UNIVERSITÉ PARIS I
Panthéon – Sorbonne

UNIVERSITÉ LIBANAISE
Faculté de Droit – section 1

DE LA JURIDICTION COMPÉTENTE POUR PROTÉGER LES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION EN DROIT LIBANAIS

(LES COMPÉTENCES RESPECTIVES DES JURIDICTIONS, JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE)

Thèse de Doctorat en Droit
Préparée dans le cadre d'une cotutelle internationale de thèse
Présentée et soutenue publiquement
à l'Université Paris 1
Par

Mahmoud Ahmad SEIFEDDINE

Le 21 novembre 2008
Pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ PARIS 1
&
DOCTEUR D'ÉTAT DE L'UNIVERSITÉ LIBANAISE

Sous la direction des Professeurs
Mr. Michel VERPEAUX (professeur à l'Université de Paris 1)
Mr. Sami SALHAB(professeur à l'Université Libanaise)

Jury

1) **Mme Agnès ROBLOT-TROIZIER**, *Professeur à l'Université de Grenoble*
Rapporteur-Président du Jury
2) **Mr. Michel VERPEAUX**, *Professeur à l'Université de Paris 1*
Directeur de recherche
3) **Mr. Sami SALHAB**, *Professeur à l'Université Libanaise*
Directeur de recherche
4) **Mr. Chawkat MAAKAROUN**, *Conseiller d'État, Professeur auprès des universités libanaises* **Rapporteur**

« La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs »

REMERCIEMENTS

Que Messieurs les professeurs Michel VERPEAUX et Sami SALHAB, directeurs de cette thèse, veuillent bien accepter le témoignage de ma profonde gratitude. Je leur adresse mes remerciements et ma vive et sincère reconnaissance pour avoir voulu aimablement m'accompagner tout au long de ma recherche, et pour m'avoir donné de nombreux et précieux conseils, ainsi que pour la grande patience et la sympathie dont ils ont fait preuve.

Mes remerciements vont également aux autres membres du jury pour avoir bien voulu participer à cette soutenance, en dépit de leurs préoccupations diverses.

À mon frère, Docteur Saadeddine SEIFEDDINE, qui m'a apporté son soutien moral et financier, durant toute la période de mes études en France : encore merci!

Je me dois, enfin de rendre hommage à mon regretté professeur P.-L. Frier, qui m'a encourager à choisir ce sujet et qui a dirigé une partie de cette thèse.

INDICATION DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

A- Juridictions

Appel…	: Les décisions rendues par les cours d'appel libanaises.
Cass.	: Les arrêts rendus par la Cour de cassation libanaise.
Cass. (Ass. Plén.)	: Les arrêts rendus par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation libanaise.
Cass. Ch. Adm.	: Les arrêts rendus par la Chambre administrative de la Cour de cassation libanaise (à l'epoque où cette chambre avait remplacé le CEL).
Cass. com. (français)	: Les arrêts de la Cour de cassation française, chambre commercial.
CC	: Conseil Constitutionnel.
CCF	: Conseil Constitutionnel français, aussi les décisions rendues par ce Conseil (surtout dans les notes).
CCL	: Conseil Constitutionnel libanais, aussi les décisions rendues par ce Conseil (surtout dans les notes).
CE	: Conseil d'État.
CEF	: Conseil d'État français, aussi les arrêts rendus par le Conseil d'État français (surtout dans les notes).
CEL	: Conseil d'État libanais, aussi les arrêts rendus par le Conseil d'État libanais (surtout dans les notes).
Com. exp. app.	: Les décisions rendues par les commissions d'expropriation d'appel (libanaises).
TA	: Tribunal administratif français.
TC	: Tribunal des conflits.
TCF	: Tribunal des conflits français.
TCL	: Tribunal des conflits libanais.

B- Recueils, revues et périodiques

1- Recueils, revues et préiodiques français

AJ	: Actualité juridique, Droit administratif.
D.	: Recueil Dalloz.
EDCE	: Études et documents du Conseil d'État.

GAJA	: Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative.
Gaz. Pal.	: Gazette du Palais.
JCP	: Jurisclasseur périodique (la Semaine Juridique).
JO français	: Journal officiel de la République française.
LPA	: Les Petites Affiches.
RA	: Revue administrative
RDP	: Revue du Droit public et de la science politique.
Rec. Leb.	: Recueil Lebon.
RFDA	: Revue française du Droit administratif.
RIDC	: Revue internationale de droit comparé.
RJPIC	: Revue juridique et politique : Indépendance et coopération.
RRJ	: Revue de la recherche juridique : Droit prospectif.
RSC	: Revue des Sciences criminelles.
RTDC	: Revue trimestrielle de Droit civil.
S.	: Recueil Sirey.

2- Recueils, revues et préiodiques libanais

Al-Adl (la justice*)*	: Revue de l'Ordre des avocats.
Al-Mohami (l'avocat)	: Revue *Al- Mohami*.
EDL	: Etudes du Droit libanais.
JJAL	: Jurisprudence de la juridiction administrative au Liban.
JO libanais	: Journal officiel de la République libanaise.
POEJ	: Proche-Orient, Études juridiques.
Rec. Baz	: Recueil *Baz* de jurisprudence (les arrêts de la Cour de cassation libanaise).
Rec. CEL	: Recueil des arrêts du CEL (1925-1945).
Rec. Chidiac	: Recueil administratif de jurisprudence et de législation.
Rec. Hatem	: Recueil *Hatem* de jurisprudence.
REJ	: Revue des études juridiques.
RJAL	: Revue de la juridiction administrative au Liban.
RJL	: Revue judiciaire libanaise.
RJM	: Répertoire de jurisprudence libanaise (Juridictions mixtes 1924-1946).

C- Textes

ACPC	: Ancien Code de procédure civile libanais.
CJA	: Code de la Justice administrative français.
CJJ	: Code de la Justice judiciaires libanais.
COC	: Code des obligations et des contrats.
COJ	: Code de l'organisation judiciaire libanais.
CP	: Code Pénale.
D.-L.	: Décret -loi.
NCPC	: Nouveau Code de procédure civile libanais.
NCPP	: Nouveau Code de procédure pénale libanais.

D- Mots et expressions

Art.	: Article d'une loi, ou texte de loi.
Art. préc.	: Article précité.
Ch.	: Chambre.
Chron.	: Chronique.
Coll.	: Collaborateurs.
Comment.	: Commentaire.
Concl.	: Conclusions.
Fasc.	: Fascicule.
FSI	: Forces de sécurité intérieure (Gendarmerie nationale libanaise).
Jur.	: Jurisprudence.
LDF	: Libertés et droits fondamentaux.
N° (ou n°)	: Numéro.
Obs.	: Observations.
PT	: Postes et télécommunications.
T.	: Tome.

E- Organismes

BCE	: Bureau du Conseil d'État.
CNA	: Conseil national de l'audiovisuel (libanais).
CSA	: Conseil supérieur de l'audiovisuel (français).
CSM	: Conseil supérieur de la magistrature.

GLOSSAIRE

Mohafazat : Le territoire national libanais est divisé en huit départements, appelés "*Mohafazats*. Ces derniers sont des administrations déconcentrés. Ils n'ont pas la presonnalité juridique, et sont dirigés, chacun, par un préfet ou *Mohafez*. A l'exception du *Mohafazat* Beyrouth, chaque *Mohafazat* – qui représente l'autorité central – se subdivise en circonscriptions appelées "*Cazas"* (v. D.-L. N°116 du 12 juin 1959).

Caza : C'est une partie du *Mohafazat,* et comprend des villages et des municipalités. Le *Caza* n'a pas la personnalité juridique, et comme le *Mohafazat,* il représente l'autorité centrale. Il est dirigé par un fonctionnaire appelé "*Caïmacam"* (v. D.-L. N°116 du 12 juin 1959).

Mohafez : Gouverneur du *Mohafazat,* comparable au préfet en France. C'est un fonctionnaire nommé par décret en Conseil des ministres. Il représente, dans le *Mohafazat,* tous les ministères de l'État à l'exception de ceux de la Justice et de la Défense nationale. Il est soumis au contrôle hiérarchique du ministre de l'Intérieur (v. D.-L. N°16 de 1959).

Caïmacam : Gouverneur du *Caza,* comparable au sous-préfet en France. C'est un fonctionnaire nommé par décret sur proposition du ministre de l'Intérieur et après avis du *Mohafez*. Il représente dans le *Caza* l'autorité centrale (v. D.-L. N°116 de 1959).

Moukhtar (l'élu) : Personne élue par les habitants d'un village ou d'un quartier. Le *Moukhtar* représente l'Autorité publique dans la village ou le quartier, et exerce quelques-unes des attributions du Maire en France (V. la Loi du 27 novembre 1947 et la Loi N°665 du 29 décembre 1997).

PLAN SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE 11

PREMIÈRE PARTIE-LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE : GARDIENNE ORDINAIRE DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION 48

TITRE 1-Le domaine d'intervention du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée 53

Chapitre 1-Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle 54

Section1 - Les conditions d'intervention du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle (contentieux de responsabilité de l'Administration du fait de ses activités policières) 58

Section 2 – La compétence du juge administratif à travers deux cas particuliers d'atteintes à la liberté d'aller et de venir 78

Chapitre 2-Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la propriété privée 99

Section 1- Le domaine d'intervention du juge administratif en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique 101

Section 2- La compétence exclusive du juge administratif libanais en cas de réquisition 132

Conclusion du Titre 1 146

TITRE 2-L'exclusivité de la compétence du juge administratif en dehors des atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée 150

Chapitre 1-La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté d'association 152

Section 1- La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de constitution des associations 155

Section 2 – La compétence du juge administratif en matière de dissolution administrative des associations 173

Chapitre2-La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté d'expression 184

Section 1 – La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de la presse écrite 187

Section 2- La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de communication audiovisuelle 202

Conclusion du Titre 2 218

Conclusion de la 1ère Partie -Réflexions sur le contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif libanais sur l'Administration 221

DEUXIÈME PARTIE-LA JURIDICTION JUDICIAIRE : GARDIENNE EXCEPTIONNELLE DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION 242

TITRE 1-La compétence exceptionnelle du juge judiciaire en vertu des textes 247

Chapitre 1-Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la liberté individuelle 248
Section 1- La compétence du juge judiciaire pour condamner pénalement l'agent public coupable d'atteinte à la liberté individuelle 252
Section 2- La compétence du juge judiciaire pour condamner civilement l'Administration et ses agents 263

Chapitre 2-Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la propriété privée (notamment en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique) 283
Section 1-Des compétences attribuées au juge judiciaire sous le régime antérieur de l'expropriation 288
Section 2 -Du transfert des compétences du juge judiciaire aux commissions d'expropriation selon le régime actuel de l'expropriation 300
Conclusion du Titre 1 318

TITRE 2-La compétence exceptionnelle du juge judiciaire au-delà des textes 321

Chapitre 1-La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger les libertés et droits fondamentaux en cas de voie de fait 323
Section 1-Notion et conditions d'application de la voie de fait 325
Section 2- Etendue de la compétence du juge judiciaire en cas de voie de fait 347

Chapitre 2-La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger la propriété immobilière en cas d'emprise irrégulière et d'expropriation 365
Section 1 - La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans le contentieux de l'emprise irrégulière 367
Section 2 - La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans les contentieux de l'expropriation indirecte et de la rétrocession 382
Conclusion du Titre 2 ..... **399**

Conclusion de la 2ème Partie-Réflexions sur le contrôle exercé par le juge judiciaire libanais sur l'Administration 404

CONCLUSION GÉNÉRALE-Contestation de la règle de répartition des compétences entre les juridictions, judiciaire et administrative, en matière de protection des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration 418

« La possibilité pour le citoyen de trouver un juge est la première des libertés parce qu'elle est la garantie de toutes les autres »[*]

« Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi »[**]

« (…) la garantie juridictionnelle des libertés, (…) constitue une des conditions fondamentales de l'existance d'un État de droit »[***]

---

[*] Jacques DONNEDIEU DE VARRES, « La protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France », *in* EDCE, Fasc.3, 1949, p.43.

[**] Article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Cette Déclaration a été intégrée dans la Constitution libanaise par l'amendement du 21 septembre 1990 qui y a adjoint un préambule. V. le texte de l'alinéa (b) dudit préambule dans l'Annexe I.

[***] Danièle LOSCHAK, Le rôle politique du juge administratif français, Thèse, Université de Paris, 1970, p.181.

INTRODUCTION GENERALE

«*La liberté imprime au Liban ce caractère qui le distingue, et sans elle, le Liban n'existerait pas*» [1].

1• «*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée (…) n'a point de constitution*», énonce l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

2• Heureusement, la plupart des constitutions démocratiques comportent maintenant, soit un préambule, soit une déclaration des droits qui reconnaissent aux citoyens des prérogatives individuelles ou collectives. Le Liban, étant une République démocratique fondée sur le respect des libertés publiques[2], a affirmé dans le préambule de sa loi fondamentale (al. b) son attachement au respect des droits de l'homme protégés par les instruments juridiques internationaux qu'il a ratifié[3]. De plus, le corps même de la Constitution, a consacré le Chapitre 2 à l'énonciation des droits et devoirs des libanais (art.7 à 15 notamment)[4]. Ce chapitre, considère Mr. Le Président du Conseil d'État libanais Ghaleb GHANEM, «*constitue une charte des droits et libertés intégrée à la Constitution*»[5].

---

[1] Expression de Charles Malek, l'un des fondateurs du mouvement universel des droits de l'homme et co-auteur avec René Cassin de la Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1948. Tirée de :ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, Thèse, Université Paris II, 1999, p.26.

[2] Alinéa (c) du préambule de la Constitution libanaise (v. Annexe 1)

[3] On présentera une liste des principaux textes internationaux, relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par le Liban (v. Annex II).

[4] V. Annexe I.

[5] GHANEM (G.), « Le juge administratif libanais dans son rôle de garant des libertés civiles, politiques et économiques », *in* RJAL, N°15, T. 1, 2002, p.14.

3• Cependant, «*la liberté est faite non pour planer dans le ciel des normes, mais pour descendre dans la vie des hommes*»[6]. Donc, une portée juridique aussi solennelle pourrait rester sans effet s'il n'existait pas de juges indépendants et impartiaux et de procédures concrètes et efficaces destinées à sauvegarder effectivement les libertés et droits fondamentaux (LDF) proclamés[7]. Ainsi, il ne serait pas suffisant que la loi fondamentale qui protège ces droits et libertés soit conçue d'une façon généreuse, si un contrôle de constitutionalité efficace n'était pas organisé afin de veiller à ce que les lois respectent les principes affirmés[8].

4• Néanmoins, les plus grands risques de transgression des libertés et droits publics des individus ne proviennent pas de la loi, mais souvent des agissements de l'Administration. S'il peut arriver que le Parlement vote des lois critiquables, c'est bien plus souvent le pouvoir exécutif qui, par ces actes réglementaires ou individuels ou ses agissements matériels, a le plus de chances de menacer l'exercice des droits et libertés[9]. Comme l'a dit Mr. G. Burdeau : «*l'arbitraire administratif est souvent plus redoutable que l'arbitraire politique. Plus secret, plus quotidien, plus individualisé dans ses effets, il se prête moins à ces vastes mouvements de protestation qui parviennent à arrêter le législateur*»[10].

5• Donc, si les LDF doivent être protégés, par le juge, c'est précisément contre les atteintes commises par l'Administration (§1) et cela, en dépit des problèmes qui naissent du système de protection juridictionnelle, surtout au niveau de détermination de la juridiction compétente pour connaître de ces atteintes; puisque comme on le verra, le

---

[6] Expression de J. Rivero, *in* préface à TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en Droit français, LGDJ, Paris, 1991, p. XVIII.

[7] Comme l'a dit le président BAIDA, « *(…) la loi qui est certainement un instrument capital du juste n'est quand même pas l'incarnation de celui-ci* ». Ainsi, ajoutait-il, *« (…) être juste c'est attribuer à chacun le sien (…) »* : BAIDA (G.), « La justice et l'équité », *in* EDL, N°8, 1966, p.187.

[8] Le Conseil Constitutionnel Libanais (CCL) joue un rôle important dans ce contexte. Mais, il faut observer, que son contrôle reste partiel, puisque les simples citoyens ne peuvent le déclencher. Toutefois, cette question ne rentre pas dans le cadre de la présente étude.

[9] Cf. BRACHET (B.), Droit constitutionnel et libertés publiques (Les cours de Droit), Editions Litec, Paris, 1999, p.202.

[10] BURDEAU (G.), Les libertés publiques, LGDJ, 2ème édition, Paris, 1961, p.56.

Liban adopte le système de la dualité de juridiction (judiciaire et administrative) qui ne manque pas de complexité (§2).

§1- La nécessité de protéger les libertés et droits fondamentaux face à l'Administration

Avant d'aborder cette question, il est nécessaire de définir, au préalable, la notion des LDF et celle de l'Administration.

A- Définition des termes

1- Qu'est-ce qu'on entend par libertés et droits fondamentaux?

6• Tout d'abord, il convient de cerner le terme ***liberté***: «*La liberté est l'état de celui qui fait ce qu'il veut et non ce que veut un autre que lui, elle est l'absence de contrainte étrangère*»[11]. Mais, «*elle consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. La loi seule peut fixer les bornes de la liberté*»[12]. Bref, les libertés sont les droits[13] appartenant à l'individu et qu'il exerce sans contrainte physique ou morale.

7• Des libertés aux ***libertés publiques***, on parvient à un concept «*plus réaliste et plus concret*»[14]. Les définitions des libertés publiques sont assez nombreuses, et d'une manière générale, on peut les définir comme des droits de l'homme[15] reconnus, définis et protégés juridiquement, «*les libertés publiques représentent les droits et libertés que l'individu, seul ou collectivement, peut faire valoir à l'encontre des atteintes potentielles portées par la puissance publique*»[16].

---

[11] WACHSMANN (P.), Libertés publiques, Dalloz, 3ème édition, Paris, 2000, p.1.

[12] Article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

[13] On note que le terme "droit" désigne, dans son sens subjectif «*une prérogative attribuée à un individu dans son intérêt lui permettant de jouir d'une chose, d'une valeur ou d'exiger d'autrui une prestation*». Définition tirée de: GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), Termes juridiques (Lexique), Dalloz, 11ème édition, Paris, 1998, p.208.

[14] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, LGDJ, Paris, 1968, p.3. Selon cet auteur, les libertés publiques sont«*l'expression concrète de la liberté des hommes vivant en société, et c'est dans cette mesure que le Droit les appréhende*». *Ibid.*

[15] En tant qu'ensemble des droits fondamentaux inhérents à la nature humaine, les droits de l'homme ne correspondent pas exactement à la notion de libertés publiques. Ces dernières ont été consacrées juridiquement et constituaient, donc, une partie du droit positif. En revanche, tous les droits de l'homme n'ont pas nécessairement reçu de consécration juridique. On rappelle ici la formule du Mr. Rivero: «*Si les libertés publiques sont bien des droits de l'homme, tous les droits de l'homme ne sont pas des libertés publiques*»: RIVERO (J.), Les libertés publiques, T.1 (Les droits de l'homme) PUF, 6ème éd., Paris, 1991, p.25.

[16] PHILIPPE (X.), Droit administratif des libertés, Economica, Paris, 1998, p.6.

8• Des droits et libertés publics aux ***droits et libertés fondamentaux***[17], on arrive à une notion plus large[18] et plus récente. Le terme de "droits" comme celui de "libertés", est souvent assorti aujourd'hui du qualificatif "fondamentaux". «*Est fondamentale, tout ce qui, à un moment donné de l'histoire des hommes, s'avère capital pour les personnes elles-mêmes. Les droits et libertés fondamentaux seront ainsi de prime abord constitués par une liste toujours ouverte (…)*»[19]. Et ce, parce que «*la notion de liberté fondamentale est (…) variable selon les époques et selon la conception du moment…*», a écrit Mr. DRAN[20].

9• Issue du Droit allemand[21], et aujourd'hui consacrée, tant en France[22] qu'à l'échelon communautaire[23], la notion de "droits fondamentaux" est une notion globale. Elle comprend tous les droits et libertés garantis constitutionnellement et internationalement, sans distinction entre les droits dits de la première génération et ceux de la deuxième et de la troisième génération[24]. Elle englobe, ainsi, les libertés publiques «*mais les dépassent en y intégrant la garantie des libertés et des droits que les individus peuvent invoquer entre eux, ainsi que la garantie des droits et libertés dont peuvent également se prévaloir les personnes morales*»[25]. «*Les libertés et droits fondamentaux*

---

[17] En fait, les termes de "libertés et droits fondamentaux", de "libertés fondamentales" ou de "droits fondamentaux" sont utilisés de façon interchangeable en doctrine. V. DE SILVA (I.), concl. sur CEF Sec., 30 octobre 2001, *in* RFDA, N° 2, mars-avril 2002, p.326.

[18] Parce que c'est: «*- une notion qui dépasse celle de libertés publiques et couvre un champ plus large; - une notion que le législateur n'a pas voulu déterminer ou restreindre, et qu'il a laissé au juge le soin de qualifier; - enfin une notion à laquelle la jurisprudence a d'ores et déjà donné une acceptation très englobante*», écrit Mme Isabelle DE SILVA : *Ibid*, p.326.

[19] SERIAUX (A.) SERMET (L.) et VIRIOT-BARRIAL (D.), Droits et libertés fondamentaux, Ellipses, Paris, 1998, p.13.

[20] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op.cit.*, p.236.

[21] Le premier emploi de l'expression "droits fondamentaux" peut être trouvé dans la Constitution allemande de mars 1849. Elle s'est enracinée ensuite dans la doctrine et les systèmes juridiques germaniques (Titre premier de la loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne de 1949). Sur cette question, v. aussi SCHLAICH (K.), « Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux (Tribunal Constitutionnel Fédéral Allemand) », *in* RIDC, N° 2, Avril-Juin 1981, p.335.

[22] Sur ce point, v. FAVOREU (L.) GAIA (P.) et autres collaborateurs, Droits des libertés fondamentales, Dalloz, 2ème éd., Paris, 2002, pp67-68; LUCHAIRE (F.), « Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux (CCF) », *in* RIDC, N°2, Avril-Juin 1981, p.287 et s. V. également : FAVOREU (L.), « La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés », *in* D. 2001, Chronique, N°22, p.1739.

[23] Et cela par la codification des droits fondamentaux dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne qui a été approuvée définitivement par le Conseil européen de Nice (7-8 décembre 2000).

[24] V. sur ce point : CHOKOR (Z.), Manuel de Droit Constitutionnel libanais, "*Dar Bilal Lil Tibaa W El-Nachr*", 2ème éd., Beyrouth, 2001, p.860 (en arabe).

