales et donc nécessairement vagues, telle l'atteinte à la liberté d'expression. L'interdiction d'une manifestation va-t-il avoir la même portée pour un juge libanais et un juge français.

En ce qui concerne la charge de la preuve de l'illégalité manifeste, elle pèse sur le requérant. Ce dernier doit mettre le juge des référés en mesure d'apprécier si l'atteinte qui est portée à son droit est manifestement illégale.. Mais une question posée à juste titre par les défenseurs des droits de l'homme : les particuliers ont-ils toujours la possibilité d'apporter ces preuves qui exigent un certain niveau de connaissance juridique et procédurale.

C- Autres faits, approfondissement malheureux de la dichotomie

Dans ce troisième paragraphe je vais passer en revue quelques faits « libanais » qui ornent l'existence de cette dichotomie.

1- Le problème des minorités

Le Liban est un pays fait de communautés religieuses. Toutes les relations « autorités-citoyens » passent par les tuyaux communautaires. Puis il y a le problème des minorités. La dichotomie Occident-Orient est ainsi renforcée. Ainsi que celle de « Raison-émotion ». L'écrasement du faible, du minoritaire, se transforme en une destinée inéluctable. *Gourmo Abdoul LO* explique cette détresse à propos de l'Afrique : « la protection humanitaire en Afrique est confrontée, un peu partout, à une menace récurrente : celle de voir toute situation d'urgence découlant ou non d'un conflit « politique », dégénérer en un conflit identitaire où les catégories les plus fragiles des sociétés concernées, à savoir très souvent, les minorités nationales, être prises pour cibles³⁵.

La justice administrative, et la justice tout simplement, manque de modernité lorsqu'elle a attrapé la maladie du confessionnalisme. C'est un virus ravageur. Comment cela se révèle-t-il ? La réponse est simple : par l'absence de l'indépendance de la magistrature. Depuis deux ans nous souffrons du chômage d'un conseil constitutionnel libanais. Le pays n'arrive pas à nommer ses dix membres. Toutes les principales communautés doivent être représentées. En fait le problème est confessionnalo-politique. En principe rien d'étonnant puisque le politique intervient dans tous les pays et gâche. Mais au Liban la relation citoyen-Etat, l'allégeance aux pays étrangers, les divergences dans les positions politiques, sont telles que nous affirmons la persistance de cette dichotomie Occident-Orient, Raison-émotion. Je donne un exemple :

Des magistrats libanais doivent faire partie du tribunal pénal à caractère international qui devra juger les criminels dans l'affaire de l'assassinat du feu premier ministre Rafic Hariri (son statut définitif doit voir le jour en novembre 2006. On peut être sûr qu'on doit respecter une certaine répartition confessionnelle (un musulman, un chrétien), puis une appartenance « politique ».

³⁵ - « Droits fondamentaux et minorités », in Situations d'urgence et droits fondamentaux, L'Harmattan, Faculté de droit de Douai, Agence universitaire de la francophonie, sous la direction du professeur Arnaud de Raulin, p.84. Il explique que dès les premières manifestations de luttes politiques nationales de l'indépendance, la dimension ethnique va être plus ou moins explicitement au cœur des événements, régimes et oppositions qui vont tendre à retourner et à transformer leur nationalisme anti-colonial en un néo-nationalisme ethnicisé comme nous en offre l'exemple saisissant de la Guinée du Président Ahmed Sékou Touré à l'encontre de l'ethnie Peul, accusée de connivence avec « l'impérialisme » et dont les membres furent massivement contraints à l'exil.:

Nous voulons dire par là que même dans les nominations de magistrats le critère confessionnel et parfois politique est respecté. On sait par exemple que tel président de la Cour de cassation était proche du courant Hariri, d'où sa nomination à ce poste, ou du courant du mouvement chiite Amal, etc. Ceci constitue un malheur pour la modernité et la citoyenneté. Le Liban ne peut accéder à un stade d'Etat moderne sans une indépendance de la magistrature tangible et vérifiable.

2- le problème de l'accessibilité à la justice

Si dans les pays occidentaux le problème se fait facilement repérer, je pense que dans les pays orientaux il est superbement établi. Dans le cas du Liban le réflexe de porter plainte contre les autorités publiques n'existe que dans l'imaginaire. On a l'impression que les gens ordinaires craignent une sorte de représailles de la part de l'Etat. Et puis le droit est une science difficile. Le vocabulaire juridique fait trembler ; il donne l'impression que les gens sont ignorants, peu intelligents ; à quoi bon porter plainte si l'on ne comprend pas grand-chose.

D'où les débats actuels sur l'accessibilité des citoyens à la justice et aux lois, débats qui se sont intensifiés grâce à cette belle création qu'est l'Internet. On parle actuellement d'un « devoir d'information juridique », qui est devenu un véritable principe général du droit dans les Etats démocratiques. En Grande Bretagne l'accès aux décisions de la Chambre des Lords est assuré par le Parlement qui a son propre site. En droit français l'obligation pour l'Etat de diffuser le droit par Internet se rattache au principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, le but ultime étant de garantir les droits et libertés du citoyen. Le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi fut érigé en « objectif à valeur constitutionnelle » par le Conseil constitutionnel français, dans une décision en date du 16 décembre 1999³⁶.

Mais l'accessibilité à la justice dans le sens de l'accès à la connaissance des textes n'est qu'une minime partie de l'accessibilité dans le sens originel du terme. L'accessibilité à la justice doit poser tous les problèmes auxquels se heurte le citoyen dans ses rapports à la justice comme requérant. Pour renouer avec

³⁶ - Malgré les critiques il faut reconnaître que sur le plan international, on peut dire que la nouvelle garantie de démocratie qu'offre Internet prend la forme d'une nouvelle forme de démocratie participative qui s'exprimerait à travers l'échange d'informations juridiques sur Internet.

notre sujet je peux dire que les Libanais rencontrent de multiples obstacles, voire des détresses quand un acte administratif leur cause des préjudices. Combien de Libanais pensent réclamer dédommagement lorsqu'ils sont objet d'un mauvais traitement de la part d'un agent public (fonctionnaire, policier..) ? Combien de Libanais savent qu'il faut lier le contentieux avec le ministre en personne pour pouvoir demander indemnisation ?

Sur le plan procédural les problèmes sont très nombreux : le conseil d'Etat libanais enregistre des records dans le retard pour rendre les décisions. Il semble qu'actuellement le chantier s'est ouvert pour achever beaucoup d'anciennes requêtes (certaines attendent depuis 25 ans). Ensuite il y a des problèmes emmêlés et désagréables liés à la non exécution des jugements : comme exemple donnons les jugements relatifs à l'annulation des décisions administratives mettant des hauts fonctionnaires en disponibilité (الوضع بالتصرف). Des jugements ont annulé ces décisions mais ces fonctionnaires attendant toujours depuis six et sept ans leur réintégration dans les mêmes fonctions, sinon ces jugements perdraient toute signification. Enfin, l'absence de l'institution du médiateur de la république accroît cette schizophrénia sous laquelle croupit le Libanais.

ooo

En conclusion je peux dire qu'il faut reconnaître que le juge administratif libanais a sur son actif de très nombreuses et courageuses décisions en matière de responsabilité, de hiérarchie des normes, de principes généraux du droit.. Mais les lacunes et les difformités sont aussi nombreuses que les performances qui le distinguent dans sa région.

Georges Saad
Maître de conférences
Faculté de droit
Université libanaise
gsaad10@hotmail.com

§§§