[25] PHILIPPE (X.), Droit administratif des libertés, *op.cit.*, p.6.

sont désormais opposables à tous et en tous domaines»[26]. En outre, ils vont prendre une valeur supra législative et supranationale du fait qu'ils sont garantis par divers mécanismes de recours nationaux et internationaux[27].

10• Sous le titre "*Des libanais, de leurs droits et de leurs devoirs*", la loi fondamentale libanaise a constitutionnalisé les libertés et les droits les plus fondamentaux, qui sont considérés par convention des droits de la première génération[28], comme le droit à la sûreté avec l'interdiction des arrestations et des détentions arbitraires (art. 8), la liberté de conscience et de religion (art. 9), les libertés d'expression, de réunion et d'association (art. 13), la liberté de l'enseignement (art. 10), l'égalité devant la loi et les charges publiques (art. 7), l'égal accès de tous aux emplois publics (art. 12), l'inviolabilité du domicile (art. 14) et le droit de la propriété privée (art. 15). Quant au droit de vote, il est garanti par l'article 21. Parmi ce qu'il est convenu de considérer comme les droits de la deuxième génération[29], ceux-ci sont beaucoup plus sommairement énumérés dans le préambule de la Constitution libanaise qui a été ajouté en 1990. Il est annoncé dans ce contexte que «*le régime économique est libéral (…)*» (al. f). Figurent également le droit à la justice sociale (al. c) et le droit au développement équilibré des régions sur les plans culturel, social et économique (al. g). En revanche, n'apparaît aucune des dispositions sur les droits dits de la troisième génération[30].

11• Il faut souligner, par ailleurs, que selon l'alinéa (b) dudit préambule : « *Le Liban (…) est membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations Unies [ONU], engagé par ses Pactes et par la Déclaration Universelle des droits de l'homme [DUD]. L'État concrétise ces principes dans tous les champs et domaines sans exception* ».Ainsi,

---

[26] V. sur ce point : COUTURIER (G.) et autres coll., Libertés et droits fondamentaux, sous la direction de DELMAS-MARTY (M.) et DE LEYSSAC (Cl.-L.), Editions du Seuil, Paris, 1996, p.13.

[27] *Ibid*, p.10. Cf. FAVOREU (L.), Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1998, n°1192 et 1196.

[28] Les droits de la première génération sont les droits dont dispose tout homme de par sa naissance, et ainsi chaque individu a normalement le droit d'en jouir sans aucune intervention de la puissance publique qui se borne à en assurer la garantie. V. : FAVOREU (L.), GAIA (P.) et autres coll., Droit des libertés fondamentales, *op.cit.*, p. 45 et s.

[29] Les droits de la deuxième génération, nommés aussi des "droits économiques et sociaux" «*supposent non une abstention, mais une intervention de la puissance publique propre non seulement à les garantir, mais aussi à assurer leur mise en œuvre effective par la création de régimes juridiques ou d'institutions leur donnant une portée concrète(…)*». *Ibid*, p.46.

[30] Les droits de la troisième génération, dits aussi "droits de solidarité", sont «*ceux qui ont fait l'objet d'une reconnaissance générale (…) dans le cadre de l'ONU*» comme par exemple: le droit à la paix, le droit au développement et le droit à l'environnement. *Ibid*, p.47.

ce préambule, considère Mr. le professeur G. SAAD, « *(…) englobe aussi les textes auxquels il renvoie, notamment la DUDH et les Chartes et conventions (…) de l'ONU »*[31]; surtout parce que le Conseil constitutionnel libanais (CCL) a accordé valeur constitutionnelle aux principes contenus dans ce préambule[32]. Mr. SAAD estime, aussi à juste titre, *« (…) qu'en Droit libanais les dispositions de la DUDH, surtout en l'absence d'une convention arabe des droits de l'homme ayant valeur de règle positive et impérative, doivent occuper la place qui est aujourd'hui celle de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant qu'ensemble des règles protégeant les libertés et les droits du citoyen européen »*[33]. Ce faisant, la Constitution et son préambule, ainsi que les textes internationaux (tels que la DUDH et les deux Pactes de 1966[34]de l'ONU) auxquels ledit préambule se réfère, constituent la source suprême et première de reconnaissance des LDF, dont l'aménagement est laissé à la loi[35].

12• En ce qui concerne le régime libanais d'aménagement des LDF, en principe, et surtout en périodes normales, les LDF doivent être exercés immédiatement, sans qu'il y ait d'autorisation à demander ou de déclaration à faire. Cela veut dire que les personnes peuvent les exercer librement sans informer l'Administration, et s'il y avait des abus, ces dernières seront réprimées par les tribunaux. Ce qui nous amène à dire que ces libertés et droits doivent se soumettre à un régime répressif, considéré comme le plus conforme à la démocratie et à la tradition libérale[36].

---

[31] SAAD (G.), « Les droits de l'homme en Droit administratif libanais et dans les pays arabes », Les conférence du CEDROMA, Université St-Joseph, Éd. Bruylant, Bruxelles, 2004, p.15. Sur ce point, v. également, du même auteur : « Interrogations sur les droits fondamentaux au Liban et influence du juge français », *in* Travaux Juridiques, *"Dar Al-Najwa"*, 1ère éd., Beyrouth, 2005, p.12 et s.

[32] CCL, n°1/97 et 2/97 de 1997, publiées *in* "Le Conseil Constitutionnel", 1997-2000, Publications du CCL, Beyrouth, p.375 et s.

[33] SAAD (G.), « Le droits de l'homme en Droit administratif libanais et dans les pays arabes », *art. préc.*, p.18.

[34] Il s'agit du Pacte relatif aux droits civils et politiques, et du Pacte relatif aux droits sociaux, économiques et culturels.

[35] Sur les sources juridiques des LDF reconnus en droit libanais, v. : ASSAF (G.), L'amenagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p.67 et s.

[36] TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en Droit français, *op.cit.*, p.3.

Or, si «*en principe la répression est plus favorable à la liberté que la prévention*» alors qu'«*en pratique le régime répressif n'est pas forcement libéral et la prévention n'est pas obligatoirement la négation de la liberté*» : RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, Cours pour les étudiants de 3ème année Droit et Sciences politiques, Université Saint Joseph, Beyrouth, 1998-1999, pp.188-189.

13• Or, «*un statut des libertés purement répressif aboutirait à une catastrophe sociale, ne serait-ce que parce que, en l'absence d'une coordination préventive des libertés, leur exercice aboutirait à l'anarchie*» a souligné Mr. Burdeau[37]. C'est pourquoi, le système libanais d'aménagement des droits et libertés tend vers un régime préventif[38] basé, souvent, sur le procédé de la déclaration, mais qui ne manque pas, parfois, de recourir au régime de l'autorisation préalable et de l'interdiction[39]. Ainsi, les LDF resteraient toujours en danger[40], s'ils ne recevaient pas une protection renforcée contre l'intervention fautive et les agissements transgressifs émanant de l'Administration ou de ses agents.

2- Qu'est-ce qu'on entend de l'Administration?

14• Le concept flou de l'Administration a engendré de nombreuses définitions pour la cerner.

Selon certains auteurs, «*l'Administration est définie soit comme un pouvoir exercé au nom de l'intérêt général qui justifie un régime juridique dérogatoire au Droit commun, soit comme un service dont les finalités expliquent le régime juridique spécifique*». Ces auteurs considèrent donc que l'Administration «*est à la fois pouvoir et service*» et elle «*est bien un pouvoir, mais, de plus en plus, elle doit se vivre et se penser comme un service*»[41]. Selon d'autres, «*l'Administration est la structure créée pour gérer les affaires*

---

37 Cité par DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op.cit.*, p.295.

38 Contrairement au régime répressif, le régime préventif soumet l'activité humaine au contrôle administratif préalable. Autrement dit, il permet l'intervention de l'Administration avant que l'activité ne s'exerce. Ce régime est susceptible de plusieurs modalités: l'interdiction, l'autorisation préalable (qui ne peut être décidé que par la loi) et la déclaration préalable (qui n'est qu'une formalité de publicité). Pour plus d'informations sur cette question, consulter: MROUE (H.), Libertés publiques, MAJD, 1ère éd., Beyrouth, 1992, p.47 et s.; AMMAR (R.), Droits de l'homme et libertés publiques, Imprimerie Bristol, 2ème éd., Liban, 2002, p.193 et s. (en arabe); PONTIER (J.-M.), Droits fondamentaux et libertés publiques, Hachette, (Les fondamentaux), Paris, 2001, p.42 et s.

39 V. sur ce sujet : ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p.95.

40 Ce danger que représente l'Administration contre l'exercice des libertés et droits fondamentaux s'énorme beaucoup plus, notamment, en période de crise où l'ordre public sera menacé. Et par conséquence, les droits et libertés des individus seront limités soit par des règles à valeur législative (l'état d'urgence et la région militaire) soit par des règles d'origine jurisprudentielle (la théorie des circonstances exceptionnelles). V. Annexe III.

41 GILBERT (S.), JEANNOT (G.) et autres coll., Le citoyen et son Administration, sous la direction de WIENER (C.) et LE CLAINCHE (M.), Imprimerie Nationale Editions, Paris, 2000, p.14.

publiques, c'est-à-dire celles dans lesquelles une intervention des pouvoirs publics a été décidée»[42].

15• Remarquant, tout d'abord, que l'Administration «*est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée*»[43] et soulignant, ensuite, qu'elle «*n'a pas elle-même, en tant qu'ensemble, la personnalité morale*»[44], le professeur P.-L. Frier a, pour sa part, élaboré une définition globale en expliquant ce que signifie l'Administration en son sens, matériel et organique[45]:

16• L'Administration apparaît, dans son sens matériel, comme «*l'activité instrumentale des personnes morales de droit public ou de droit privé*[46] *étroitement liées à celles-là, qui remplissent une mission de service public, hors des fonctions législatives et juridictionnelles*». Et elle se définit en son sens organique comme «*l'ensemble des organes assurant la fonction administrative, qui, au sein des personnes publiques, relèvent du pouvoir exécutif, soit par un lien de subordination directe, soit par la soumission à son contrôle*»[47].

---

[42] GUETTIER (Ch.), Droit administratif, Montchrestien, 2ème éd., Paris, 2000, p.26.

[43] FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, Montchrestien, Paris, 2001, p.4.

[44] *Ibid*, p.9.

[45] *Ibid*., p.12.

[46] Comme par exemple le cas des unions sportives au Liban. Celles-ci soumettent aux règles du droit administratif en ce qui concerne leurs fonctions administratives. Tandis que ses autres activités sont du ressort du droit privé et du juge judiciaire. V. FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.1 (L'organisation et l'action administrative), Édité par l'auteur, 1ère édition, Beyrouth, 2004, p.14. (en arabe). Les associations des jeunes et du sport sont soumises dans leur création et l'exercice de ses activités au contrôle du ministère de l'Éducation (l'Administration générale pour les jeunes et le sport). Tout amendement de leurs règlements intérieurs ne serait valable qu'après l'approbation de l'administration compétente. V.: CEL, n° 23, 16 décembre 1991, RJAL, N°6, 1992-1993, p.194; CEL, n°669, 30 septembre 2003, La Commission Olympique / Etat, *Inédit*.

[47] Il est à souligner dans ce contexte que, si «*le pouvoir exécutif correspond à l'Administration*» cette dernière, a écrit M. le professeur DELVOLVE, «*n'est pas seulement le pouvoir exécutif de l'Etat, puisqu'elle [l'Administration] est également aménagée dans des institutions qui ont une personnalité distincte de la sienne. Le pouvoir exécutif n'est pas seulement l'Administration puisque le Gouvernement n'est pas limité à elle et qu'il en dispose*» : DELVOLVE (P.), Le Droit administratif, Dalloz, 2ème éd., Paris, 1998, p.12. Cf. GUETTIER (Ch.), La responsabilité administrative, LGDJ, Paris, 1996, p.44 et s.; VEDEL (G.), Les bases constitutionnelles du Droit administratif, EDCE, N° 8, 1954, p.21; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op. cit.*, p.2 et s. Cf. FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.1, *op. cit.*, p.14 à 16.

17• D'aucuns préfèrent le critère organique pour définir l'Administration en la considérant comme l'ensemble «*des personnes morales publiques ou administratives*»[48], ou «*(…) l'ensemble des services publiques dont la bonne marche permet la réalisation des objectifs définis par le pouvoir politique*»[49], ou bien «*(…) l'ensemble des moyens humains et matériels chargés, sous l'autorité des gouvernants, d'assurer l'exécution des lois, et d'adapter ces lois aux intérêts particuliers*»[50]. Quoi qu'il en soit, les personnes morales publiques constituent toujours «*le cœur*» et «*le noyau dur de l'Administration*»[51].

B- L'Administration forme l'arbitraire le plus redoutable à l'égard des libertés et droits fondamentaux

1- La primauté de l'Administration par rapport aux administrés

18• Représentant la puissance publique, l'Administration au Liban[52], comme ailleurs, bénéficie normalement des prérogatives exorbitantes du droit commun pour poursuivre les buts d'intérêt général qui lui sont imposés et en vue de satisfaire les besoins publics.

19• Elle accomplit, donc, par sa seule volonté des décisions exécutoires, réglementaires ou individuelles, qui modifient immédiatement l'ordonnancement juridique, et créent des droits et des obligations à destination des administrés sans leur consentement. Ceux-ci «*(…) sont tenus, au moins provisoirement, d'obéir jusqu'à ce que l'injonction administrative ait été infirmée par le juge*»[53].

20• Ainsi, par sa mission d'assurer le maintien de l'ordre public et la gestion des services publics, l'Administration intervient dans les différentes activités sociales. Ce qui la met en scène face aux administrés avec lesquels elle noue une relation déséquilibrée:

---

[48] ABDOL-WAHHAB (M.-R.) et OSMAN (H.-O.), Fondements de l'Administration publique, "*Dar El-Matbouat El-Jami*ya", Alexandrie (Egypte), 2000, p.13 (en arabe).

[49] DEBBASCH (Ch.), Science administrative, Précis Dalloz, Paris, 1971, p.1.

[50] DRAGO (R.), Science administrative, Les Cous de Droit, Paris, 1977, p.3 et 5.

[51] FRIER (P.-L.) Précis de Droit administratif, *op.cit*, p.12.

Au Liban, les personnes morales du droit public sont : l'Etat, les municipalités et les établissements publics ou/et les offices autonomes. V. sur ce point : SAAD (G.), Droit administratif général et Contentieux administratif, Édité par l'auteur, Liban, 2004, pp.27-28 (en arabe).

[52] Nous présenterons sommairement l'organisation administrative au Liban dans l'Annexe IV.

[53] AUBY (J.-M.), La théorie de l'inexistence des actes administratifs, Thèse, sans mentionné l'université, 1947, p. 310.

l'Administration en position de force, et l'administré en position de faiblesse. La première possède les moyens matériels pour exercer ses fonctions, d'autant plus que ses prérogatives ne sont pas toujours employées en toute légalité. Le second ne pourrait, en revanche, que protester contre l'arbitraire de celle-là.

2- En dépit des limites qui bornent son action, l'Administration empiète sur les libertés et droits fondamentaux

21• En effet, l'État Libanais est un État de droit, et l'Administration ne peut donc agir qu'en conformité avec le droit[54]. C'est-à-dire qu'elle doit se conformer à des règles qui s'imposent à elle et qu'elle ne peut transgresser.

22• L'Administration libanaise est donc soumise au principe de légalité[55]. Elle est également limitée par le principe de responsabilité du fait qu'elle est tenue sous certaines conditions, de réparer les conséquences dommageables de ses activités.

23• Néanmoins, «*comme dans maints pays, il existe des zones d'ombre dans lesquelles l'action des pouvoirs publics échappe aux normes qui devraient régler leur comportement*»[56] : l'Administration peut violer le principe de légalité, dans certaines périodes de crise, ou attenuer son application lorsqu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire. En plus, elle peut échapper à tout contrôle juridictionnel, notamment en cas d'actes de gouvernement et de mesures d'ordre intérieur[57]. Il en est aussi de même dans les cas où le législateur dote expressément certains actes administratifs d'une immunité contre tout recours juridictionnel.

---

[54] entendu en son sens large qui comprend toutes les règles juridiques : les textes constitutionnels, législatifs et ceux émanant de l'Exécutif (décret-loi et décrets…), les traités, les principes généraux de droit, les règles jurisprudentielles, les jugements qui ont acquis la force jugée et la coutume. V. sur ce point : FARHAT (F.), le Droit administratif général, T.1, *op. cit.*, p.116 et s. Ainsi, comme l'a écrit le professeur Frier, «*L'Administration (…) ne peut agir qu'en application de la loi et doit la respecter (…) même s'il faut entendre le mot loi dans son sens générique, équivalent au terme Droit. C'est désormais le principe de juridicité qui s'impose*» : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.13.

[55] Sur le principe de légalité en Droit libanais, v. : SAAD (G.), « Les droits de l'homme en Droit administratif libanais et dans les pays arabes », *art. préc.*, p.10 et s. V. également du même auteur : « La réception des droits de l'homme en Droit administratif libanais », Actes du colloque " l'Odyssée des droits de l'homme", Faculté de droit de Grenoble, 2003.

[56] DELVOLVE (P.), L'Administration libanaise, Encyclopédie Administrative, Éditions Berger-Levrault, Paris, 1971, p.57.

[57] FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.153. V. aussi sur cette question : EL-KAISSI (M.), Des conditions de l'acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en Droit libanais, *Thèse*, Université d'Orléans, p.80 et s.

24• En somme, on peut dire qu'en dépit des limites qui bornent ses interventions, l'Administration reste en contact quotidien avec les administrés, et forme l'arbitraire le plus redoutable en menaçant l'exercice de leurs libertés et droits fondamentaux. De plus, elle laisse son pouvoir à ses agents, «*ceux-ci sont exposés au tempérament personnel, aux erreurs et à la partialité*»[58]. Pour cela, face aux atteintes commises par l'Administration et ses agents à l'encontre des droits et libertés des administrés, «*une protection spéciale est donc indispensable; et c'est au degré de perfection des procédures qui l'assurent que l'on peut mesurer l'efficacité de l'Etat de Droit*»[59].

§2- Problématique de la protection des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration

25• Le respect des principes qui limitent l'action administrative est assuré par la surveillance et le contrôle qui s'exercent sur elle.

26• En effet, le contrôle dont disposent les bénéficiaires des LDF contre les atteintes émanant de l'Administration peut s'effectuer par des moyens juridictionnels, mais aussi par d'autres moyens non juridictionnels (A).

27• Or, le contrôle juridictionnel, qui s'exerce notamment par les deux ordres de juridictions contre les actes administratifs attentatoires aux LDF, présente nécessairement une problématique importante naissant de l'antagonisme du «*principe de séparation des autorités administratives et judiciaires*» et de celui de «*l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle*» d'une part; et de la complexité des critères de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, d'autre part (B).

A- Les moyens de protection des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration

28• Poser le principe des libertés et droits fondamentaux, et organiser leur régime ne suffit que lorsque leurs titulaires disposent de moyens pour les faire respecter, surtout, dans les cas où l'Administration et ses agents les meconnaissent ou les violent. Autrement

---

[58] BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat libanais, Thèse, Université de Montpellier I, 1987, p.273.

[59] BURDEAU (G.), Les libertés publiques, *op.cit.*, p.57.

dit, «*l'existence d'une règle protectrice ne suffit pas; il faut éviter que la sauvegarde des droits ne soit de pure forme. Pour cela il est indispensable qu'au stade de l'application, un contrôle effectif soit exercé pour que le principe de la protection, énoncé par la règle de droit, soit projeté dans la réalité*»[60].

29• En effet, la protection des LDF peut être assurée selon différentes modalités ; il peut s'agir de moyens juridictionnels de protection (2) et d'autres non juridictionnels (1).

1- Les moyens non juridictionnels

30• Les moyens non-juridictionnels de protection des droits et libertés contre les agissements de l'Administration diffèrent d'un pays à l'autre. Il s'agit en effet d'autorités chargées d'exercer un contrôle sur les actes administratifs et qui n'ont pas le caractère de juridiction. On peut évoquer l'Ombudsman (en Suède) qui représente un système de contrôle de l'Administration, le Commissaire parlementaire (en Grande Bretagne), la Prokouratoura (en Ex-URSS), le Protecteur du citoyen (en Québec)[61]. Par ailleurs, le système français adopte d'autres moyens de protection contre l'Administration, qui s'exercent notamment par les autorités administratives indépendantes[62] et le Médiateur de la République[63].

31• S'inspirant souvent du système français, le Liban a enfin osé à faire un pas important dans la voie de l'institution d'un Médiateur de la République. A côté de cette institution récente, créée par la Loi N°664 du 4 février 2005[64] et qui n'est pas encore entrée en vigueur faute de décrets réglementaires relatifs à son application, il existait déjà d'autres moyens non-juridictionnels de protection des droits et libertés, comme les recours administratifs, et les recours qui s'exercent par certaines institutions (surtout ceux exercés

---

[60] RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op.cit.*, p.213. Le professeur P.-L . Frier a souligné, à cet égard, que «*l'importance de l'action administrative, tant par son champ d'intervention que par la puissance des pouvoirs qui sont confiés à l'autorité publique, rend nécessaire des contrepoids, afin que celle-ci ne puisse agir impunément et sans contrôle et que le principe de légalité, notamment, soit respecté. Certains d'entre eux sont non juridictionnels, d'autres relèvent du juge*» : *in* "Précis de Droit administratif", *op.cit.*, p.361.

[61] V. sur cette question : RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op. cit.*, p.251 et s.

[62] V. GENTOT (M.), Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 2ème éd., Paris 1998.

[63] V. DE LAUNAY (B.), Le Médiateur de la République, PUF, « Que sais-je ? », n°3422, Paris, 1999.

[64] Parue dans le Journal Officiel libanais, N°6 du 10 février 2005. On traduira les principales dispositions de cette loi dans l'Annexe V.

par la Commission parlementaire des droits de l'homme) ou aussi par des organes de la société civile et des organisations non gouvernementales[65].

32• En somme, les moyens non-juridictionnels de protection des droits et libertés – qui s'exercent principalement par des autorités n'ayant pas le caractère de juridiction et chargées d'effectuer un contrôle sur les actes administratifs – qui tendent essentiellement à rapprocher les administrés de l'Administration et à solutionner rapidement leurs différends, apportent, en fait, une garantie non négligeable mais apparaissent souvent insuffisants. En réalité, ils ne suppriment pas le rôle du juge comme garant des libertés et droits fondamentaux.

33• «*Le contrôle juridictionnel est ainsi, dans l'esprit du commun, la plus sûre des garanties ou à tout le moins, celle à laquelle on a le plus facilement accès*»[66].

2- Les moyens juridictionnels

34• On l'a dit, parmi les moyens de protection des droits et libertés, «*celui qui apparaît au particulier le plus proche et le plus accessible est, sans contexte, le contrôle juridictionnel*»[67]. Disposant de pouvoirs particulièrement efficaces de contrôle, «*le juge constitue un facteur majeur de contrepoids*»[68] de l'action administrative. Contre les empiétements du fort (Administration) sur les droits et libertés du faible (administré) qui sera plus compétent que le juge même pour assumer la tâche de protection? N'assure-t-il pas – selon la fameuse expression de VOLTAIRE – «*la plus belle profession de l'humanité*»[69]?

35• Au Liban, comme en France, la protection juridictionnelle des LDF face à l'Administration, s'effectue principalement par le juge administratif, et à titre exceptionnel par le juge judiciaire.

---

[65] Sur les moyens non juridictionnels de protection des LDF face à l'Administration en Droit libanais, v. : ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée,* p.129 et s.

[66] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés, *op.cit.*, p.16.

[67] DRAN (M.), *op.cit.*, p.15.

[68] FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.363.

[69] Expression tirée de: EL-MOURTADA (F.), L'originalité de la juridiction administrative libanaise, *Thèse,* Université de Grenoble, 1989, p.272.

Avant de parler de la double compétence des juridictions, judiciaire et administrative, en matière des LDF (b) il nous semble nécessaire de fournir quelques précisions sur l'organisation juridictionnelle libanaise(a).

a- De l'organisation juridictionnelle libanaise

36• La fonction juridictionnelle a été attribuée par la Constitution libanaise à un pouvoir indépendant séparé des deux pouvoirs législatif et exécutif: le pouvoir judiciaire[70], qui est « *(…) exercé par les tribunaux des différents ordres et degrés (…)*» (art.20 de la Constitution).

37• En effet, le système juridictionnel libanais a effectué plusieurs emprunts aux systèmes occidentaux et plus particulièrement au droit français[71]. L'apport de ce dernier a été considérable avec l'adoption du système de la dualité de juridiction (judiciaire et administrative).

38• Il convient de signaler, cependant, qu'au Liban, le système juridictionnel connaît bien, à part les juridictions judiciaires et administratives, l'existence des juridictions communautaires à caractère religieux. Par ailleurs, la Constitution modifiée en 1990 prévoyait la création d'un Conseil constitutionnel. Il sera établi en 1993[72]. Ainsi, pour la première fois dans son histoire, le Liban sera doté d'une institution juridictionnelle chargée, entre autre, du contrôle de la constitutionnalité des lois. Il faut noter, de plus, que le législateur libanais a créé un tribunal des conflits, pour statuer sur les conflits de compétence naissant entre les juridictions, judiciaire et administrative.

---

[70] En effet, *« le terme " pourvoir judiciaire" utilisé surtout au Liban, est l'expression consacrée pour désigner l'ensemble des juridictions qui exercent l'art de rendre la justice, qu'elles soient judiciaires au sens strict (telles les juridictions civiles, commerciales, sociales, prud'homales, pénales, etc…) ou qu'elles soient administratives ou même constitutionnelles »*, écrit le Président du CEL G. GHANEM : *in* « Constitution, Justice et Déontologie judiciaire : Relations et Perspectives », *in* RJAL, N°17, T.1, 2005, p.29.

[71] V. sur ce point : SALHAB (S.), « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : cas du Liban », *in* Les institutions Napoléoniennes, Actes du Colloque, Faculté de Droit de Rennes, 21 et 22 novembre 2002, l'Harmattan, 2006, p.167 et s.; SAAD (G.), « L'influence de Code Napoléon de 1804 sur les systèmes juridiques arabes et musulmans », Communication présentée lors du colloque organisé par la Faculté de Droit de Grenoble sur le thème "Code civil et droits de l'homme", publié *in Al-Adl*, N°1er, 2005, p.89 et s.

[72] V. la Loi N°250 du 14 juillet 1993.

39• Au Liban, il s'agit, donc, d'une pluralité d'ordres juridictionnels. Nous nous limiteront à présenter, brièvement, les juridictions judiciaires et les juridictions administratives.

40• ***Concernant les juridictions de l'ordre judiciaire***[73]: Au sein de la Justice judiciaire deux types de juridiction coexistent: les juridictions civiles dont la mission est de statuer sur les litiges d'intérêt privé (la Justice civile) et les juridictions répressives dont le rôle est de réprimer les infractions au moyen d'une peine (la Justice pénale).

41• L'ensemble se présente sous la forme d'une pyramide au sommet de laquelle se trouve une juridiction unique: la Cour de cassation. Trois niveaux sont ainsi répertoriés: les juridictions du premier degré, les cours d'appel au second degré et, enfin, la Cour de cassation[74], qui a pour mission de veiller au respect et à la cohérence de l'interprétation des règles de droit par les juridictions inférieures[75].

42• En général, les juridictions judiciaires sont appelées à se prononcer sur les litiges entre particuliers. La juridiction civile est compétente pour toutes les actions civiles et commerciales ; alors que la juridiction pénale est compétente pour les infractions contraventionnelles, délictuelles et les crimes.

43• ***Concernant les juridictions de l'ordre administratif*** : A l'image du modèle français, une juridiction compétente en matière administrative a été créée ; le Conseil d'État (CE) est en ce domaine l'organe de droit commun. Or si la Haute juridiction administrative française est considérée comme le descendant direct de l'Ancien Conseil du Roi, le Conseil d'État libanais (CEL) a été l'œuvre du législateur et a comme fondement le principe de séparation des pouvoirs. Ce Conseil n'a pas suivi, en fait, les mêmes étapes d'évolution que son homologue français[76].

---

73 V. Annexe VI.

74 V. art. 12 du D.-L N°150 du 16 septembre 1983 relatif à la Justice judiciaire au Liban(CJJ).

75 V. sur ce point : HADATI (H), « Le pouvoir unificateur de la Cour de cassation libanaise : mythe ou réalité », *in Al-Adl*, N°1er, 2004, p.1 et s.

76 V. sur cette question : SALHAB (S.), « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : cas du Liban », *art. préc.*, pp.183 à 185 ; KHAIR (A.), « Le Conseil d'État : Histoire et évolution », *in* RA, N°spécial, 1999, p.10 et s. ; BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, Les Presses de l'Imprimerie Catholique, Beyrouth, 1962, p.3 et s. ; El-MOURTADA (F.), L'originalité de la juridiction administrative libanaise, Thèse, Université de Grenoble, 1989, p.83 et s.

44• En effet, la juridiction administrative libanaise, qui fait partie intégrante du pouvoir juridictionnel[77], contribue, à côté des tribunaux judiciaires, à l'accomplissement de la fonction juridictionnelle décrite par la Constitution. Cette juridiction a subi des vicissitudes : crée en 1924 à l'époque du Mandat français, elle a été supprimée et rétablie plus d'une fois[78]. La Loi, exécutée par le Décret N°10434 du 14 juin 1975 (portant Statut actuel du CEL), est la dernière en date, sous réserves des modifications qui lui ont été apportées, surtout la dernière et importante réforme en 2000[79] qui a prévu la création des tribunaux administratifs de premier degré (répartis dans les régions). Cette réforme n'a malheureusement pas été mise en applications faute de décret réglementaire[80].

45• Ce faisant, le système administratif libanais ne connaît pas une multitude des tribunaux administratifs[81] comme en France. Ce qui entraîne l'existence d'une juridiction administrative unique pour tout le pays, fortement centralisée à Beyrouth et représentée par le Conseil d'État[82]. Mais, il existe à côté de ce Conseil certains tribunaux administratifs, qui sont, en fait, soit des commissions (telles les commissions des réquisitions et des expropriations…) soit des conseils à compétences spécialisées et très limités (comme par exemple la Cour des comptes et le Conseil de discipline générale)[83].

---

[77] V. CEL (Conseil du contentieux), n°557, 6 mars 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.91.

[78] Le Conseil d'État libanais a été instauré pour la première fois par l'Arrêté de 1924. Ce Conseil ne vécut pas longtemps; il fut supprimé par la Loi du 24 mars 1928 et ses attributions furent transférées à une chambre administrative de la Cour de cassation. Il fut rétabli par l'Arrêté N°89/LR du 23 avril 1941 et de nouveau supprimé par la Loi du 10 mai 1950 qui chargea la Chambre administrative de la Cour de cassation du contentieux de l'annulation et des élections municipales et le Juge unique du contentieux de pleine juridiction. En 1953, le Conseil d'État libanais réapparut de nouveau avec le D.-L. N°14 du 9 janvier 1953 et n'a cessé de fonctionner depuis lors. V. à cet égard : KHAIR (A.), *art. préc.*, p.10 et s. ; BAZ (J.), *op. cit.*, p.8 et s. ; LOUIS-LUCAS (P.), « Le juge administratif », *in* EDL, N°8, 1966, pp.169-170.

[79] Loi N°227 du 31 mai 2000.

[80] V. sur ce point : SALHAB (S.), « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : cas du Liban », *art. préc.*, p.188.

[81] Il est à souligner qu'auparavant il existait au Liban un Tribunal administratif spécial qui a été créé par le D.-L. N°3 du 30 novembre 1954. Ce Tribunal, qui était chargé de juger, en première instance, des affaires de travaux publics, de contrats administratifs et du contentieux des occupations du domaine public, fut supprimé par le statut actuel du CEL adopté en 1975. V. sur ce Tribunal administratif spécial : BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op. cit.*, p.23 et s.

[82] Mr. le professeur S. SALHAB considère, à cet égard, que « (…) *l'exiguïté du territoire libanais et le développement des moyens de communication justifiaient l'existence d'une juridiction administrative unique pour tout le pays : le Conseil d'État siégeant à Beyrouth* » : SALHAB (S.), *art. préc.*, p.186.

[83] La Cour des comptes a été établie par la Loi de comptabilité générale du 16 janvier 1951, réorganisée par le D.-L. N°9 du 31 novembre 1952 et enfin par le Décret N°119 du 12 juin 1959. Le Conseil de discipline générale a été établi par la Loi N°54 du 2 octobre 1965 (art. 13). Tous deux se considèrent comme des

46• Composé d'un Conseil du contentieux et de six chambres dont une administrative et cinq juridictionnelles ou contentieuses[84], le CEL est un corps chargé de rendre la Justice administrative et de contrôler l'élaboration des textes réglementaires (art. 1er du Statut du CEL). Il est la juridiction administrative qui s'occupe de la sauvegarde des LDF contre les empiétements de l'Administration; et qui constitue la juridiction de droit commun en matière administrative en premier et dernier ressort. Il est, en outre, juridiction d'appel à l'égard des décisions rendues en premier degré par certains organismes administratifs à caractère juridictionnel[85]; et juridiction de cassation, même en l'absence d'un texte, à l'égard des décisions rendues en dernier ressort par d'autres organismes juridictionnels administratifs[86] (art.114 à 121 du Statut du CEL). Le CEL est aussi juge des référés[87] (art.66 du Statut du CEL)[88].

47• A coté des attributions contentieuses du CEL, ce dernier, à l'instar du Conseil d'État français(CEF), assume un rôle consultatif: il est à la fois conseiller du Gouvernement et juge administratif suprême. La fonction consultative de la Haute juridiction administrative libanaise est consacrée par les articles 56 à 59 du Statut du CEL. Il s'ensuit que celle-ci jouit d'une compétence importante en matière législative et

---

tribunaux administratifs spécialisés. V. à cet égard : BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais, *Thèse précitée*, p.22 à 25.

84 V. Annexe VII.

85 Telles que, par exemple, les commissions statuant sur les oppositions de contribuables en matière d'imposition directe.

86 Telles que, par exemple, les décisions rendues par l'Inspection centrale en matière disciplinaire à l'encontre des fonctionnaires ; et celles rendues par les commissions supérieures de réquisition, comme on le verra ultérieurement (v. *infra*, n°269 et n°392 à 395). **Remarque :** Les chiffres cités après "*supra* et *infra*" renvoient toujours aux numéros des paragraphes.

87 Pour une étude d'ensemble sur le référé administratif en Droit libanais, v. notamment : SANDID (B.), Le référé administratif : Étude comparative des Droits français et libanais, Thèse en cotutelle, Universités Montpellier I et libanaise, 2002.

88 V. en ce qui concerne les attributions du CEL : EL-KAISSI (M.), « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *in* RA, N°spécial, p.28 et s.

réglementaire consistant à examiner les projets de la loi qui lui sont soumis par le Gouvernement et, à préparer et rédiger les textes qui lui sont demandés[89].

b- La double compétence des juridictions, judiciaire et administrative, en matière des libertés et droits fondamentaux

48• La compétence est l'aptitude d'une juridiction « *d'instruire ou de juger un procès* »[90]. Une fois que l'on a dit que l'affaire pouvait être jugée par une juridiction étatique, il convient encore de déterminer quelle sera cette juridiction. C'est le rôle des règles de compétence que d'y parvenir. L'incompétence matérielle est un moyen d'ordre public pouvant être soulevé d'office et pour la première fois devant la Cour suprême[91].

Si la protection juridictionnelle des libertés et droits fondamentaux[92] vis-à-vis du législateur, ou bien de la loi, incombe au Conseil constitutionnel[93], alors que cette protection vis-à-vis de l'Exécutif, ou bien de l'Administration, est assurée – au Liban comme en France – principalement par la juridiction administrative et, exceptionnellement, par la juridiction judiciaire.

---

89 Pour une étude d'ensemble sur le rôle consultatif du CEL, v. notamment : BAUJI (S.), « Le rôle consultatif du Conseil d'État au Liban », *in* RA, N°spécial, 1999, p.94 et s.

90 VINCENT (J.) GUINCHARD(S.) et autres coll., La justice et ses institutions, Dalloz, 4ème éd., Paris, 1996, p.306.

91 V. Cass., n°22, 23 juin 1970, *Al-Adl*, 1970, p.648 ; CEL, n°656, 24 mai 2004, RJAL, N°20, T.2, 2008, p.1185.

92 Dans le cadre international, la protection juridictionnelle des LDF est assurée, au niveau européen, par la Cour européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée en 1950. Au sein de l'Organisation des Etats américains (OEA) elle est assurée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Tandis qu'en Afrique, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne prévoyait pas la création d'une Cour, mais elle a instaurée une Commission chargée de faire appliquer les dispositions de la Charte. V. : PONTIER (J.-M.), Droits fondamentaux et libertés publiques, *op.cit.*, p.67 et s. ; PREUSS-LAUSSINOTE (S.), L'essentiel des libertés et droits fondamentaux, T.1, (l'organisation des libertés), Gualino Éditeur, Les carrés, Paris, 2001, p.75 et s.

93 V. en ce qui concerne la protection des LDF par le Conseil constitutionnel libanais : FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.122 et s.; voir également: CHOKOR (Z.), Manuel de Droit Constitutionnel Libanais, *op.cit.*, p.873 et s. ; ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p.110 et s.; MOUANNES (H.), « Le fonctionnement et l'autorité du Conseil Constitutionnel Libanais », *in* Droit Ecrit, N°1, janvier 2001, p.119 et s. En ce qui concerne le Conseil constitutionnel français consulter : MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.), Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, LGDJ, Paris, 2002; ROBERT (J.), « La protection des droits fondamentaux et le juge constitutionnel français : Bilan et réformes », *in* RDP, 1990, p.1258 et s.; LUCHAIRE (F.), « Procédures et technique de protection des droits fondamentaux : Conseil constitutionnel français », *art. préc.*, p.294 et s.

49• Naissant en France d'une circonstance historique[94], la double compétence des juridictions, judiciaire et administrative, dans le domaine de protection des droits et libertés est inspirée par le régime libanais qui adopte le système de dualité juridictionnelle[95].

50• Normalement, en cas de litiges entre personnes ou institutions privées, ce n'est pas à la juridiction administrative qu'il faut s'adresser, mais à la juridiction judiciaire. Tandis qu'en cas de litiges opposant une personne privée à une personne publique, ou bien à l'Administration, c'est la juridiction administrative qui doit en connaître; et cela en vertu du principe de séparation des fonctions juridictionnelles administratives et judiciaires ou le *principe de séparation des autorités judiciaires et administratives*.

51• Cependant, de nombreuses solutions dérogatoires sont intervenues pour transférer à la juridiction judiciaire des contentieux opposant une personne privée à l'Administration qui, en vertu dudit principe de séparation, devraient être jugés par la juridiction administrative[96], surtout en matière de protection de LDF; et cela en vertu du *principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle*.

52• On peut dire, en général, que le contrôle juridictionnel assuré par le juge judiciaire libanais face à l'Administration connaît des similitudes des moyens et solutions avec le système français. Ainsi, la protection qu'assure ce juge est déterminée en droit libanais, tantôt par des textes, notamment en cas d'atteintes commises contre la liberté individuelle et la propriété privée; tantôt au-delà des textes, surtout en cas de théorie jurisprudentielle de voie de fait et de celle d'emprise irrégulière.

---

94 Quant à l'apparition historique de la dualité des ordres de juridictions, consulter: VINCENT (J.) GUINGHARD (S.) et autres coll., La justice et ses institutions, Dalloz, 4ème éd., Paris, 1996, p.67 et s.; DURAND (C.), Les rapports entre les juridictions, administrative et judiciaire, Thèse, université de Rennes, 1954, p.12 et s. En Droit libanais, v. : EL-MOURTADA (F.), L'originalité de la juridiction administrative libanaise, *Thèse précité*, p.82 et s.

95 A souligner, en revanche, que dans les pays anglo-saxons, il n'existe point de tribunaux administratifs; les tribunaux de Droit commun contrôlent l'Administration dans les mêmes conditions que les particuliers: toute violation d'un droit ou d'une liberté, même commise par un Administrateur, permet à la victime de saisir le juge ordinaire pour obtenir de lui les mesures nécessaires. V. DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « Le pouvoir judiciaire et les libertés au Royaume-Uni », *in* Revue Pouvoirs, N°3, 1986, p.101 et s.

96 Le professeur P.-L. Frier a souligné, à cet égard, que « *le législateur ou les interprétations jurisprudentielles du principe de séparation ont donné compétence au juge judiciaire pour une part importante du contentieux de l'Administration* » : *in* "Précis du Droit administratif", *op. cit.*, p.398.

53• De son côté, le juge administratif libanais est parvenu à soumettre l'Administration à un contrôle étroit qui porte presque sur tous les actes administratifs, qu'ils soient individuels ou réglementaires, y compris ceux portant atteintes aux LDF. Ce contrôle s'exerce à la fois au niveau de la légalité et de la responsabilité.

54• Donc, les juridictions, judiciaire et administrative, s'efforcent, dans le champ spécifique de leurs compétences, de veiller autant que possible à la protection des LDF contre l'arbitraire administratif. Or, cette double compétence des juridictions entraîne une opposition entre deux principes antagonistes: le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives et celui de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle. Elle fait naître, d'autre part, des inévitables conflits de compétences entre les juges des deux ordres de juridiction, surtout en matière d'atteintes administratives aux LDF.

B- Les problèmes tenant à l'existence d'une dualité de juridiction[97]

55• Dire que les juridictions, judiciaire et administrative, sont compétentes pour connaître des atteintes commises contre les LDF par l'Administration, cela signifie qu'en présence de ces atteintes, « *(…) juge judiciaire et juge administratif peuvent être tour à tour concurremment ou simultanément saisis, en application des deux principes antagonistes, celui de la séparation des autorités judiciaires et administratives, et celui de l'autorité judiciaire gardienne des libertés individuelles* »[98].

56• Au problème tenant à l'opposition entre ces deux principes (1) s'ajoute la difficulté à trouver la juridiction compétente : les règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, qui sont déterminées tantôt par la législation, tantôt par la jurisprudence, ne manquent pas de complexité et d'obscurité conduisant « *(…) dans certains cas à une incertitude nuisible autant à la justice qu'aux justiciables* »[99]. Comme l'a dit à juste titre Mr. DRAN : « *chaque fois que les libertés sont en jeu, il est*

---

97 Sur l'ensemble de ces problèmes, ainsi que sur le dualisme juridictionnel, v. : BENOIT (F.-P.), Le Droit administratif, Dalloz, Paris, 1968, p.299 et s. ; DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p.533 et s. ; GROSHENS (J.-C.), « Réflexions sur la dualité de juridiction », *in* AJ, 1963, p.536.

98 DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p.533.

99 DELVOLVE (P.), Le Droit administratif, Dalloz, 2ème éd., Paris, 1998, p.86.

extrêmement difficile de dire à l'avance quelle juridiction sera compétente: c'est de cette incertitude que naît la difficulté, sur le plan pratique »[100] (2).

1- Les deux principes antagonistes

57• En effet, la double compétence des juridictions, judiciaire et administrative, en matière de protection des LDF face à l'Administration, entraîne une opposition entre deux principes : celui de séparation des autorités judiciaires et administratives et, le principe traditionnel selon lequel la juridiction judiciaire est la gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle.

a- Le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives

58• Reposant, en France, sur une longue tradition qui remonte au XVI^{ème} siècle[101], le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives a été adopté au Liban. Mais, écrit le professeur S. SALHAB, « *(…) avec un sens assez différent de celui retenu en France, étant donné le contexte sociologique différent (…) Seule l'utilité des magistrats spécialisés dans l'application d'un droit particulier, une raison purement technique, motive l'existence d'une juridiction administrative spéciale au Liban »*[102].

59• Bien que l'idée de distinction contentieux administratif-contentieux judiciaire ait déjà existé dans l'Empire ottoman[103], dont le Liban faisait partie, ce n'est qu'en 1924 que le Liban a adopté le principe de séparation des autorités juridictionnelles, judiciaire et administrative. Et cela, grâce à un Arrêté, pris par le Gouverneur du Grand Liban, portant

---

[100] DRAN (M.), *op. cit.*, p.533.

[101] V. sur ce point BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, LGDJ, Paris, 1964, p.18 ; VINCENT (J.), GUINCHARD (S.) et autres coll., La justice et ses institutions, *op.cit.*, p.4 et s. ; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.16. Le principe de séparation des juridictions a perdu peu à peu une partie importante du prestige dont a pu jouir au début du XIX^{ème} siècle. Ainsi, la règle de séparation des juridictions s'est transformée peu à peu jusqu'à devenir une simple règle de répartition des compétences. V. DURAND (C.), Les rapports entre les juridictions, administrative et judiciaire, Thèse, Université de Rennes, 1954, p.12 et s.

[102] SALHAB (S.), « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : cas du Liban », *art. préc.*, p.186.

[103] V. sur ce point : EL-MOURTADA (F.), L'originalité de la juridiction administrative libanaise, *Thèse précitée*, pp.4 à 16.

création d'une juridiction spécialisée en matière administrative distincte de la juridiction judiciaire : il s'agit du premier Conseil d'État libanais[104].

60• Ce dernier a donc pris naissance au Liban avant même l'établissement de la Constitution libanaise en 1926, qui est venue consacrer implicitement le système de dualité juridictionnelle par l'article 20 qui mentionne la spécialisation des tribunaux, en disposant que : « *Le pouvoir judiciaire (…) est exercé par les tribunaux des différents ordres et degrés* »[105].

61• Cependant, on rappelle que la juridiction administrative libanaise a subi des vicissitudes : crée en 1924 à l'époque du Mandat français, elle a été supprimée et rétablie plus d'une fois. En 1953, elle fut restaurée par le D.-L. N°14 du 9 janvier 1953 et n'a cessé de fonctionner depuis lors.

62• C'est pourquoi, considère Mme. KHOURY : au Liban *«après de multiples hésitations, ce n'est qu'en 1953 que le principe de la séparation des autorités juridictionnelles administratives et judiciaires fut définitivement adopté et le Conseil d'État créé avec une structure qui, comme en France, allie les rôles de Conseil et de juge de l'Administration»*[106]

63• On peut déduire, ainsi, que pour Mme KHOURY le principe de séparation des autorités repose, au Liban, sur l'existence d'une juridiction administrative, créée par la loi, et distincte de la juridiction judiciaire. Il s'agit donc d'un principe de valeur législative.

64• Pour Mr. F. EL-MOURTADA, bien que la juridiction administrative libanaise soit créée par le législateur, le fondement du système libanais de dualité de juridiction se trouve incontestablement dans la Constitution elle-même. Pour lui, ce fondement constitutionnel de la dualité juridictionnelle – plus précisément de la juridiction administrative – est le principe de séparation des pouvoirs[107]. Mr. EL-MOURTADA

---

[104] V. KHAIR (A.), « Le Conseil d'État : Histoire et évolution », *art. préc.*, p.10 et s.

[105] Cf. EL-MOURTADA (F.), *Thèse précitée*, p.93.

[106] KHOURY (D.-G.), « Le contrôle juridictionnel de l'Administration : le Conseil d'État, Réalités et aspiration », *in* RJAL, N° 7, 1994, p.7.

[107] EL-MOURTADA (F.), *Thèse précitée*, pp.87 à 95.

présente donc, même implicitement, le principe de séparation des autorités comme partie intégrante de la séparation des pouvoirs.

65• Mr. Chidiac a déjà, pour sa part, parlé de l'influence du principe de séparation des pouvoirs sur la répartition de compétence entre les juridictions, judiciaire et administrative, et sur le principe de séparation de ces juridictions. Il a aussi remarqué que la jurisprudence libanaise fonde le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives sur le principe de séparation des pouvoirs[108].

66• Or, il s'agit de deux principes distincts : le principe de séparation des pouvoirs qui tend à instaurer un équilibre entre les trois pouvoirs de l'État (L'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire) et le principe de séparation des autorités qui n'est, en effet, qu'un principe technique concernant le partage des compétences entre les deux ordres de juridiction. Ainsi, il paraît difficile et illogique d'assimiler ces deux principes, rappelons là encore une fois, parce que la juridiction administrative libanaise fait partie intégrante de l'appareil juridictionnel. Toutefois, cette assimilation s'est manifestée clairement dans la jurisprudence du CEL.

67• Ce dernier s'est servi du principe de séparation des pouvoirs pour se prononcer sur la raison juridique de sa présence à côté des tribunaux judiciaires et pour annoncer « *l'indépendance de la fonction juridictionnelle par rapport à la fonction administrative* » et interdire aux autorités investies de ces fonctions de s'immiscer réciproquement dans leurs affaires respectives[109]. Un peu plus tard, la Haute juridiction administrative libanaise a déclaré clairement que « *les tribunaux judiciaires sont incompétents pour connaître des actes administratifs en vertu du principe de séparation des pouvoirs* »[110].

68• Plus récemment, le Conseil constitutionnel libanais[111] a dégagé, à son tour, une assise constitutionnelle à l'existence d'une juridiction administrative autonome par

---

[108] CHIDIAC (J.), « De la compétence de la juridiction administrative », *in* Rec. Chidiac, N°1, 1963, pp.45-46 (en arabe). V. du même auteur aussi : « Les principes généraux dégagés par la juridiction administrative libanaise dans les dix dernières années », *in* Rec. Chidiac, N°1, 1967, pp.6 à 8 (en arabe).

[109] V. CEL, n° 175, 20 juin 1946, RJL, 1946, p.81.

[110] CEL, n° 85 du 28 avril 1947, RJL, 1966, p.169. Cf. CEL, n°574/2005-2006, 12 juillet 2006, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1473 (p.1474 notamment).

[111] CCL, n°5/2000, 27 juin 2000, *in* JO libanais, N°28 du 29 juin 2000, p.2228.

l'interprétation de l'article 20 de la Constitution libanaise qui mentionne la diversité des ordres juridictionnels et la spécialisation des tribunaux. Aussi, il a précisé expressément, que cet article garantit l'indépendance de la Justice administrative des deux autres pouvoirs de l'État (l'Exécutif et le Législatif).

69• De tout ce qui précède, nous pouvons conclure qu'au Liban, le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives peut être présenté comme un principe de valeur constitutionnelle[112]. Le fondement constitutionnel de ce principe est, à notre avis, l'article 20 *précité* de la Constitution qui consacre, d'après son interprétation récente par le Conseil constitutionnel, l'existence d'une juridiction administrative indépendante de la juridiction judiciaire, d'un côté, et de l'Administration active, de l'autre côté.

70• Mais, le principe de *l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle* a dérogé au principe de *séparation des autorités juridictionnelles judiciaires et administratives*.

b- Le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle[113]

71• Né en France de la suspicion des hommes de la Révolution « *contre les actes d'une Administration dont la puissance inquiétait*[114]*(…)*», ce dernier principe a été adopté, au Liban, par la jurisprudence et consacré par le législateur[115].

---

[112] En France, le principe «*selon lequel le juge administratif est seul compétent pour annuler ou réformer les actes pris par des personnes publiques dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique*» a une valeur constitutionnelle : FRIER (P.-L.), Précis du Droit administratif, *op.cit.*, p.394.Or, la décision du CCF (DC 86-224 du 23 janvier 1987) n'accordait au principe de séparation des autorités administratives et judiciaire que valeur de «*principe fondamental reconnu par les lois de la République*» sans valeur constitutionnelle. V. sur ce point PETIT (S.), L'Administration devant le juge judiciaire, PUF, « Que sais-je? » 1ère éd., Paris, décembre 1997, p.37 ; V. aussi: LARZUL (T.), Commentaire sur CCF, Décision n°86-244 DC, 23 janvier 1987, *in* "Droit administratif : Travaux Dirigés", Dalloz, 1996, p.67 et s.

[113] Il est entendu par "liberté individuelle" au sens large constitué par la sûreté, l'inviolabilité du domicile et la liberté d'aller et venir, et par "propriété privée" la propriété immobilière. V. à cet égard : EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, pp.354 et 380; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, Montchrestien, 15ème éd., Paris, 2001, p.856.

[114] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op.cit.*, p.170.

[115] Le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle est apparu en France dès le début du XIXème siècle dans les textes législatifs à propos du droit de propriété (lois du 8 mars 1810 et du 3 mai 1841) et en matière de violation de la liberté individuelle et du domicile (art. 136 du Code de procédure pénale édicté en 1957). Il s'est développé à une époque plus récente dans les arrêts

72• On l'a vu apparaître implicitement, en ce qui concerne la liberté individuelle, dans le nouveau Code de procédure pénale (NCPP) libanais dont, par exemple, l'article 107[116] prévoit que «*(…) si le défendeur demeure aux arrêts pendant plus de vingt quatre heures sans être conduit devant le procureur général, son arrestation sera considérée comme mesure arbitraire et le fonctionnaire responsable sera poursuivi pour infraction de privation de liberté personnelle*» et l'article 48 qui punit l'officier de police judiciaire, en cas de violation des procédures de l'arrestation, par l'infraction de privation de liberté personnelle prévue par l'article 367 du Code pénal libanais (CP)[117]. Le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle est apparu également, en ce qui concerne l'inviolabilité du domicile, dans l'article 370 du CP libanais qui punit de 3 mois à 3 ans tout fonctionnaire qui s'introduit au domicile d'un particulier, hors des cas prévus par la loi et sans observer les formalités prescrites.

73• On peut considérer, par ailleurs, que l'article 105 du Statut du CEL qui interdit au juge administratif de connaître des actes, émanant de l'Administration, et ayant le caractère judiciaire, ainsi que les articles 328 à 333 du NCPP libanais (traitant du cas de succès d'un procès un révision d'une condamnation pénale) et les articles 741 à 761 du NCPC libanais (portant sur la responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats judiciaires) qui attribuent au juge judiciaire la compétence de réparer les dommages causés par le fonctionnement défectueux du service public de la Justice judiciaire, peuvent constituer une assise législative, même implicitement, au principe de l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle. Car, comme on le verra[118], les plus fréquentes violations de la liberté individuelle se produisent lorsque l'Administration agit

---

du Tribunal des Conflits français (par ex : TCF de 13 décembre 1947, Hilaire: cité par M. DRAN, *op.cit.*, p.170). Le principe a été proclamé ensuite par le Conseil d'Etat français (par ex : Arrêt du CEF du 3 mai 1963, Dame veuve Briand, cité par M. DRAN, *op.cit.*, p.170). Enfin l'article 66 de la Constitution française a exprimé clairement que l'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle. Sur cette question consulter: FRIER (P.-L.), Précis de Droit Administratif, *op.cit.*, p.389 et s. ; BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op.cit.*, p.29 et s.; DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op.cit.*, p.170 et s.; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.852 et s.

116 L'article 107 du NCPP libanais correspond à l'article 103 de l'ancien Code de procédure pénale de 18 septembre 1948 (abrogé par la Loi N°328 du 2 août 2001 amendée en 13 août 2001 qui représente le nouveau Code de procédure pénale).

117 L'article 367 du CP libanais dispose en effet que «*tout fonctionnaire qui, hors les cas prévus par la loi, aura arrêté ou détenu une personne quelconque, sera puni des travaux forcés à temps*».

118 V. *infra*, n°782.

comme auxiliaire de l'autorité judiciaire, ou bien lorsqu'elle intervient dans le fonctionnement du service de la Justice judiciaire.

74• Ainsi, il paraît clairement, qu'au niveau de textes - et à la différence du cas français – le principe de "*l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle*", n'est pas consacré constitutionnellement, ni explicitement par la législation. Au Liban, on remarque l'absence de textes semblables à l'article 136 du Code français de procédure pénale[119] et à l'article 66 de la Constitution française de 1958[120].

75• En revanche, le principe de *"l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée"* est apparu d'une manière plus explicite dans les différents textes législatifs libanais, qui ont attribué au juge judiciaire le contentieux indemnitaire de certaines atteintes proteés par l'Administration à la propriété privée immobilière. On peut citer, à titre d'exemple, l'Arrêté N°145 du 11 juin 1925 (relatif aux servitudes instituées pour les besoins de distribution ou de transport de l'électricité, toujours en vigueur), la Loi du 8 juillet 1939 (relative à la classification d'une propriété immobilière comme Site naturel) et l'Arrêté N°166 du 7 novembre 1933 (relatif à l'inscription des immeubles et des constructions comme Monuments historiques).

76• Il est à remarquer, en ce qui concerne l'expropriation pour cause d'utilité publique, que les matières déjà attribuées au juge judiciaire en vertu des articles 12, 27 et 37 du D.-L. N°4 du 30 novembre 1954 sont actuellement du ressort des commissions d'expropriation (Loi N°58 du 29 mai 1991 portant nouvelle loi sur l'expropriation au Liban), dont l'ordre juridictionnel auquel celles-ci se rattachent n'est pas déterminé par le législateur[121]. En outre, suite à l'abrogation du D.-L. N°167 du 25 avril 1942 (relatif aux réquisitions pour les besoins de l'Économie nationale) qui avait attribué au juge judiciaire le contentieux indemnitaire des réquisitions décidées au projet du ministère de l'Économie nationale, le juge judiciaire libanais ne dispose, selon la nouvelle loi sur la

---

[119] En effet l'article 136 du Code de procédure pénale français édicté en 1957 dispose que «*dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents. Il en est de même dans toute instance civile fondée sur des faits constitutifs d'une atteinte à la liberté individuelle ou à l'inviolabilité du domicile prévue par les articles 432-4 à 432-6 et 432-8 du code pénal, qu'elle soit dirigée contre la collectivité publique ou contre ses agents*».

[120] qui dispose que : «*Nul ne peut être arbitrairement détenu; l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi*»

[121] V. *infra*, n°970 à 999.

réquisition (Loi N°550 du 20 octobre 2003), d'aucune compétence en matière de réquisition[122]. Ce qui manifeste clairement le recul du principe qui fait du juge judiciaire libanais le gardien de la propriété privée.

77• Cela dit, la compétence du juge judiciaire pour connaître de toutes les atteintes administratives commises contre la liberté individuelle et la propriété privée n'est pas consacrée explicitement par un texte général et précis en droit libanais. Mais cette compétence est reconnue au juge judiciaire par des textes dispersés relatifs à certaines atteintes déterminées, surtout en ce qui concerne la propriété privée. Quelle est, donc, la valeur du principe qui fait de la juridiction judiciaire libanaise la gardienne de la liberté individuelle et de la propriété privée?

78• Au Liban, ni la jurisprudence ni la doctrine[123], qui ont pourtant affirmé à plusieures reprises ce principe, n'ont vraiment établi sa valeur.

79• Pour notre part, on peut considérer que ce principe est la synthèse des dispositions législatives attribuant la compétence à la juridiction judiciaire en matière d'atteintes commises par l'Administration à la propriété privée et à la liberté individuelle, et que son fondement réside donc dans la volonté implicite du législateur libanais, de conférer au juge judiciaire la qualité de gardien de la propriété privée et de la liberté

---

122 V. *infra (2ème Section du Chapitre 2 du Titre 1er de la 1ère Partie).*

123 MMr. EID et FARHAT ont considéré, sans raisonner leur avis, que le principe qui fait, au Liban, des tribunaux judiciaires les gardiens des libertés des individus et de leurs biens, est un principe coutumier, consacré ensuite par la loi : V. EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.377 et FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2,(La Justice administrative- Responsabilité de la Puissance publique), *op.cit.*, p.39. De son coté, le professeur M. EL-KAISSI, considère qu'«*il est constant que la juridiction judiciaire est la gardienne et la protectrice de la propriété privée et de la liberté individuelle*» : EL-KAISSI (M.), Principes du Droit administratif général, Éditions *"Al-Halabi"*, Beyrouth, 1999, p.186 (en arabe). V. pour le même auteur : Le Droit administratif général, Éditions *"Al-Halabi"*,1ère éd., Beyrouth, 2007, p.296 et s. (en arabe).

L'avis de MMr. EID et FARHAT nous semble critiquable, au moins en ce qui concerne la propriété privée. Vu que, comme on a dit ci-dessus, le législateur a attribué au juge judiciaire libanais une compétence en matière d'atteintes à la propriété privée en 1925 (Arrêté N°145/1925) avant même l'existence de la République libanaise, et par l'Arrêté N°166/1933 et par d'autres textes promulgués dans une période où il parait difficile et illogique de parler d'une coutume, qui nécessite une affirmation répétée et continuelle durant plusieurs années d'une règle déterminée par la jurisprudence. Bien entendu, ce n'était pas le cas au Liban, où le principe de la compétence judiciaire a été importé du droit français et consacré directement par certains textes législatifs libanais.

individuelle. Bien que cette volonté tende actuellement à réduire la sphère des compétences de ce juge[124].

80• Il est possible donc de classer le principe de "*l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle*" parmi les principes généraux du droit de valeur législative[125].

81• Néanmoins, l'affirmation répétée par la jurisprudence libanaise[126] du principe de l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle et de la propriété privée, va donner naissance aux théories jurisprudentielles de la voie de fait et de l'emprise irrégulière. Grâce à ces théories, inspirées du droit français, deux principes coutumiers ont été élaborées : le principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée immobilière en cas d'emprise irrégulière commise en périodes normale[127], et le principe du juge judiciaire gardien des libertés et droits fondamentaux en cas de voie de fait administrative commise en périodes normales.

82• Ce dernier principe est certainement très dangereux : sa valeur purement coutumière l'emporte sur le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives. Par contre, en cas de voie de fait commise en périodes de crise et en dehors de voie de fait, le principe de juge judiciaire gardien des libertés et droits fondamentaux s'incline devant le principe de séparation des autorités[128].

---

124 Notamment en matière d'expropriation et de réquisition. V. *supra* , n°76 et *infra*, n°411 à 413.

125 En France, «*Le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée est un principe général de droit de valeur législative(…)* et *le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle n'a donc que valeur législative*» : BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés…, *op.cit.,* pp.26 et 27. Le professeur Frier a présenté le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle comme un principe de valeur constitutionnelle affirmé par l'article 66 de la Constitution : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.,* p.394.

126 V. par exemple : TCL, n°119, 25 octobre 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.133; CEL, n°277, 16 novembre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.10; Cass. (2ème ch.), n°22, 23 juin 1970, *Al-Mouhami*, 1971, p.77.

127 V. *infra (1ère Section du Chapitre 2 du second Titre de la seconde Partie).*

128 V. *infra (Chapitre 1er du second Titre de la seconde Partie).*

83• Dans tous les cas, le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives est considéré unanimement «*comme le principe de base auquel le principe de la compétence judiciaire ne fait que déroger*»[129].

2- La complexité des règles de répartition des compétences entre les juridictions, judiciaire et administrative

84• On a dit ci-dessus que le juge, garant des LDF face à l'Administration, appartient tantôt à l'ordre administratif, tantôt à l'ordre judiciaire. Cette dualité juridictionnelle n'est pas toujours favorable à la protection de ces LDF[130], parce qu'elle crée un problème important naissant, en particulier, de la complexité des critères de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Les règles de compétences sont d'ordre public. Les parties ne peuvent y déroger par voie conventionnelles[131].

85• En effet, il est évident qu'il appartient à chaque ordre de juridiction de mettre en œuvre les règles de répartition des compétences. Mais, ces règles ne sont précisées clairement, ni par le législateur, ni par les juges[132]; et elles ne manquent pas, donc, de complexité et d'obscurité. Ce qui aboutit évidement à une difficulté sérieuse, puisque les règles de compétences peuvent être interprétées et appliquées différemment ; et qui risque, par conséquent, de créer des conflits de compétence et de déclencher une « *guerre des juges* »[133] dont la victime principale est le requérant, qui se trouve dans l'impossibilité de saisir ou de savoir, le juge compétent pour entendre sa cause. Et, « *quand on ne sait*

---

[129] V. en France : BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés…, *op.cit.*, p.27 ; PINTO (R.), « La protection des droits de l'homme par les tribunaux judiciaires en France », *in* EDCE, Fasc. 3,1949, p.21 et s.; Le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété et des libertés fondamentales constitue une dérogation au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires; il doit être interprété strictement : CHAPUS (R.) ; Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.851 et s. V. au Liban : EL-HAJJAR (H.), Le Droit judiciaire privé, T.1, Édité par l'auteur, 3ème éd., Beyrouth, 1996, p.358 (en arabe); TAMAWI (S.), La juridiction administrative, T.1, "*Dar El-Fikr Al-Arabi*", 1976, p.63 (en arabe);; RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op.cit.*, p.234.

[130] Cf. PINTO (R.), La protection des droits de l'homme par les tribunaux judiciaires en France, *art. préc.*, p.21

[131] Cass., n°27, 19 décembre 1967, *Al-Adl*, 1968, p.651; CEL, n°72 25 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.41; n°656, 24 mai 2004, RJAL, N°20, T.2, 2008, p.1185. Cf. TCF, 20 octobre 1997, M. Albert, RFDA, 1998, p.451.

[132] A cet égard, le Professeur Frier a remarqué que, « *la question du critère de compétence entre les deux ordres de juridiction a fait couler des flots d'encre, et été - est encore - à l'origine d'importantes divergences doctrinales* » : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif ; *op.cit.*, pp.380 et 386. Sur l'histoire des critères de compétence, consulter : DUPUIS (G.) GUEDON (M.-J.) et CHRETIEN (P.), Droit administratif, Sirey, 10ème éd., Paris, 2007, p.657 et s.

[133] ROUSSEAU (D.), Les libertés individuelles et la dignité de la personne humaine, Montchrestien, Paris, 1998, p.78.

pas qui doit rendre la justice, c'est la justice elle-même qui est compromise » a considéré le professeur P. Delvolvé[134].

86• On peut résumer les inconvénients que peut provoquer le système du dualisme juridictionnel[135] pour le plaideur de la manière suivante: il arrive, souvent, que celui-ci, parce qu'il ignore les règles de compétence, se trompe ou trouve une difficulté à déterminer la juridiction compétente; aussi, les juridictions elles-mêmes peuvent, parfois, se tromper et se déclarer incompétentes dans la même affaire, ce qui aboutit à un conflit d'attribution et à un déni de justice[136].

87• Ainsi, dans la mesure où les deux ordres de juridictions peuvent être appelés à statuer, par exemple, en matière de voie de fait et d'emprise, la victime d'atteinte aux LDF, qui ne se reconnaît que difficilement « *dans l'enchevêtrement des règles complexes de compétence* »[137] et, qui ne sait, la plupart des temps, au départ, si elle s'adresse au bon juge, portera son action devant la juridiction incompétente. Cette situation entraîne nécessairement une perte regrettable de temps[138]; elle peut, en outre, « *semer la doute* »[139] dans l'esprit du plaideur, « *(…) à moins qu'il ne préfère saisir simultanément les deux ordres de juridictions* » a dit Mr. DRAN[140].

88• Comme en France, à « *l'effarante complexité des répartitions des compétences* »[141] s'ajoute l'inévitable difficulté naissant du « *jeu* »[142] des questions préjudicielles. En effet, pour régler un litige entrant dans sa compétence, une juridiction peut avoir besoin de résoudre une question relevant de l'autre juridiction. Dans ce cas, le

---

[134] DEVOLVE (P.), Le Droit administratif, *op. cit.*, p.86.

[135] Le dualisme juridictionnel pose aussi le problème des différences des jurisprudences entre les deux ordres de juridiction (contrariété de certaines solutions jurisprudentielles). V. sur ce point : PEISER (G.), Contentieux administratif, Dalloz, 14ème éd., Paris, 2006, p.257 ; DEVOLVE (P.), Le Droit administratif, *op. cit.*, p.88.

[136] V. BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op.cit.*, p.67. Le professeur G. PEISER souligne à cet égard, que « *(…) les renvois fréquents de l'un à l'autre ordre de juridiction peuvent retarder la solution des litiges (…)* » : PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, p.255.

[137] ROBERT (J.) et DUFFARE (J.), Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, 7ème éd., Paris, 1999, p.184.

[138] *Ibid.*

[139] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p. 542.

[140] *Ibid.*

[141] Expression empruntée à Mr. P. WEIL, *in* "Le Droit administratif", PUF, « Que sais-je? », Paris, 1964, p.122.

[142] *Ibid.*

juge saisi sursoit à statuer et formule à l'attention du juge de l'autre ordre de juridiction une question dite préjudicielle. Cela veut dire que le procès est suspendu dans l'attente de la réponse à cette question. Les conséquences de cette situation sont graves pour le requérant, qui devient « *victime d'un jeu de raquettes entre les ordres de juridiction* »[143], dans la mesure où les renvois de l'un à l'autre ordre de juridiction peuvent alourdir la procédure et retarder, par conséquent, la solution des litiges. Il faut souligner à cet égard que la problématique des questions préjudicielles peut être soulevée devant les deux ordres de juridiction[144].

89• Vu la complexité des critères de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction et, « *en l'absence d'un critère précis, cohérent et rigoureux* »[145], il était, donc, nécessaire qu'un mécanisme permette de réduire les inconvénients de la dualité des juridictions pour les problèmes de compétence. Ce mécanisme est concrétisé, au Liban, par la création d'un « *organe répartiteur* »[146] des compétences: le Tribunal des conflits (TC). Ainsi, l'a dit le professeur Ph. ARDANT « *la création d'un Tribunal des conflits est indispensable dans un système juridictionnel où coexistent deux ordres souverains de juridiction* »[147].

90• Le Tribunal des conflits libanais[148] (TCL), bien qu'il soit semblable au TC français (TCF)[149], n'est pas instauré dans l'intérêt de l'Administration « *pour veiller à ce que les frontières de la compétence du juge administratif soient bien respectées* »[150]; et cela revient à ce que le législateur libanais a gardé le silence sur le conflit positif qui vise à empêcher la juridiction judiciaire de juger un procès relevant de la juridiction

---

[143] FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op. cit.*, p.410.

[144] V. *infra*, n°1320 à 1332.

[145] DEVOLVE (P.), Le Droit administratif, *op. cit.*, p.86.

[146] Expression empruntée à P.-L. Frier, *in* "Précis de Droit administratif", *op. cit.*,p.406.

[147] ARDANT (Ph.), « Le Tribunal des conflits libanais », *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1961, p.59 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).

[148] Sur le TCL, v. Annexe VIII.

[149] Car tous deux sont organisés sur un « *type arbitral* » et de « *façon paritaire* » puisqu'ils réunissent des représentants des deux ordres (des hauts magistrats du CE et de la Cour de cassation). V. sur ce point : BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op. cit.*,p.66 ; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op. cit.*, p.406. Sur le TCF, v. entre autre : FRIER (P.-L.), *op. cit.*, pp.406 à 409 ; DUPUIS (G.) GUEDON (M.-J.) et CHRETIEN (P.), Droit administratif, *op. cit.*, pp.652 à 655.

[150] ARDANT (Ph.), *art. préc.*, p.59.

administrative[151]. Le TCL ne connaît, donc, pas de procédure de conflit positif, adoptée en droit français. Il n'intervient pour régler un conflit de compétence ou d'attribution que dans le cas du conflit négatif, c'est-à-dire lorsque les juridictions des deux ordres rendent dans une même affaire deux décisions d'incompétences[152]. C'est pourquoi, a affirmé le professeur ARDANT, le TCL est crée essentiellement pour « *protéger les particuliers contre les inconvénients du système juridictionnel bicéphale* »[153].

91• Il est vrai que le TC, par la procédure de conflit négatif notamment, peut résoudre sensiblement le problème tenant de la complexité des règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, mais il ne faut pas oublier qu'un non moindre problème peut surgir: entre la première et la seconde décision d'incompétence rendues par chaque juridiction et durant chaque procès, et dans l'attente de la décision définitive qui sera rendue par le TC, il en résultera une perte regrettable de temps[154].

92• Somme toute, la protection juridictionnelle des LDF face à l'Administration souffre incontestablement de la dualité de juridictions qui a, en pratique, « *(…) des conséquences néfastes sur l'attitude du requérant, lequel ne sait à quel juge s'adresser* », a constaté à juste titre Mr. M. DRAN[155]. L'auteur a estimé, en outre, que « *nombre de violations des libertés restent impunies parce que les victimes reculent devant la complication issue de la répartition des règles de compétences* »[156].

93• D'où la nécessité impérieuse de déterminer minutieusement les compétences respectives des juridictions, judiciaire et administrative, en matières d'atteintes aux LDF commises par l'Administration; étant donné que la compétence matérielle de l'ordre

---

[151] Sur ce point, v. : BAZ (J.), *op. cit.*, p.69.

[152] V. art. 137 et 138 du Statut du CEL. Il faut souligner que le TCL connaît aussi de la contrariété des jugements (art. 139-140). Il statue, de plus, sur la contrariété de jurisprudence entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives (art. 141), c'est là une innovation qui n'existe pas en droit français.

[153] ARDANT (Ph.), *art. préc.*, p.59.

[154] En voici deux exemples remarquables : dans l'affaire "Tifaki Mzannar", Le Tribunal de première instance de Beyrouth a pris une décision d'incompétence le 1er avril 1947 et le Tribunal administratif spécial – à l'époque – a décliné sa compétence le 16 février 1967 ; le conflit négatif de compétence est élevé ensuite devant le TCL, lequel a tranché la question de compétence le 9 juin 1975. Dans l'affaire "Hammoud", le TCL (décision n°14 du 22 septembre 1977) est resté neuf ans pour déterminer la juridiction compétence pour statuer ! (ces exemples sont tirés de : I. BAYRAM, *in* "La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais", ***Thèse précitée,*** pp. 291-292.

[155] *In* "Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques", *op. cit.*,p.542.

[156] *Ibid*, p.545.

juridictionnel judiciaire, bien qu'exceptionnelle, est vis-à-vis de l'ordre juridictionnel administratif une compétence absolue[157].

* * *

94• ***Justification du choix et intérêt du sujet.*** Si en France, de nombreuses études ont été consacrées à la question de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction en matières d'atteintes administratives aux droits et libertés des administrés[158], au Liban, aucune étude spéciale et détaillée n'a été établie sur cette question[159].

95• Le sujet traité par la présente thèse présente, de fait, des intérêts majeurs: tout d'abord, il s'agira de faire la lumière sur la justice administrative ignorée de la plupart des administrés au Liban et, de lever le voile sur le "*protecteur inconnu*" des administrés: le Conseil d'Etat libanais, qui est le garant principal des LDF face à l'Administration, car les citoyens se réfèrent souvent – pour ne pas dire toujours – au juge judiciaire comme étant coutumièrement leur protecteur![160]. Il s'agira, de plus, de montrer que l'Administration libanaise est soumise à un juge, et que toute atteinte illégale aux libertés et droits des administrés doit être sanctionnée en principe[161].

---

[157] Cf. Cass., n°22, 23 juin 1970, *Al-Adl*, 1970, p.648; CEL, n°72, 25 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.41.

[158] V. la Bibliographie générale.

[159] En droit libanais, quelques rares études traitent de telle question, en général, sans le confronter parfois à la réalité libanaise. Le domaine d'intervention des deux ordres des juridictions en cas d'atteintes aux libertés et droits fondamentaux contre l'Administration n'a été établi précisément dans ces études. V. principalement: HESSAWI (N.), Rôle des juridictions, judiciaire et administrative, dans la protection des droits des individus et de leurs libertés fondamentales, Mémoire de DEA, Université libanaise, Faculté de Droits (Section 1), 1999 (en arabe); RIFAAT (H.-T.), « La protection des droits fondamentaux par le Conseil d'Etat du Liban », *in* POEJ, N°33-34, 1981, p.233; GHANEM (G.), « Le juge administratif libanais dans son rôle de garant des libertés civiles, politiques et économiques », *art. préc.*

[160] Tout cela revient essentiellement au manque de renseignement et à la mauvaise information des citoyens sur le droit administratif, aussi que, sur l'existence d'une juridiction administrative au Liban.

[161] Admettre donc que l'Administration qui exerce l'autorité de l'Etat puisse être jugée, parfois, comme un simple citoyen est un véritable défi. Or, pratiquement au moins, il ne faut pas craindre de dire que l'Etat peut causer certains préjudices qui ne seront pas réparés. Il peut aussi limiter les droits et libertés au nom de l'intérêt général. Comme l'a écrit, Mr. Le professeur H.-T. RIFAAT, « *la conciliation entre l'ordre public et les libertés publiques est le problème fondamental des libertés publiques »(in* « La liberté de circuler en Droit libanais, entre les intérêts privés et l'ordre public, RJPIC, 1980, p.372). D'où la tâche lourde de la mission du juge compétent pour condamner l'Administration lorsqu'elle viole les LDF. Ainsi, le juge, qu'il soit de l'ordre judiciaire ou administratif, est tenu de réaliser l'équilibre entre l'ordre et la liberté, et cela en assurant aux administrés une protection efficace de leurs LDF face à l'Administration, sans pour autant compromettre les fondements de l'ordre étatique. C'est pourquoi, la protection des LDF « *doit aller de pair avec les exigences de la vie en société et le nécessaire maintien de l'ordre et de la sécurité publique (…) »* : DRAN (M.), *op. cit.*, p.167. Donc, « *ordre et liberté sont (…) complémentaires et non contradictoires »* : *Ibid*, p.168. Car l'ordre constitue « *la condition nécessaire »* de l'exercice des

96• ***Méthode et difficultés du travail.*** Il faut souligner, de prime abord, que l'étude va porter sur l'état du droit positif libanais et, essentiellement, de la jurisprudence, tant de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire. Bien entendu, on se référera de temps en temps, au droit français, qui constitue la source d'inspiration traditionnelle du droit libanais.

97• Cependant, en se référant au régime français et, sans pour autant prétendre à une recherche de droit comparé, la méthode d'étude par voie d'analogie est quelquefois de mise, puisqu'elle nous permet de faire ressortir les lacunes du régime libanais et de souligner l'insuffisance du système juridictionnel de protection des LDF au Liban.

98• S'il est certain que toute atteinte commise par l'Administration aux droits et libertés doit être sanctionnée, celle-ci nécessite-t-elle nécessairement l'intervention des deux juges? Le juge administratif, compétent en principe, ne peut-il supporter à lui seul cette mission? Est-ce que le juge judiciaire protège mieux les LDF que son collègue administratif? S'agit-il de concurrence ou de complémentarité du rôle des juges judiciaires et administratifs en la matière? Par la logique de la méthode comparative, nous allons répondre à ces interrogations.

99• En outre, dans le développement de cette étude, la méthode synthétique ne saurait être écartée, lorsqu'il faudra délimiter les compétences de chaque ordre de juridiction, en cas d'atteintes émanant de l'Administration aux LDF. Même chose, quant à la méthode analytique : bien qu'elle amène aux mêmes résultats, elle permet en plus de dégager un aperçu critique du système de protection en vigueur.

100• Comme dans toute étude scientifique – juridique notamment – quelques difficultés seront soulevées. On peut les regrouper en trois catégories. En premier lieu, il s'agit des difficultés inhérentes à la procédure de thèse en cotutelle: notre thèse doit être rédigée en français, selon la convention de cotutelle. Cependant, la majorité des références consultées sont en langue arabe[162]. Face à cela nous avons été obligés de traduire les textes pertinents, ce qui a occasionné un retard dans la documentation[163]. En

---

LDF : v. sur ce point, LOSCHAK (D.), Le rôle politique du juge administratif français, Thèse, Université de Paris, 1970, p.186.

[162] Au Liban, les revues, les périodiques, les arrêts et les jugements des tribunaux sont en général tous édités en arabe.

[163] Cet obstacle est supportable à lui seul. Mais ce qui complique les choses, c'est que, si en France on a pu consulter aisément les documentations relatives à notre étude, malheureusement, notre séjour au Liban ne nous a pas permis de les consulter aisément. En fait, les chercheurs dans les pays du tiers-monde ont

second lieu, la rareté des références portant sur le thème abordé par cette étude et, a constitué un obstacle de taille à notre tentative[164].

101• Enfin, certaines difficultés sont inhérentes au sujet de l'étude en soi; puisque d'une part, l'étude du droit des libertés et droits fondamentaux se caractérise par l'interdisciplinarité du droit. Cela résulte du fait qu'il a des rapports avec le droit constitutionnel, les institutions politiques, le droit administratif et le droit privé (tant civil que pénal)[165]. D'autre part la double compétence des juridictions, administrative et judiciaire, en cas d'atteinte de l'Administration aux LDF nous a placé face à deux séries de jurisprudences : bien qu'elles se rapprochent en quelques points, elles ne manquent pas, parfois, de se contredire. Les arrêts du TCL en la matière sont rares. Rappelons que notre étude – comme l'indique le Titre – porte sur les contentieux, administratif et judiciaire, relatifs aux libertés et droits fondamentaux. Ces contentieux s'appuient, comme en France, sur une analyse approfondie de la jurisprudence, malgré sa pauvreté à l'égard de certains LDF.

102• ***Délimitation du sujet et annonce du plan.*** Logiquement, une étude globale sur la protection juridictionnelle des LDF face à l'Administration doit d'abord rendre compte du partage des compétences entre les deux ordres de juridiction ; elle doit ensuite révéler les garanties et les faiblesses du contrôle assuré par chaque ordre juridictionnel. Autrement dit, cette protection soulève en Droit libanais deux questions : qui est compétent pour protéger les LDF? et comment les protège-t-on ?

103• Néanmoins, chaque ordre de juridiction a son organisation et son mode de fonctionnement. Ainsi l'étude des garanties et des faiblesses, qui apparaissent dans l'organisation comme dans le fonctionnement du contrôle juridictionnel, nous entraîne

---

l'habitude de se plaindre de la difficulté de recherche. Cela revient, du retard des moyens informatiques dans les universités, mais aussi – vu les circonstances politiques actuelles que connaît le Liban notamment – du difficile accès aux bibliothèques, qui ne sont pas encore réorganisées, et qui demeurent, jusque cette date, caractérisées par la rareté de la documentation.

164 En effet, le droit libanais ne semble pas, seul, capable d'éclairer les tâches sombres dans le système de protection des droits et libertés face à l'Administration. Notre jurisprudence reste très peu développée en la matière, du fait de la paralysie qui a frappé l'appareil judiciaire durant la guerre libanaise qui a fini en 1989. Cette paralysie s'est étendue, par conséquence, au système juridictionnel de protection des droits et libertés. Après presque quinze ans de paix, la jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative, ne se trouve pas maintenant abondante en la matière. Quant à la doctrine, celle-ci reste encore limitée, voire imitant les idées françaises.

165 Sur cette question, v. entre autres: TURPIN (D.), Les libertés publiques, Gaulino Editeur, 5ème éd., Paris, 2000, p.1 et s; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, Arand Colin, 6ème éd., Paris, 2003, pp. 1-2.

vers l'étude de l'organisation et du fonctionnement des juridictions judiciaires et administratives ; cela mérite une étude développée qui n'entre pas vraiment dans le cadre de notre sujet. Toutefois évoquer cette question brièvement, selon les besoins de notre sujet, sera nécessaire, notamment pour déterminer l'ordre de juridiction qui, techniquement, est le plus apte à protéger les LDF face à l'Administration[166].

104• Notre recherche se limitera, donc, à l'étude des compétences respectives des juridictions judiciaires et administratives en matière de protection des LDF face à l'Administration. La détermination de ces compétences permet de savoir dans quelles circonstances il faut aller, soit devant la juridiction judiciaire, soit devant la juridiction administrative ; c'est-à-dire de répondre à une question fondamentale, toujours d'actualité pour les victimes d'atteintes à leurs LDF : quel juge saisir ?

105• Normalement la protection des LDF releve, en vertu du principe de séparation des autorités judiciaires et administratives, de la compétence du juge administratif. Mais parce que l'objet de ces actes est un droit – ou une liberté – fondamental, le juge judiciaire, présenté comme le gardien des « *libertés essentielles et de la propriété privée* »[167] peut aussi en revendiquer la connaissance.

106• Autrement dit, la juridiction administrative libanaise possède, en principe, une compétence exclusive pour trancher tout litige dans lequel l'activité de l'Administration, en tant qu'Administration, est mise en cause. Ainsi la protection des libertés et droits fondamentaux contre l'arbitraire administratif incombe ordinairement au juge administratif (1ère Partie).

107• Néanmoins, le droit libanais, emboîtant le pas à son homologue français, comporte des exceptions qui permettent au juge judiciaire d'intervenir en matière d'atteintes commises par l'Administration aux libertés et droits fondamentaux. Mais en réalité, cette compétence attribuée au juge judiciaire constitue une dérogation au principe de séparation des autorités judiciaires et administratives. C'est pourquoi, il est toujours admis que la compétence du juge judiciaire en la matière est exceptionnelle (2ème Partie).

---

166 V. *infra* (Conclusion de la 1ère Partie, Conclusion de la 2ème Partie et Conclusion générale).

167 V. BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op. cit.*

108• La Thèse se divisera, donc, en deux parties :

Première partie : *La juridiction administrative : gardienne ordinaire des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration.*

Deuxième partie : *La juridiction judiciaire : gardienne exceptionnelle des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration.*

PREMIÈRE PARTIE

LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE : GARDIENNE ORDINAIRE DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION

109• « *L'évolution des États modernes a consisté à établir des garanties au profit de l'individu contre l'omnipotence de la puissance publique (…) il faut qu'un organe juridictionnel, animé par la seule volonté de faire respecter par tous, la règle de droit supérieure, puisse censurer les agissements illégaux ou coupables de l'autorité administrative* »[168].

110• L'Administration doit, donc, être soumise à un juge spécialisé : le Conseil d'État libanais, faute d'existence des tribunaux administratifs[169], est la juridiction de droit commun en matière administrative, et par conséquent, « *(…) l'organe normal de protection juridictionnelle contre l'arbitraire administratif* »[170] ; la juridiction judiciaire étant normalement, en vertu du principe de séparation des autorités judiciaires et administratives, incompétente pour trancher les litiges dans lesquels l'activité de l'Administration en tant qu'Administration est mise en cause. Ce faisant, la protection des LDF contre les atteintes commises par l'Administration incombe pour l'essentiel à la juridiction administrative, représentée au Liban par le Conseil d'État.

111• Afin de bien cerner la compétence du juge administratif libanais en matière d'atteintes administratives aux LDF, il nous semble nécessaire de fournir, au préalable, quelques précisions sur le cadre général de la compétence de ce juge en matière administrative, ainsi que sur les attributions contentieuses du CEL.

112• En principe, la compétence du juge administratif concerne l'ensemble des litiges concernant l'Administration, que ceux-ci prennent la forme de contestations de ses actes ou de demandes d'indemnités dirigées contre elle. Cela veut dire, théoriquement, que dès que l'Administration est partie à un procès, ce dernier échappe à la compétence du juge judiciaire. Malheureusement ce n'est pas le cas, parce que, en réalité, la compétence du juge administratif, bien qu'elle concerne l'ensemble du contentieux de l'Administration, « *(…) ne s'étend pas à la totalité du champ d'actions de l'activité administrative : à l'intérieur de ce champ d'action le juge administratif partage la compétence avec les autorités judiciaires* »[171]. Ainsi, des importantes exceptions sont

---

[168] CHEVALLIER (J.), L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'Administration active, LGDJ, Paris, 1970, p.9

[169] On rappelle que la récente réforme du Statut du CEL, intervenue par la loi N°227 du 31 mai 2000, prévoyant l'institution des tribunaux administratifs de droit commun en matière administrative, n'a pas été mise en vigueur faute de décret réglementaire.

[170] DEVOLVE (P.), L'Administration libanaise, *op. cit.*, p.65.

[171] PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, p.59.

apportées à cette compétence, de sorte que le juge judiciaire joue un rôle non négligeable dans le contrôle de l'Administration.

113• En adoptant une approche fonctionnelle de l'Administration, les professeurs G. DUPUIS, M.-J. GUEDON et P. CHRETIEN ont dégagé un "cadre général" de la compétence du juge administratif français[172] : cette compétence « *(…) ne va pas au-delà du champ de l'action administrative (ce qui exclut, en principe, les rapports entre particuliers, les litiges relatifs à des autorités étrangères, l'activité législative, l'activité de la justice judiciaire, les actes de gouvernement); elle n'inclut pas tout le champ de l'action administrative, compte tenu de la gestion privée des services publics et des attributions spéciales de compétence aux juridictions judiciaires* ». Comme on le verra dans cette *Première Partie*, les compétences du juge administratif libanais et celles de son homologue français sont semblables. Cette similarité résulte, en fait, de « *(…) la référence fréquente à l'exemple français dans la législation, la jurisprudence et la doctrine (…)* »[173]. Ainsi, écrit le professeur S. SALHAB « *(…) toute la jurisprudence de Conseil d'État libanais (…) témoigne de l'impact constant de la jurisprudence et la doctrine françaises (…)* »[174]. Ainsi, si l'on veut dégager un "cadre général" de la compétence du juge administratif libanais, on arrivera au même "cadre général"[175] dégagé en France, avec quelques nuances.

114• Quant aux attributions contentieuses du Conseil d'État libanais[176], elles sont extrêmement vastes. Ledit Conseil est le tribunal de droit commun en matière administrative en premier et dernier ressort : il connaît de toutes les affaires administratives qui touchent à l'existence, à l'organisation et au fonctionnement des services publics et qui n'ont pas été attribuées à un autre tribunal administratif; sa

---

[172] *In* "Droit administratif", *op. cit.*, p.657.

[173] DELVOLVE (P.), L'Administration libanaise, *op. cit.*, p.40. L'auteur a remarqué que « *les données fondamentales du régime administratif français se retrouvent en droit libanais (…)* » et que « *(…) le régime administratif libanais, fils du modèle français, lui ressemble (…) comme un frère. Il peut y avoir, sur certains points, quelques différences; elles ne remettent pas en cause une appartenance à une même famille* » : *Ibid.*

[174] *In* « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : Cas du Liban », *art. préc.*, p.167. Cf. SAAD (G.), « Interrogations sur les droits fondamentaux au Liban et influence du juge français », *art. préc.*, p.16.

[175] évoqué ci-dessus.

[176] Sur cette question, v. notamment : EL-KAISSI (M.), « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *art. préc.*, p.28 et s.

compétence est, à cet égard, matérielle et d'ordre public[177]. Il lui est interdit, en revanche, de connaître des litiges relevant d'un autre ordre juridictionnel, judiciaire, militaire ou communautaire[178]. Il est, en outre, juge d'appel ou de cassation des matières administratives pour lesquelles la loi a prévu une juridiction spéciale (v. art. 60 du Statut du CEL).

115• D'ailleurs, c'est le CEL qui statue directement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets et les décisions à caractère administratif, qu'elles soient individuelles ou réglementaires, prises par une autorité publique exerçant une fonction administrative (art.62). En conséquence, il se déclaraît compétent pour connaître du recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision expresse ou tacite par laquelle l'Administration (ministre de l'Intérieur) refuse d'agréer la condidature aux élections législatives[179]. C'est lui aussi qui connaît du contentieux de pleine juridiction, particulièrement en matière d'indemnités[180] et des contributions (art.61), du contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de la légalité des actes administratifs (art.65), du contentieux se rattachant à la régularité des élections aux assemblées administratives, tels que les conseils municipaux et les conseils des anciens : les *Moukhtars* (art.63), et de celui des référés (art.66). Il n'existe pas devant le CEL de contentieux de la répression, sauf celui qui concerne les contestations relatives à la discipline des fonctionnaires (art.64).

116• Sont soustraites, en revanche, à la compétence du CEL, et aussi du ressort des tribunaux judiciaires, les contestations portant sur le fonctionnement de la Justice judiciaire, particulièrement en matière d'activités de police judiciaire[181]; tandis que celles naissant de l'organisation du service public judiciaire relèvent de sa compétence. Il en est

---

[177] V. par exemple : CEL, n°72, 25 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.41.

[178] CEL, n°72 du 25 octobre 2001, *précité.*

[179] CEL, n°368, 19 mars 1968, RJL, 1968, p.367; n°395, 29 mars 1968, RJL, 1968, p.371.

[180] Le CEL connaît, par exemple, en vertu de l'article 61-1 du Statut du CEL, des demandes en indemnité formées à raison des dommages causés par les travaux publics ou par l'exécution des services publics, ou à raison des dommages causés par la marche du service administratif du Parlement.

[181] V. par exemple : CEL, n°373, 25 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.501 ; n°501, 21 mai 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.719 ; n°150, 27 janvier 2000, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.268.

aussi de même quant aux activités de police administrative[182], et en ce qui concerne les dommages causés aux tiers par la police judiciaire[183].

117• On peut dire, en somme, que le juge administratif libanais contrôle la majorité des actes administratifs y compris ceux portant atteinte aux LDF. En sa qualité d'organe de contrôle de l'Administration et ainsi du protecteur ordinaire des LDF contre les atteintes de celle-ci, le juge administratif libanais dispose, en principe, d'une compétence exclusive pour connaître de telles atteintes, tant qu'il n'existe pas de textes clairs ou de jurisprudence constante attribuant au juge judiciaire la compétence pour protéger la même liberté ou le même droit fondamental[184].

118• En effet, le législateur libanais a réservé à la juridiction judiciaire le contentieux de certaines atteintes administratives commises contre la liberté individuelle et la propriété privée notamment. Cela veut dire qu'en matière d'atteintes commises par l'Administration à la liberté individuelle et à la propriété privée, il s'agit d'un partage de compétence entre les deux ordres de juridiction. Ainsi, le juge administratif libanais ne possède pas en la matière une compétence exclusive. Il en est autrement, en revanche, en ce qui concerne les atteintes portées par l'Administration aux autres libertés et droits fondamentaux qui relèvent exclusivement du juge administratif, tant qu'elles ne présentent pas le caractère de voie de fait[185].

119• Ce faisant, les atteintes commises à la liberté individuelle et à la propriété privée constituent un domaine d'intervention commun pour les deux ordres de juridiction. Il paraît donc logique d'étudier, en premier lieu, le champ de compétence du juge administratif libanais en matière de ces atteintes (Titre 1), et en second lieu, la compétence exclusive de ce juge en matière d'atteintes portées par l'Administration aux autres libertés et droits fondamentaux, c'est-à-dire en dehors des atteintes commises à la liberté individuelle et à la propriété privée (Titre 2).

Titre 1 : *Le domaine d'intervention du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée.*

Titre 2 : *L'exclusivité de la compétence du juge administratif en dehors des atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée.*

---

[182] V. par exemple : CEL, n°165, 1er avril 1993, RJAL, N°7, 1994, p.247.

[183] V. par exemple : CEL, n°465, 9 avril 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.413.

[184] Comme on le verra dans la seconde Partie de la présente Thèse.

[185] V. *infra (Chapitre 1er du Titre 2 de la seconde Partie).*

TITRE 1

LE DOMAINE D'INTERVENTION DU JUGE ADMINISTRATIF EN MATIÈRE D'ATTEINTES À LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE ET À LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

120• Il faut souligner, tout d'abord, que la liberté individuelle et la propriété privée tiennent, en pratique, une place particulière parmi les autres libertés et droits fondamentaux en raison, notamment, des violations administratives fréquentes perpétrées à leur encontre.

121• En effet, l'existence des deux principes antagonistes, le principe de séparation des autorités juridictionnelles judiciaires et administratives et celui selon lequel le juge judiciaire est le gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée, a entraîné un partage de compétences entre les juridictions, judiciaire et administrative, notamment en matière d'atteintes portées par l'Administration à la liberté individuelle et à la propriété privée.

122• Ce Titre sera consacré, donc, à la détermination du champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle (Chapitre 1) et en cas d'atteintes à la propriété privée (Chapitre 2)[186].

Chapitre 1 : *Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle.*

Chapitre 2 : *Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la propriété privée.*

---

[186] Le champ de compétence du juge judiciaire en matière d'atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée sera étudié dans le *Titre premier de la seconde Partie de la Thèse.*

Chapitre 1

Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle

123• «*La liberté individuelle est garantie et protégée*», énonce l'article 8 de la Constitution libanaise.

124• En effet, la notion de la liberté individuelle – c'est-à-dire celle qu'un individu peut exercer en solitaire, sans se joindre à autrui[187] – restait difficile à cerner. Pour Mr. MORANGE, la liberté individuelle «*est une condition de l'existence de libertés collectives*»[188]. Mr. RIVERO l'a considéré, de sa part, comme celle qui inclurait toutes les libertés sauf celles ayant un caractère collectif[189]. Toutefois, étant une «*véritable liberté-résistance*»[190], la liberté individuelle possède, pour la majorité des auteurs[191], de multiples facettes. Il peut s'agir, à titre principal, du droit à la sûreté personnelle ou inviolabilité de la personne[192], de la liberté d'aller et de venir[193], du respect de la vie privée: inviolabilité

---

[187] LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, Armand Collin, 6ème éd., Paris, 2003, p.44

[188] MORANGE (J.), Les libertés publiques, *op.cit.*, p.65.

[189] RIVERO (J.), Les libertés publiques, T.2, PUF, 6ème éd., Paris, 1991, p.121.

[190] RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op.cit.*, p.287.

[191] V. entre autres : RIFAAT (H.-T.), *op.cit.*, p.285; MORANGE (J.), *op.cit.*, p.49; LEBRETON (G.), *op.cit.*, p.44; ROUSSEAU (R.), Les libertés individuelles et la dignité de la personne humaine, *op. cit.*, p.54 et s. V. notamment en ce qui concerne la notion de la liberté individuelle en Droit libanais : ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p.141 et s.

[192] L'inviolabilité de la personne, ou sûreté personnelle, est garantie par l'article 8 de la Constitution libanaise, qui consacre le principe de la légalité des délits et peines, ainsi que par la loi ordinaire (quelques articles du CP et du NCPP libanais). V. *infra*, n°791 et 792.

[193] La liberté d'aller et de venir n'est pas citée expressément dans la Constitution libanaise, mais on peut considérer qu'elle est visée par son article 8 qui sauvegarde généralement la liberté individuelle, ainsi que par l'alinéa (b) du préambule de la Constitution qui réfère aux principes contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Pactes des Nations Unies, et par l'alinéa (c) dudit préambule qui consacre la nécessité du respect des libertés publiques, dont la liberté d'aller et de venir fait partie. Cette liberté est protégée toutefois par les lois ordinaires (v. *infra*, n°196 et s.).

du domicile et de la correspondance[194] ou inviolabilité de l'intimité[195]. Ces différents aspects de la liberté individuelle sont garantis et protégées en Droit libanais. Ainsi la liberté individuelle entendue par notre étude, c'est celle qui comprend l'inviolabilité de la personne et de son intimité et la liberté d'aller et de venir.

125• La liberté individuelle est traditionnellement considérée comme relevant de la compétence du juge judiciaire. Cette règle fondée, tant en France qu'au Liban, sur des règles jurisprudentielles (surtout en matière de voie de fait) et législatives (quelques articles inscrits dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale), s'appuie, en outre, sur l'article 66 de la Constitution française[196]. La Constitution libanaise ne contenait pas un article homologue. En application de ladite règle, il appartient à la juridiction judiciaire de statuer sur les atteintes qui pourraient être portées à la liberté individuelle, quelles que soient les origines de ces atteintes (d'un administré ou de l'Administration).

126• Or, comme il serait dit plus loin (*Seconde Partie*) cette compétence attribuée au juge judiciaire pour condamner l'Administration, lorsque cette dernière empiète sur la liberté individuelle, n'est pas absolue, mais exceptionnelle ; puisqu'elle déroge au principe général de séparation des autorités administratives et judiciaires. Ainsi, elle n'exclut pas la compétence du juge administratif[197].

127• Certaines atteintes à la liberté individuelle, commises par un agent public, sont sanctionnées par le Code Pénal libanais, et relèvent, en principe, du juge judiciaire[198].

---

194 L'inviolabilité du domicile est protégée par l'article 14 de la Constitution libanaise, réaffirmée et réglementée par le CP, le NCPP et autres textes législatifs. Quant à l'inviolabilité de la correspondance, elle n'est pas citée expressément dans la Constitution, mais elle est garantie par certains articles inscrits dans le CP libanais et autres textes législatifs. V. *infra*, n°812.

195 En effet, l'inviolabilité de la correspondance compose avec la liberté du domicile la liberté ou l'inviolabilité de l'intimité. V. sur ce point : RIFAAT (H.-T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, Les Presses de la Société d'Impression et d'Édition libanaise, Beyrouth, 1965, p.21.

196 V. *infra*, n°784.

197 «*Il n'est pas donc exact qu'en cas d'atteinte à la liberté individuelle par l'Administration, la protection des administrés soit exclusivement assurée par l'autorité judiciaire. On peut seulement dire que la protection de la liberté individuelle donne aux juridictions judiciaires matière à exercer une compétence à l'égard de l'Administration, dans les conditions définies par certains textes. Mais en dehors de ces textes et des principes qu'ils ont permis de révéler (…) le juge administratif reste compétent pour statuer sur les actes et les activités de l'Administration, même s'ils affectent la liberté individuelle (…)*»:VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, Sirey, Collection Droit Public, Paris, 1991, p.242.

198 V. *infra*, n°787 et s.

128• Dans certains cas, le législateur intervient pour empêcher le juge administratif de connaître d'une atteinte déterminée à la liberté individuelle : on peut citer à cet égard la Loi (libanaise) N°140 du 27 octobre 1999 (relative à la protection du secret des correspondances émises par toutes voies des télécommunications) qui interdit au juge administratif de statuer sur le contentieux relatif aux écoutes administratives, plus précisément à l'ordre d'interception des correspondances, dont disposent les ministres de la Défense et de l'Intérieur (v. art. 16 de ladite loi).

129• D'autres atteintes considérées comme tellement grave ou manifestement irrégulière, et présentant ainsi le caractère de voie de fait, sont également du ressort du juge judiciaire[199].

130• Donc, le juge administratif reste, en principe, toujours compétent pour connaître des actes administratifs attentatoires à la liberté individuelle, sauf dans le cas de voie de fait ou d'acte constituant une infraction sanctionnée par le Code pénal, ou encore lorsque la loi l'en empêche expressément.

131• En réalité, malgré les principes et textes sauvegardant la liberté individuelle, de nombreuses mesures administratives illégales pourraient lui porter atteinte[200]. Certes, le domaine où les risques d'atteinte à la liberté individuelle acquièrent une importance particulière, c'est bien entendu en matière d'activités policières de l'Administration : les forces de police, qu'elles soient chargées des attributions de la police judiciaire ou de la police administrative, disposent, dans l'accomplissement de leur mission de protection de l'ordre public dans la société, d'importants pouvoirs leurs permettant de faire appel à divers procédés d'investigation, dont la majorité atteint l'homme dans sa sûreté personnelle, aussi que dans l'inviolabilité de son intimité[201]. Ainsi, les atteintes à la liberté

---

[199] V. *infra*, n°1086.

[200] Parmi les mesures que peut prendre l'Administration au mépris de la liberté individuelle, on peut citer l'internement des aliénés dans un asile de sûreté désigné par décret (v. art. 74-75-76 du CP libanais). Bien entendu cette mesure constitue une atteinte grave à la liberté individuelle, mais nous n'avons trouvé aucune étude précise relative à cette question, même dans les ouvrages traitant du Droit pénal libanais, qui ne l'évoquent que brièvement. En outre, nous n'avons trouvé aucune décision juridictionnelle portant sur le contentieux de l'internement des aliénés, au moins dans la jurisprudence administrative. Tel contentieux, étudié largement en France (v. notamment: S. TSIKLITIRAS, La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en Droit français, *op. cit.*, p.23 et s.) sera écartée dans la présente étude.

[201] L'Administration peut prendre des mesures différentes telles que : arrestations, détentions, perquisitions… surtout en périodes de crise, où ses pouvoirs se trouvent élargis, alors que le champ de la liberté s'amenuise (cas de circonstances exceptionnelles ou d'urgence).

individuelle trouvent leur source principale dans les activités policières de l'Administration.

132• En effet, il est admis en général, tant au Liban qu'en France, que les actes de police judiciaire, qu'ils soient juridiques ou matériels, échappent au contrôle du juge administratif, tandis que ceux de police administrative relèvent de sa compétence. Le contrôle du juge administratif s'exerce en la matière sur le double plan de légalité et de responsabilité. Cependant, il est important de souligner que la jurisprudence libanaise reconnaît, également, au juge administratif la compétence de statuer sur les actes de police judiciaire portant préjudices aux tiers non visés par l'opération déclenchée.

133• Étant la source principale des atteintes administratives à la liberté individuelle, les activités policières de l'Administration peuvent toucher, en particulier, un aspect fondamental de cette liberté : la liberté d'aller et de venir, plus précisément la liberté de circulation transfrontalière ; surtout en deux cas intéressants : le cas où l'Administration décide l'interdiction de voyager et le cas où elle décide l'expulsion des étrangers. Ces décisions relèvent en droit libanais du juge administratif.

134• Dans une première section on va déterminer les conditions générales d'intervention du juge administratif pour engager la responsabilité de l'Administration en matière d'atteintes à la liberté individuelle, commises au cours des activités matérielles[202] de forces de police (Section 1). La détermination de la compétence du juge administratif libanais en cas d'atteintes à la liberté de circulation transfrontalière fera l'objet de la seconde section(Section 2).

Section 1 - *Les conditions d'intervention du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle (contentieux de responsabilité de l'Administration du fait de ses activités policières).*

Section 2 - *La compétence du juge administratif à travers deux cas particuliers d'atteintes à la liberté d'aller et de venir.*

---

[202] Et cela, vu la rareté de la jurisprudence administrative libanaise à l'égard des actes administratifs illégaux (actes juridiques) attentatoires à certaines composantes fondamentales de la liberté individuelle telles : la sûreté personnelle, l'inviolabilité du domicile et de la correspondance.

Section1 - Les conditions d'intervention du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle (contentieux de responsabilité de l'Administration du fait de ses activités policières)

135• Généralement, pour que la juridiction administrative soit compétente pour engager la responsabilité de l'Administration du fait de ses activités policières portant atteintes à la liberté individuelle, il faut réunir deux conditions: l'inexistence d'une faute personnelle et l'existence d'une activité de police administrative. Autrement dit, l'acte fautif attentatoire à la liberté individuelle ne doit pas avoir de lien avec le service et ne doit pas résulter d'une opération de police judiciaire (§1).

136• Mais, en dépit de cette règle générale, la jurisprudence libanaise attribue au juge administratif la compétence de statuer sur les activités de police judiciaire causant préjudices aux personnes non visées par ces activités, et d'engager ainsi la responsabilité de l'Administration, même en l'absence de toute faute(§2).

§1- Les conditions d'intervention du juge administratif pour réparer les préjudices nés des activités de la police administrative

137• L'intervention du juge administratif en matière d'atteintes commises par l'Administration à la liberté individuelle, lors de ses activités policières, exige la présence de deux conditions cumulatives: l'existence d'une faute de service[203], ou bien l'inexistence d'une faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service (A) ; il faut,

---

[203] Il est à souligner, toutefois, que dans le cas d'usage d'armes dangereuses le juge administratif engage la responsabilité de l'Administration même en l'absence de toute faute. V. sur ce point : FAYAD (A.), « Le fondement de la responsabilité de la Puissance publique en Droit libanais », *in* EDL, N°3, 1964, p. 476 et s. ; LOUIS-LUCAS (P.) et JOREIGE (R.), « La responsabilité sans faute de forces de police », *in* EDL, N°3, 1965, p.603 ; FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, p.313 et s.

MM. LOUIS-LUCAS et JOREIGE ont résumé, en se basant sur la jurisprudence du CEL, les grandes lignes de cette responsabilité sans faute : il faut qu'il s'agisse d'opération de police administrative, que la police ait utilisé des armes dangereuses et que la victime ne soit pas la personne contre laquelle l'opération de police était dirigée, sinon la preuve de la faute est requise. Mais s'il y a « *faute caractérisée* » des forces de police, le CE n'hésite pas à l'invoquer, ce qui affirme que cette responsabilité n'a qu'un caractère subsidiaire. *In art. préc.*, pp.605-606.

de plus, que le dommage dû à cette faute soit imputable à une opération de police administrative (B).

A- L'inexistence d'une faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service, ou l'existence d'une faute de service (1ère condition)

138• Après avoir déterminé la notion de faute de service qui entraîne la compétence du juge administratif (1) on évoquera la règle d'appréciation de la faute de service qui engage la responsabilité de l'Administration devant ce juge (2).

1- De la notion de la faute de service entraînant la compétence du juge administratif

139• L'existence d'une faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service, dite aussi «*faute personnelle détachable du service*», entraîne la compétence du juge judiciaire, bien qu'elle émane d'un agent public[204].

140• Quelle est alors la faute qui entraîne la compétence du juge administratif? Est-ce celle commise seulement en service? La faute personnelle commise en dehors du service mais qui présente certain lien avec celui-ci, ne se considère-t-elle comme non détachable dudit service? On traitera successivement de la détermination de la faute de service en la distinguant de la faute personnelle (a) et de l'élargissement de la notion de la faute de service par l'adoption de la théorie du cumul des responsabilités (b).

a- La distinction entre faute de service et faute personnelle

141• En s'inspirant du droit français[205], la jurisprudence libanaise a établit une distinction entre faute personnelle et faute de service.

142• En fait, la faute personnelle commise par l'agent en dehors du service, et ne relevant pas de la fonction qui lui est attribuée, ne soulève aucune difficulté devant le juge administratif libanais. Ce dernier a décidé que «*le fonctionnaire assumera seul la*

---

204 Cette question sera étudiée en détail plus loin v. *infra*, n°836 et s.

205 «*Depuis le milieu du XIX*ème *siècle*, a noté le Professeur Frier, *la jurisprudence, liant compétence juridictionnelle et fond de la responsabilité, fait la distinction entre deux types de faute: - Les fautes personnelles, commises hors du service ou en service, qui engagent l'agent, sur son patrimoine personnel avec application, par le juge judiciaire, des règles de droit civil;- Les fautes de service qui, commises par ces agents, l'ont été à l'occasion d'actions faites pour le compte de l'Administration. Elles sont rattachées au service responsable par application des mécanismes du droit administratif, et relèvent du juge administratif*» : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.498.

responsabilité de la conséquence des fautes commises en dehors de l'exercice de la fonction». Il a considéré, par conséquent, que telles fautes «*ne peuvent en aucune façon se différencier de celles des autres particuliers et ne doivent donc être régies que par les règles du droit privé*»[206].

143• Or, si la faute a été commise pendant le service, c'est là où la distinction entre la faute personnelle et la faute de service soulève des difficultés. Selon Mr. Laferrière[207], constitue une faute de service «*l'acte dommageable (…) impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur*». De sa part, le professeur Frier a estimé qu'*à priori*, la faute commise dans le service est une faute de service[208].

144• Dans ce contexte, le CEL retient, généralement, deux critères pour déterminer la faute personnelle : celui de l'élément intentionnel (faute issue d'un mobile personnel) et celui de la faute lourde (faute de degré de gravité inexcusable) de l'agent public[209]. Cependant, il y a faute personnelle, relevant de la compétence du juge judiciaire, lorsque dans l'action de l'agent public, on peut relever une «*circonstance détachable*» de la fonction, qui n'est pas conforme «*aux habitudes du service*»[210]. En général, le juge administratif libanais considère toute faute qui n'est pas dépourvue de tout lien avec le service comme faute de service[211]. Il a révélé aussi que «*l'Administration est responsable des fautes de ses agents et elle est tenue de ce fait d'indemniser le requérant pour les dommages subis*»[212].

145• Par ailleurs, la jurisprudence libanaise admet que la faute personnelle lourde peut être une faute de service[213] et, que la faute pénale commise par le fonctionnaire peut

---

206 CEL, n°455, 25 juin 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.173.

207 *in* Conclusions sur TCF du 5 mai 1877, Laumonnier-Carriol, Rec. Leb., p.437.

208 FRIER (P.-L.), *op.cit.*, p.499.

209 V. *infra*, n°838 et 839.

210 Expressions empruntées à M. HAURIOUX, *in* Droit administratif, 11ème éd., p.320, cité par DE-LAUBADÈRE (A.), Traité de Droit administratif, LGDJ, 9ème éd., Paris, 1984, p.723. Cf. CEL, n° 268, 5 février 1998, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.293.

211 CEL, n°264, 14 octobre 1953, RJL, 1954, p.326. V. aussi Juge unique de Beyrouth (Section Administrative), n°140, 13 septembre 1950, Rec. Hatem, Fasc.8, p.58. On rappelle qu'à l'époque le Juge unique avait remplacé le CEL.

212 CEL, n°111, 16 avril 1959, Rec. Chidiac, 1959, p.121. V. aussi: CEL, n°87, 5 novembre 1997, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.129 et n°223, 6 janvier 1999, RJAL, N°14, 2003, p.213.

213 La Haute juridiction administrative libanaise a considéré que le gendarme, en tirant lors de l'exercice de ses fonctions, a commis une faute lourde dont l'Etat doit assumer la conséquence. (CEL, n°407, 16 avril 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.110). Aussi, le comportement des gendarmes qui ont pris «*la mesure*

être également, sur le plan de la réparation civile, une faute de service engageant la responsabilité de l'Administration quand l'acte délictueux est étroitement lié à l'accomplissement de la fonction[214]. Ainsi, en cas de faute pénale qualifiée de faute de service, le CEL n'a pas manqué, par une jurisprudence constante, d'engager la responsabilité de l'Administration, afin d'assurer la réparation du préjudice subi par la victime. En l'espèce, le CEL, s'appuyant sur les analyses du professeur R. CHAPUS, a rappelé que le droit à réparation n'est possible que si les conditions d'établissement de la responsabilité sont réunies : la faute, le préjudice et leur lien de causalité; et que si le préjudice est direct, certain, personnel et spécial. En la matière, la responsabilité de l'Administration, précise le CEL, est engagée en vue d'une réparation et non pas d'une sanction[215].

146• La jurisprudence libanaise tend, donc, à amenuiser la notion de la faute personnelle en faveur de la faute de service, afin notamment de défendre les victimes contre l'insolvabilité de l'agent public. D'autre part, la portée de la faute personnelle se trouve largement réduite par la mise en jeu de la responsabilité administrative elle-même en cas de faute personnelle, et cela en vertu de la théorie du «*cumul*» à laquelle la juridiction administrative libanaise a adhéré de bonne heure.

b- L'élargissement de la notion de la faute de service par la théorie du cumul

147• Influencée par la jurisprudence française, la jurisprudence libanaise a admis la théorie du cumul des responsabilités, tantôt en cas de pluralité de fautes : l'une personnelle et l'autre de service ; tantôt en cas d'une faute unique : faute personnelle qui engage la responsabilité de l'Administration dès lors qu'elle ne se détache pas du service, en dépit de l'absence d'une faute de service[216].

---

contestée sans qu'un texte ou un jugement ne l'autorise» constitue «*une faute lourde dont l'Etat doit assumer les conséquences parce qu'elle émane de ses agents dans l'exercice de leur fonction*». (CEL, n°549, 27 avril 1964, Rec. Chidiac, 1964, p.115).

[214] CEL, n°577, 14 mai 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.482 ; n°223, 6 janvier 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.213. Cf. TCF., 14 janvier 1935, THEPAZ, Rec. Leb., p.224.

[215] CEL, n°586, 28 juin 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.868. V. aussi, CEL : 16 avril 1958, Rec. Chidiac, 1958, p.17.

[216] Nous n'avons pas l'intention de traiter, en détail, de la théorie de cumul, vu qu'elle ne soit pas, nous semble-t-il, du ressort de cette étude. Toutefois, pour l'ensemble de cette question, consulter en France: PAILLET (M.), La faute des services publics en Droit administratif français, LGDJ, Paris, 1980 ; et au Liban: HAMAOUI (E.), La responsabilité de la puissance publique et de ses agents au Liban, Thèse, Beyrouth, 1965. Du même auteur aussi: « Le cumul des responsabilités en Droit libanais », *in* Rec.

148• Il est décidé, à cet égard, qu'«*à côté de la faute personnelle du fonctionnaire détachable du service, peut se greffer une faute de service*»[217]. Ce faisant, «*la victime peut cumuler deux responsabilités: la responsabilité personnelle et la responsabilité de l'Administration, étant donné que la faute a été commise à l'occasion du service et dans le service et que, si la faute du fonctionnaire se détache du service, le service ne se détache pas de la faute*»[218]. Ainsi, la faute commise par un gendarme en dehors du service mais avec des moyens mis à sa disposition par le service, peut engager la responsabilité de l'Administration devant le juge administratif, qui a déclaré que telle faute, bien qu'elle soit personnelle «*(…) ne saurait être regardée comme dépourvue de tout lien avec le service*»[219]. Cela dit, le CEL n'a cessé d'élargir la notion de lien avec le service[220].

149• De toute façon, en cas du cumul des responsabilités, la victime peut réclamer la réparation intégrale du préjudice soit à l'Administration (devant la juridiction administrative)[221] soit au fonctionnaire (devant les tribunaux judiciaires)[222]. Alors, la victime dispose de deux actions séparées, sans pouvoir toutefois cumuler les réparations[223]. Mais il faut signaler que la seule faute de service ne permet pas à l'Administration de se retourner contre le fonctionnaire responsable, alors qu'en cas de faute personnelle engageant sa responsabilité, elle pourrait faire supporter au fonctionnaire fautif une partie de l'indemnité allouée à la victime[224] ; et cela par une action

---

Chidiac, N°1-2, 1964, p.17 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française). Bien entendu, tels ouvrages paraissent presque anciens, mais ils constituent des études de base qui comportent des principes qui sont toujours en vigueur, surtout en ce qui concerne le droit libanais.

[217] CEL, n°611, 9 décembre 1957, Rec. Chidiac, 1958, p.14; n°103, 16 avril 1959, Rec. Chidiac, 1959, p.122. La jurisprudence libanaise est constante dans ce sens : v. par exemple, CEL, n°157, 12 juillet, 1984, RJAL, N°1, 1985, p.126; n°577 du 14 mai 1997, *précité*.

[218] Juge unique de Beyrouth (Section Administrative), n°350, 8 août 1951, RJL, 1952, p.128.

[219] CEL, n°264, 14 octobre 1953, RJL, 1954, p.326; n°473, 10 octobre 1958, Rec. Chidiac, 1958, p.38. cf. CEF, 26 octobre 1973, Sadoudi, Rec. Leb., p.603 et du 23 décembre 1987, Epoux Bachelier, Rec. Leb., p.431.

[220] V. CEL, n°559, 23 juin 1980, *Inédit*.

[221] Appel Beyrouth, n°1, 17 novembre 1964, Rec. Hatem, Fasc.59, p.28; Juge unique de Beyrouth, n°449, 9 mars 2006, *Al-Adl*, N°4, 2007, p.1860.

[222] V. *infra*, n°837 et s. V. aussi : Juge unique de Beyrouth, n°449, 9 mars 2006, *précité.*

[223] V.: EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op. cit.*, p.303 (en arabe). V. aussi: Juge unique de Beyrouth (Section Administrative) n°221, 9 mai 1951, RJL, 1951, p.697.

[224] Cass. Ch. Adm., 29 juillet 1953, *Izbir*, RJL, 1953, p.615; Juge unique de Beyrouth (Section Administrative) n°221 du 9 mai 1951, *précité.*

récursoire, contre ce fonctionnaire, devant le juge administratif. Cette solution, affirmée d'abord par la jurisprudence[225], sera consacrée ensuite par la loi[226].

150• En revanche, si le fonctionnaire estime qu'il n'a pas commis de faute personnelle, ou que sa faute était accompagnée d'une faute de l'Administration ou de service, il peut alors disposer d'une action récursoire contre l'Administration[227].

151• Il est à noter, enfin, que la faute qui engage la responsabilité de l'Administration peut résulter soit d'un acte positif accompli par celle-ci, soit des actes de "négligence"[228], ou encore de "lenteur"[229], ayant occasionné un dommage aux administrés.

2- De l'appréciation de la faute de service engageant la responsabilité de l'Administration

152• En vu d'assurer un meilleur équilibre entre la protection des droits individuels et les nécessités de l'action administrative, le CEL prend en compte certains éléments qui sont en relation avec l'affaire.

153• Autrement dit, la responsabilité de l'Administration s'apprécie en fonction de l'état des services publics, des circonstances de temps et de lieu et des moyens dont disposent ces services, ainsi que de la mission incombée au service public concerné. Ce qui nous intéresse ici, c'est le service policier qui constitue la source principale des éventuelles atteintes aux LDF, notamment à la liberté individuelle[230].

---

[225] *Ibid.*

[226] En effet, le D.-L. N°112/59 du 12 juin 1959 (portant Statut des fonctionnaires) dispose dans son article 62 que «*l'État est responsable du préjudice causé à un tiers par le fonctionnaire, pendant ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Au cas où l'État est condamné au paiement des dommages et intérêts, il a le droit de se retourner contre le fonctionnaire, s'il estime que celui-ci a commis une faute lourde facilement évitable*». Il en va de même pour le Statut du CEL qui dispose dans son article 61-7 que le CE connaît «*du contentieux relatif à l'action récursoire menée par l'Administration contre l'agent fautif*».

[227] CEL, n°232, 5 mars 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.115.

[228] CEL, n°19, 14 octobre 1997, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.34; n°649, 21 mai 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.505.

[229] CEL, 30 novembre 1954, Matar, cité par Baz (J.), La juridiction administrative au Liban, *op.cit.*, p.215; Cour d'Appel de Beyrouth, 18 septembre 1951, RJL, 1952, p.112.

[230] Sur ce point, v. notamment : SAAD (G.), « La responsabilité de l'Administration dans la jurisprudence administrative libanaise et française », *in* "Travaux Juridiques", *op. cit.*, p.19 et s. (en arabe)

154• Dans ce contexte, le CEL a, en général, tendance à n'engager la responsabilité du service de police qu'en présence d'une faute lourde[231], ou d'une faute d'une exceptionnelle gravité[232], parce que ce service affronte certaines difficultés dans l'accomplissement de ses fonctions. C'est pourquoi, il a consacré, par un arrêt de principe, que «*l'État ne peut être responsable du fait des activités matérielles de service de police qu'en présence d'une faute lourde en temps normal et d'une faute lourde d'une gravité exceptionnelle en cas de circonstances exceptionnelles*»[233].

155• Le professeur H.-T. RIFAAT souligne, à cet égard, que « *le juge administratif [libanais] est loin de dédaigner l'empirisme. Il reste fidèle à son rôle tendant à apprécier dans chaque cas "les conditions de temps et de lieu" ou les difficultés inhérentes au fonctionnement de certains services publics* »[234], notamment dans le service de la police.

156• En réalité, surtout en période de circonstances exceptionnelles, la jurisprudence administrative libanaise relative à la responsabilité de l'État du fait des activités matérielles de la police est loin d'être unanime, à tel point qu'une partie de la doctrine l'a qualifié de « *nuancée, hésitante et parfois déroutante* »[235]. Cela revient, en effet, à ce que le CEL considère dans certains cas que les circonstances exceptionnelles sont susceptibles d'exonérer l'État de toute responsabilité en cas de dommages causés par

---

[231] CEL, n°282, 20 mars 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.117. Voici un exemple d'une faute lourde constatée par la Chambre Administrative de la Cour de Cassation libanaise (Cass. Ch. Adm.): «(…) *Attendu que l'existence d'armes et de munitions dans ces maisons n'autorise pas leur destruction, car les forces de sécurité peuvent les perquisitionner de gré ou de force… Attendu qu'il y a donc en l'espèce une faute lourde et grossière*» : Cass. Ch. Adm., 28 avril 1953, RJL, 1953, p.335.

Statuant sur une autre atteinte à l'inviolabilité du domicile ainsi qu'à l'inviolabilité de la personne, le CEL a constaté qu'«*(…) il apparaît que les forces de la gendarmerie ont pénétré dans la maison [du requérant] l'ont pillé et l'ont détruit (…) que leurs agissements constituent une faute lourde engageant la responsabilité de l'Administration*» : CEL, n°842, 9 juillet 1964, RJL, 1964, p.432.

[232] CEL, 613, 18 mai 1964, Rec. Chidiac, 1964, p.113; n°66, 22 mai 1984, RJAL, N°1, 1985, p.49 ; n°198, 9 janvier 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.209.

[233] CEL (Conseil du contentieux) du 26 mars 1975, RJL, 1975, p.17; CEL, n°313, 22 octobre 1979, *Inédit*.

[234] RIFAAT (H.-T.), « Circonstances exceptionnelles et droits individuels », *art. préc.*, p.464.

[235] RIFAAT (H.-T.) et KHAIR (A.), « Les rapports de la doctrine et de la jurisprudence en Droit public libanais », *in* POEJ, N°31-32, 1980, p.134. V. aussi : LOUIS-LUCAS (P.), « Responsabilité de l'État en période de circonstances exceptionnelles », *in* POEJ, Janvier-Avril 1967, p.145; RIFAAT (H.-T.), « L'influence des circonstances exceptionnelles sur la responsabilité des forces de sécurité au Liban », RJPIC, Paris, Décembre 1973, p.982. V. également pour le même auteur : « Circonstances exceptionnelles et droits individuels » (portant commentaires sur quelques arrêts du CEL), *in* POEJ, Mai-Aout 1967, p.463.

les services de police[236]. Dans d'autres cas, bien que rares, il accepte d'engager cette responsabilité sur le terrain de la faute simple ou légère[237]. D'ailleurs le CEL, à maintes reprises, engage la responsabilité de l'État, en l'absence de toute faute[238] à réparer les préjudices causés par les activités policières, sur la base du principe d'égalité devant les charges publiques, surtout en cas de risque exceptionnel dont notamment l'usage, par les forces de sécurité, d'armes ou d'engins dangereux[239].

157• Ainsi, « *les circonstances exceptionnelles*, écrit le professeur P. LOUIS-LUCAS, *créent un risque sérieux, menaçant dangereusement le principe de légalité dans lequel il faut voir la meilleure garantie contre l'arbitraire administratif »*[240]. Ce n'est que lorsqu'au cours de ces circonstances les services de police, afin d'assurer la survie et la continuité des institutions, peuvent prendre, sous le contrôle du juge, des mesures attentatoires à la liberté individuelle[241].

158• Donc, que ce soit en périodes normales ou en périodes de crise, le juge administratif libanais se trouve amené à apprécier la faute de service, commise lors des activités matérielles de la police, tout en prenant compte des circonstances de temps et de lieu, des moyens dont dispose le service public de la police pour l'accomplissement de sa mission et des difficultés qui peuvent rendre plus onéreuse leur mission, en particulier en

---

[236] V. CEL, n°1227, 1er août 1963, Rec. Chidiac, 1964, p.145. Cet arrêt qui a confirmé une jurisprudence antérieure (v. CEL, n°354, 7 décembre 1960, Rec. Chidiac, 1961, p.3) et qui a, à son tour, été ultérieurement confirmé (v. CEL, n°101, 27 janvier 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.120 ; et n°158, 14 décembre 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.122) a fait l'objet de critiques doctrinales, ainsi que de contestations jurisprudentielles. V. sur cette question : LOUIS-LUCAS (P.), comment. sur CEL, n°1227, 1er août 1963, *in* POEJ, Janvier-Avril 1967, p.147 et s. ; RIFAAT (H.-T.), « L'influence des circonstances exceptionnelles sur la responsabilité des forces de sécurité au Liban », *art. préc.*, p.988 et s.

[237] V. CEL, n°21, 9 janvier 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.123 ; n°910, 20 mai 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.159 ; n°1495, 18 octobre 1967, même Recueil, p.199.

[238] V. sur ce point : FAYAD (A »), « Le fondement de la responsabilité de la puissance publique en Droit libanais », *art. préc.*, p.476 et s. ; LOUIS-LUCAS (P.) et JOREIGE (R.), « La responsabilité sans faute de forces de police », *art. préc.*, pp.605-606.

[239] V. par exemple : CEL, n°568, 26 avril 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.134 ; n°1204, 11 décembre 1968, Rec. Chidiac, 1969, p.32 ; n°281/92-93, 15 juin 1993, RJAL, N°7, 1994, p.368 ; n°842, 4 juillet 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.665.

[240] LOUIS-LUCAS (P.), « Responsabilité de l'État en période de circonstances exceptionnelles », *art. préc.*, p.144.

[241] *Ibid.* V. aussi, RIFAAT (H.-T.), « Circonstances exceptionnelles et droits individuels », *art. préc.*, p.463.

périodes exceptionnelles, et du problème "permanent" d'assurer l'équilibre entre « *deux exigences contradictoires : la sauvegarde de l'État et le respect des droits individuels* »[242]

159• De toute façon, la faute de service, qu'elle soit lourde ou d'une exceptionnelle gravité, commise contre la liberté individuelle, doit causer un dommage imputable à une activité de police administrative pour que le juge administratif puisse en connaître.

B- L'existence d'une opération de police administrative (2ème condition)

160• La constatation d'une faute de service ne suffit à elle seule à entraîner la compétence du juge administratif pour statuer sur la mesure violant la liberté individuelle; mais il faut aussi que le dommage subi par l'individu soit imputable en principe à une activité de police administrative.

161• En général, l'activité de police se matérialise par des prescriptions adressées aux administrés. Le destinataire de l'acte de police est exposé à un éventuel arbitraire ou atteinte illégale qui porterait le plus souvent sur sa liberté individuelle. C'est ainsi que cette dernière liberté se trouve menacée par les procédures auxquelles peuvent, souvent, recourir les Forces de sécurité intérieure (FSI) telles que : les contrôles d'identités, les arrestations de personnes, les perquisitions domiciliaires et corporelles[243]… etc.

162• En effet l'article 217 (dernier paragraphe) de la Loi N°17 du 6 septembre 1990 énonce que les agents des FSI peuvent recourir à la détention préventive, à caractère administratif, pour empêcher que la tranquillité ne soit troublée et pour, par exemple, verifier l'identité des suspects ou ceux dont l'identité est sujette à caution. Les agents des FSI peuvent également détenir ou arrêter la personne qui, si elle restait libre, constituerait un danger pour lui-même ou pour autrui. Toutefois la détention ne doit pas dépasser vingt quatre heures.

163• Bien que les mêmes autorités de l'État, dont les FSI, sont chargées à la fois de la police judiciaire et de la police administrative (art. 1er de la loi N°17/90), le contentieux des activités de police administrative relève du juge administratif ; et celui des activités de police judiciaire relève du juge judiciaire. Donc, faire la distinction entre police judiciaire

---

[242] LOUIS-LUCAS (P .), « Responsabilité de l'État en période de circonstances exceptionnelles », *art. préc.*, p.145.

[243] V.: Art. 214 de la Loi N°17/90 du 6 septembre 1990 (portant Statut des FSI).

et police administrative (1) est un préliminaire important pour déterminer l'ordre juridictionnel compétent (2).

1- De la distinction entre police judiciaire et police administrative

164• La distinction entre police administrative et police judiciaire tire son origine, au Liban comme en France[244], de la loi. La jurisprudence est intervenue également, à plusieurs reprises, pour tracer les frontières entre ces deux activités policières. Cette distinction est d'une importance capitale, notamment sur le plan de répartition des compétences entre les juridictions, administrative et judiciaire.

165• En outre, la distinction entre police administrative et police judiciaire permet de connaître les règles de procédure adoptées, puisque chacune obéit à un régime juridique spécifique: la police administrative est mise en œuvre par des autorités administratives[245], dans le respect de la procédure administrative, et relève du droit administratif; alors que la police judiciaire s'exécute conformément au Code de procédure pénale[246], et relève d'un droit «*(…) très largement lié à la procédure pénale(…)*»[247].

---

244 En France cette distinction tire son origine du Code des délits et des peines du 3 Brumaire An IV. V. sur ce point : DELBLOND (A.), La police administrative, *op.cit.*, p.15.

245 En effet, les pouvoirs de la police administrative existent au Liban, sur le plan national, entre les mains de l'Exécutif: le pouvoir exécutif est confié, en vertu de l'article 65 de la Constitution libanaise, au Conseil des ministres qui constitue le pouvoir auquel sont soumise les forces armées. Ledit Conseil veille à l'exécution des lois et règlements, et supervise les activités de tous les organismes de l'État sans exception (administrations et établissements civils, militaires et sécuritaires). Au plan local, la police administrative s'exerce par le *Mohafez*, le *Caïmacam*, et par les présidents des municipalités, chacun dans la circonscription qui lui est confiée (V. D.-L. N°116 de 12 juin 1959 et le D.-L., N°118 du 20 juin 1977 modifiée par la loi N°665 de 1997). Le *Mohafez* dispose de pouvoirs étendus lui permettant de prendre des mesures préparatoires ou des décisions exécutoires visant à protéger la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique (v. par exemple CEL, n°733/98-99, 14 juillet 1999, RJAL, N°14, 2003, p.781). Lui et le *Caïmacam* peuvent agir comme autorité de police judiciaire (selon l'article 38 du NCPP libanais). Quant à la police spéciale: elle est réglementée par des textes particuliers: police de la prostitution; police des étrangers et réfugiés; police des artistes; police de la presse; police de la circulation… etc.

246 En effet, l'article 38 du NCPP libanais énonce: «*Sont chargés des attributions de la police judiciaire, sous le contrôle du procureur général près de la Cour de Cassation, les procureurs généraux et les avocats généraux*» (al. 1er). L'alinéa suivant du même article dispose : secondent le Parquet général et exercent, sous sa surveillance, les fonctions de police judiciaire dans le cadre des prérogatives qui leur sont attribuées par la présente loi et par les lois spéciales y relatives: 1- les *Mohafez* et les *Caïmacams*; 2- le directeur général des FSI, les officiers des FSI, la police judiciaire, les officiers dans les sections territoriales (grade sergent au moins) et les chefs des postes des FSI, 3- le directeur général de la sûreté général, les officiers de la sûreté générale, les officiers d'enquête de la sûreté générale, le directeur générale du service de sûreté d'Etat, le sous-directeur général, les officiers de la sûreté d'Etat et les officiers d'enquête de la sûreté d'Etat (grade sergent au moins); 4- les *Moukhtars* des villages (maires des villages), 5- les capitaines des navires et aéronefs. V. sur l'ensemble de cette question au Liban: El-NAKIB (A.), *op.cit.*, p.420 et s.; AMMAR (R.), *op.cit.*, p.252 et s.

166• En effet, la loi N°17/90 a fixé, dans ses articles 1er et 194, les tâches générales de la police administrative et de la police judiciaire: elles consistent, pour la police administrative, à prendre toutes les mesures préventives, autorisées par la loi et susceptibles de préserver l'ordre, maintenir la sécurité, assurer la tranquillité publique, protéger les personnes et les biens, sauvegarder les libertés dans le cadre de la loi, empêcher de commettre les délits, et veiller à l'application des lois et règlements. Alors que les tâches de la police judiciaire consistent, en général, à rechercher les délits et constater les infractions, à en rassembler les preuves, à en arrêter les auteurs et à les traduire devant les tribunaux chargés de les punir, et à exécuter les intérims et les suppléances juridictionnels, ainsi que les jugements et les mandats judiciaires[248]. Les organes de la police judiciaire et leurs fonctions sont déterminés par le NCPP libanais (art. 38 et suivant). Il apparaît clairement que la police administrative a un caractère préventif : elle intervient dans le but d'interdire les troubles susceptibles de porter atteinte à l'ordre public. Le caractère de la police judiciaire est en revanche répressif.

167• De sa part aussi, la jurisprudence, tant au Liban qu'en France[249], recourt, pour distinguer entre police judiciaire et police administrative, au critère finaliste. Cela veut dire, que cette distinction s'attache en définitive à l'intention de l'auteur de l'acte[250]. Autrement dit, l'objectif visé par la police détermine la qualification de son activité: l'activité tendant à éviter le désordre et à préserver l'ordre public est considérée comme

---

[247] FRIER (P.-L.), *op.cit.*, p.236.

[248] Cf. art. 220 et 223 du D.-L. (libanais), N°54 du 5 août 1967 (portant ancien Statut des FSI, abrogé par la loi N°17/90), qui avaient défini les tâches de la police administrative et celle de la police judiciaire.

[249] V. à cet égard : DELVOLVE (P.), Concl. sur CEF, 11 mai 1951, Baud, *in* S., 1952, 3, 13, et *in* Rec. Leb., p.265. V. aussi TCF, 7 juin 1951, Dame Noualek, Rec. Leb., p.636, Concl. DELVOLVE.

[250] Le professeur Frier a souligné à cet égard qu'«*en raison de la quasi-identité des forces intervenantes, ce qui rend inutile toute tentative d'opposition fondée sur le critère organique, la jurisprudence recourt au critère finaliste, qui ne recoupe pas exactement la distinction prévention-répression car toute action de répression peut aussi prévenir un trouble et inversement. Seule l'intention poursuivie par l'auteur de l'acte permet de qualifier l'opération*» : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.237.

administrative et relève du juge administratif. Si elle vise à rechercher et à livrer à la justice les auteurs d'infractions déjà commises, est considérée comme judiciaire et échappe par conséquent au contrôle du juge administratif[251].

2- De la compétence exclusive du juge administratif pour connaître du contentieux de police administrative

168• La jurisprudence constante du CEL affirme que le contentieux de police administrative relève, en vertu du principe de séparation des juridictions administratives et judiciaires, des tribunaux administratifs. Tandis que le contentieux des activités de police judiciaire lui échappe comme se rattachant au fonctionnement de la justice judiciaire[252].

169• Il est décidé, ainsi, que les actes dommageables de la police administrative, sont des actes administratifs qui tombent sous le contrôle du juge administratif. Et que ces actes sont édictés dans le respect de la légalité; les conséquences dommageables qui en résultent engagent, donc, devant le CE, la responsabilité administrative[253].

170• En somme, «*la police administrative est une forme d'action de l'Administration qui consiste à réglementer l'activité des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre publique*»[254] et relève par conséquent du droit administratif[255].

171• Or, vu que les mêmes autorités de l'État exercent parfois les activités de police administrative et de police judiciaire, la distinction entre ceux-ci pose des difficultés: par

---

[251] CEL, n°711, 11 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.597; n°141, 4 juillet 1984, R.J.AL., N° 1, 1985, p.110: en l'espèce la finalité de la police était de rechercher les personnes qui ont commis des infractions, de les remettre à la justice et de rassembler les preuves de ces infractions. Le CEL a décliné sa compétence puisqu'il a constaté qu'il s'agissait d'opérations de police judiciaire, et non pas de police administrative. En revanche, le CEL a décidé dans un autre recours, que l'opération ayant eu pour finalité d'assurer la sécurité publique, de protéger l'ordre public et de rétablir l'ordre était de nature administrative, et rentre dans sa compétence : Arrêt n°165/92-93, 1er avril 1993, RJAL, N°7, 1994, p.247.

[252] CEL, n°226, 8 janvier 1996, RJAL, N° 10, T.1, 1997, p.283; n°786, 20 juin 1996, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.716; n°711 du 11 juin 1997 et n°141 du 4 juillet 1984, *précités*. L'incompétence du CE en matière de police judiciaire rattache à l'ordre public et doit être soulevée d'office: CEL, n°226, 17 janvier 1995, RJAL, N°9, T.1, 1996, p.231 et n°753 du 2 juillet 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.640.

[253] CEL, n°465, 9 avril 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.413; n°165/92-93 du 1er avril 1993, *précité.*

[254] DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, T.1 (Droit administratif général), LGDJ, 16ème éd., Paris, 2001, p.721.

[255] Cf. FRIER (P.-L.), *op.cit.*, p.236. V. aussi: SAAD (J.), Les sujets fondamentaux du Droit administratif général, *"Al-Halabi"*, 1ère éd., Beyrouth, 2001, p.122

exemple le contrôle d'identité, s'il a un caractère préventif, constitue une opération de police administrative, mais s'il entre dans le cadre d'une information judiciaire, il relève de la police judiciaire. Parfois, une opération de police administrative peut se transformer en opération de police judiciaire et inversement : cela apparaît clairement dans le cas de la police de circulation[256]. De même, une opération de police administrative peut se transformer en opération de police judiciaire, s'il apparaît en cours d'intervention que l'une des personnes contrôlées a commis une infraction necessitant que cette personne soit livrée au tribunal chargé de la punir. En l'occurrence le juge judiciaire devient compétent[257].

172• Néanmoins, celui-ci perd sa compétence de principe pour connaître des activités de police judiciaire, notamment dans le cas où ces activités causent des préjudices aux "tiers", c'est-à-dire aux personnes qui y sont étrangères. En l'espèce, le contentieux relève, au Liban, du juge administratif.

§2- Les conditions d'intervention du juge administratif pour réparer les préjudices nés des activités de la police judiciaire

173• À côté de sa compétence exclusive pour connaître des atteintes à la liberté individuelle commises au cours des activités de police administrative, le juge administratif libanais se reconnaît également compétent pour statuer sur certaines atteintes résultant des activités de police judiciaire.

174• Ainsi, à la différence de son homologue français[258], le CEL a pris une position extrêmement libérale au niveau de la connaissance des recours intentés par "les tiers" victimes des agissements de la police judiciaire. Mais il faut préciser que le juge administratif libanais n'intervient en matière de police judiciaire que si, et seulement si, la

---

[256] FARHAT (F.), T.1, *op.cit.*, pp. 264-265. V. aussi: CEL, n°536 du 28 décembre 1977 et n°284 du 11 octobre 1979, *inédits*. Il peut s'agir parfois d'une opération mixte où se mêle les deux finalités (de police administrative et de police judiciaire); dans ce cas «*le but essentiel de l'action*» sera pris en compte. V. sur cette question FRIER (P.-L.), *op.cit.*, pp.237-238.

[257] CEL, n°383, 11 décembre 1976, *Inédit*.

[258] V. la décision de la Cour de cassation française (ch. civile) du 10 juin 1986, Bulletin civil, n°160, p.161.

victime d'atteinte à sa liberté individuelle n'était pas concernée par l'opération de police (B). Hormis ce cas particulier du droit libanais, l'incompétence du juge administratif dans le contentieux de police judiciaire est, comme en France, absolue (A).

A- L'incompétence absolue du juge administratif en matière d'activités de police judiciaire : *la règle*

175• La règle de l'incompétence du juge administratif pour engager la responsabilité de l'Administration à réparer les préjudices causés par le fonctionnement du service de la justice judiciaire, celui des tribunaux et de leurs auxiliaires, particulièrement la police judiciaire (1) a fait l'objet d'intéressantes critiques (2).

1- Justification de l'incompétence absolue du juge administratif en matière de police judiciaire

176• Comme en France, tout ce qui se rattache au fonctionnement de la Justice judicaire, en particulier les activités de police judiciaire, échappe à la compétence du juge administratif et relève exclusivement du juge judiciaire. L'incompétence du juge administratif libanais pour connaître des actes ayant le caractère judiciaire est consacrée par l'article 105 du Statut du CEL[259].

177• En effet, la compétence exclusive du juge judiciaire pour connaître du contentieux du fonctionnement de la justice judiciaire est, comme en France[260], fondée sur le principe d'indépendance de la magistrature et de la fonction judiciaire, et en général, sur le principe de séparation des pouvoirs[261].

---

259 En effet, selon cet article le juge administratif est incompétent pour statuer sur les actes ayant un caractère judiciaire.

260 V. DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEME T(Y.), Traité de Droit administratif, T.1 (Droit administratif général), LGDJ, 16ème éd., Paris, 2001, p. 393.

261 La jurisprudence libanaise en la matière est abondante. V. par expemple: CEL, n° 373, 25 février 2002, RJAL, N° 17, J. 1, 2005, p. 501; n° 711, 11 juin 1997, RJAL, N° 12, T. 2, 1998, p. 597; n° 786, 20 juin 1996, RJAL, N°10, J. 2, 1997, p. 716; n° 141, 4 juillet 1984, RJAL, N° 1, 1985, p. 110; n° 232, 19 octobre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p. 7; Appel Beyrouth (2ème chambre civile), 19 octobre 1958, Rec. Hatem, Fasc.36, p.30, n°3; Tribunal de première instance de Beyrouth, n° 127 du 21 juin 1972, cité par CHAMSEDDINE (A.), *in* "*El-Mousannaf*" (Le Classifié), Classification de la jurisprudence relative à la compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative, Édité par l'auteur, Beyrouth, 2000, p.49 (en arabe).

178• Toute activité qui concourt à assurer le fonctionnement de la Justice judiciaire, telle l'activité de police judiciaire,[262] échappe donc au contrôle du juge administratif. Ainsi, les violations de la liberté individuelle commises par les auxiliaires de la justice[263], et en particulier celles commises par les agents de la police judiciaire, engagent la responsabilité de l'Etat devant le juge judiciaire. Autrement dit, l'action en réparation, dirigée contre l'Etat, du dommage causé par l'atteinte à la liberté individuelle, apportée dans le cadre d'activités de police judiciaire, est du ressort de la juridiction judiciaire.

179• La jurisprudence a admis par ailleurs, qu'en l'occurrence seul le juge judiciaire peut accorder une réparation à l'administré victime, après avoir apprécié la responsabilité de l'Administration, du fait de la faute commise par un auxiliaire de la justice dans l'exercice de ses fonctions, en se fondant sur les principes du droit administratif[264].

2- Les critiques

180• En fait, la référence du juge judiciaire aux règles du droit et de la jurisprudence administrative, en matière de responsabilité de l'Administration, pourrait engendrer nécessairement un inconvénient sérieux : « *le dualisme juridique* ».

---

262 V. CEL, n° 786 du 20 juin 1996 et n° 711 du 11 juin 1997, *précités*; n° 172/98 -99, 15 décembre 1998, RJAL, N° 14, T. 1, 2003, p. 166. Aussi, Parmi les mesures considérées comme se rattachant au fonctionnement de la Justice judiciaire et qui échappent au contrôle du juge administratif, on peut citer par exemple : les mesures ayant pour objet la mise en mouvement des actions civiles et pénales, et celles relatives à l'instruction et à la procédure judiciaires (CEL, n° 373 du 25 février 2002, *précité*; n° 240, 14 février 1963, Rec. Chidiac, 1964, p. 4; n° 562, 23 octobre 1962, Rec. Chidiac,1963, p.6 ; n°1048, 22 juin 1967, Rec. Chidiac, 1967, p. 179); les mesures relatives à l'exécution des jugements (CEL, n° 347, 10 mars 1961, Rec. Chidiac, 1961, p. 102).

263 A ce propos, la Cour d'appel de Beyrouth, dans sa décision du 19 décembre 1958 précitée, s'est exprimée en ces termes: «*Attendu que le fonctionnaire responsable [le commis du greffe du tribunal statuant en matière répressive a Beyrouth] n'a pas accompli les formalités nécessaires pour que soit libéré le détenu après que la durée de sa détention eut excédé celle de la peine prononcée contre lui (…); Attendu que le fonctionnaire susmentionné a, du fait de cette négligence caractérisée, commis une faute qui a privé le défendeur, sans motif légal, de sa liberté durant plus de quatre mois; Attendu que, sans contestation possible, c'est à la juridiction de l'ordre judiciaire et non à la juridiction administrative qu'il appartient de connaître des litiges relatifs au préjudice causé à un tiers par le fonctionnement du service public de la justice du fait de son personnel [auxiliaire de la justice] autre que les magistrats; qu'il ne s'agit là que de l'application des principes d'indépendance de la magistrature et de séparation des pouvoirs*»… (la traduction de ces attendus est empruntée à P. LOUIS-LUCAS, comment. sur Appel Beyrouth du 19 décembre 1958, in EDL, N°7, 1966, p.127 et s.).

264 V. notamment : Appel Beyrouth (2ème ch. civile), 19 décembre 1958, Rec. Hatem, Fasc.36, p.30, n°3. En l'espèce, la Cour d'appel de Beyrouth, s'appuyant sur l'arrêt de la Cour de cassation française "Giry" du 23 novembre 1956 (cité expressément dans la présente décision de la Cour d'appel libanaise) s'est prononcée en ces termes : « *Attendu que dans la présente affaire le tribunal doit rechercher s'il y a une responsabilité de l'État reposant sur une faute commise par un auxiliaire de la justice dans l'exercice de ses fonctions, en se référant aux règles du droit et de la jurisprudence administrative* »

181• Ainsi, dit à juste titre le professeur P. DELVOLVE[265], « *dès lors que la juridiction judiciaire peut, comme la juridiction administrative, statuer en droit administratif, deux droits administratifs risquent de se développer : un droit administratif… administratif (celui de la juridiction administrative), un droit administratif judiciaire (celui de la juridiction judiciaire)* ». Pour le professeur P. WEIL, l'application de ces règles a causé quelques surprises[266].

182• De même, l'application par la juridiction judiciaire des concepts du droit administratif[267] qui leur sont d'ailleurs peu familiers, risquerait d'aboutir à des interprétations erronées de la part du juge judiciaire, a estimé le professeur P. LOUIS-LUCAS[268]. Ce dernier, dans son intéressant commentaire[269] sur la décision de la Cour d'appel de Beyrouth du 19 décembre 1958 (*précitée*), a considéré que « *le juge judiciaire n'est pas qualifié pour répondre à un problème de responsabilité d'un service public. S'il est normal qu'il statue sur un litige où l'État s'est délibérément placé sous l'empir du droit civil (…) ou si les faits de la cause permettent une assimilation avec un litige de droit privé (…), il n'en est plus de même s'il s'agit d'un dommage causé par le fonctionnement d'un service public même s'il s'agit du service de la justice*[270]*. Dans cette dernière hypothèse seul le juge administratif peut obliger l'État à réparer parce qu'il s'agit, pour reprendre la vieille mais immortelle formule de l'arrêt Blanco "de concilier les droits de l'État avec les droits privés"* ». L'auteur a ajouté, *« une fois admis que la justice doit être responsable des ses fautes de services (hormis le cas où est mis en cause*

---

[265] *In* "Le Droit administratif", *op. cit.*, p.90.

[266] WEIL (P.), note sour CEF, 22 mars 1957, Jeannier, D., 1957, J., 756.

[267] C'est le cas, par exemple, de l'arrêt Giry de la Cour de cassation française et de la décision de la Cour d'appel de Beyrouth du 19 décembre 1958, *précitées.*

[268] V. LOUIS-LUCAS (P.), « Du juge compétent pour accorder réparation des dommages causés par la police judiciaire : jurisprudence française et jurisprudence libanaise », *in* D.1965, Chron. n°XXXVIII.

[269] *In* EDL, N°7, 1966, p.127 et s., notamment pp.133 à 135.

[270] Dans son commentaire sur l'arrêt du CEL du 9 juillet 1964 (*in* EDL, N°2, 1965, p.375*)*, le professeur P. LOUIS-LUCAS a souligné, dans le même contexte, que « *Le conseil d'État qui juge un service public, ce n'est pas l'Administration qui se juge elle-même. Du point de vue organique, le juge et l'administrateur sont distincts et l'un peut condamner l'autre en toute indépendance. Au contraire si l'on demande au juge judiciaire de condamner l'État à raison d'un dommage causé par la justice, on demande pratiquement à un service de l'État de se condamner lui-même… Juge et partie, les tribunaux auront un réflexe de défense à l'encontre du demandeur insolent qui viendra leur dire que des services dépendant d'eux ont fonctionné de manière répréhensible* ». Cette situation peut se réaliser, surtout dans l'hypothèse où l'atteinte à la liberté individuelle provient, au cours d'instruction pénale, d'un policier agissant sous l'autorité d'un juge pénal. V. sur ce point : EL-KHOURY (Ch.), La liberté individuelle et la police judiciaire en droit commun selon le Code de procédure pénale français comparé au Code de procédure pénale libanais, Thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, p.301 et s.

le pouvoir de décision des juges, et où jouera éventuellement la prise à parti), il faut nécessairement laisser le juge administratif connaître de ce contentieux ».

183• Nous approuvons fortement l'avis raisonné du professeur LOUIS-LUCAS et la tendance doctrinale proposant que tout ce qui rentre dans le domaine de la responsabilité administrative doit être soumis au contrôle de la juridiction administrative, y compris les fautes personnelles, commises en service, de l'agent public[271].

184• Heureusement la juridiction administrative libanais a fait un pas important dans l'élargissement de la sphère de sa compétence dans le contentieux des activités policières de l'Administration, en se déclarant compétente pour statuer sur une partie du contentieux de police judiciaire (notamment sur le contentieux de responsabilité de l'Administration). Elle a fait, donc, une brèche dans le mur de l'incompétence absolue du juge administratif dans les litiges relatifs au fonctionnement du service public de la Justice judicaire.

B- La compétence du juge administratif pour réparer les préjudices subis par une victime étrangère à l'opération de police judiciaire : *l'exception*

185• En droit libanais, l'agent de police judiciaire qui cause un préjudice à un individu étranger à l'opération, ne peut plus être considéré comme faisant partie de la police judiciaire. Celui-ci constitue à l'égard dudit individu une autorité administrative dont les actes relèvent de la juridiction administrative. Cela veut dire que le contentieux issu d'une opération de police judiciaire ne relève du juge judiciaire que si la victime était la personne contre laquelle l'opération de police est dirigée[272].

186• En la matière, la jurisprudence de la Haute juridiction administrative libanaise a subi un revirement audacieux. Auparavant, il était décidé que les actes de police judiciaire qui provoquent des préjudices, que ce soit aux personnes visées par l'opération de police ou aux tiers, restent de la compétence du juge judiciaire[273]. Ensuite, le CEL a

---

[271] V. aussi : WEIL (P.), *note précitée :* THERY (J.), « Compétence et fond du droit dans le contentieux de la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires », *in* EDCE, 1958, pp.53 et s. et 80, 81 ; MOREAU (J.), « Police administrative et police judiciaire », *in* AJ, 1963, p.68.

[272] CEL, n°172/98-99, 15 décembre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.166.

[273] CEL, n°588, 16 octobre 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.220

décidé qu'il n'est pas possible d'attribuer la qualité de police judiciaire aux activités de la gendarmerie face aux tiers[274].

187• Dans son commentaire sur l'arrêt du CEL, n°842 du 9 juillet 1964, le professeur P. LOUIS-LUCAS a souligné que «*dès l'instant où il s'agit de tiers, l'intervention du juge administratif ne peut mettre en cause les décisions de l'autorité de police: il ne peut s'agir que des dommages "accidentels" et non des préjudices qui sont la conséquence d'une décision régulière de la police. Le risque d'immixtion, qui est la raison d'être de l'incompétence administrative, disparaît donc*». Il a ensuite défini le terme tiers : selon lui «*(…) ne sont tiers que les personnes avec lesquelles la police n'a aucune raison d'entrer en contact*»[275].

188• Ainsi, par rapport à la personne qui n'est pas l'objet de la poursuite, le fonctionnaire de police judiciaire ne constituerait à son égard qu'«*une autorité administrative dont les actes relèvent de la compétence de la juridiction administrative*»[276]. De même, l'Etat est responsable des agissements des fonctionnaires de la police judiciaire qui ont cassé la porte du domicile d'une personne non visée par l'opération de police (tiers)[277]. La jurisprudence libanaise est constante dans ce sens[278].

189• En revanche, l'opération de police judiciaire visant à livrer une personne recherchée par la justice durant laquelle une autre personne ne faisant pas l'objet de la présente poursuite est arrêtée, ne perd pas son caractère "judiciaire" s'il apparaît que cette dernière personne est recherchée aussi pour une infraction antérieurement commise[279]. La jurisprudence libanaise a nettement proclamé que la juridiction administrative en la

---

[274] CEL, n°842, 9 juillet 1964, RJL, 1964, p.432. En l'espèce le CEL s'est exprimé en ces termes : « *Considèrant que la demandeuse n'était pas l'objet de la poursuite que, par conséquent, il n'est pas possible d'attribuer la qualité de police judiciaire à ces activités de la Gendarmerie, que l'exception d'incompétence est irrecevable et que le Conseil d'État est compétent pour statuer sur le litige* ». V. dans le même sens aussi : CEL; n°911, 20 août 1964, Rec. Chidiac, 1964, p.184.

[275] *In* EDL, N°2, 1965, pp.379-380.

[276] CEL, n°262 du 2 octobre 1979, *inédit*. V. aussi CEL, n°465 du 9 avril 1997, *précité*. Par cet arrêt, le CEL a considéré les agissements de la police judiciaire contre les tiers, comme actes administratifs relevant de sa compétence.

[277] Voir CEL, n°450 du 4 avril 1996, *précité*.

[278] CEL, n°842 du 9 juillet 1964 et n°911 du 20 août 1964, *précités*; n°110, 2 novembre 1971, Rec. Chidiac, 1972, p.35; n°399, 22 juin 1978 *inédit*; n°262, 2 octobre 1979, *précité*; n°586, 26 juin 1980, *inédit*; n°595, 25 avril 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.486; n°450, 4 avril 1996, RJAL, N° 10, T.2, 1997, p.540; n°237, 9 janvier 1996, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.299; n°465, 9 avril 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.413 ; n°172/98-99, 15 décembre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.166.

[279] Cf. CEL, n°786, 20 juin 1996, RJAL, N°10, T.12, 1997, p.716.

matière est de nature à permettre l'indemnisation de cette catégorie des victimes (les tiers) sur la base de la responsabilité sans faute[280].

190• Cependant, lorsqu'il s'agit d'opérations de police administrative, le CEL ne fait aucune distinction entre les personnes objet de l'opération et les tiers[281]. Il se déclare compétent dans les deux cas, pour engager la responsabilité de l'Administration, sur la base de la théorie du risque, c'est-à-dire en l'absence de toute faute[282].

191• Donc, la Haute juridiction administrative libanaise a adopté « *une politique jurisprudentielle originale* »[283], voire audacieuse ; et cela en opérant, en matière d'activités de police judiciaire, une distinction entre les victimes qui faisaient l'objet de ces activités et les autres victimes, de sorte que les premières se voient interdites de réclamer, en cas de préjudice, réparation au juge administratif. Il résulte de cette transposition téméraire[284] de la jurisprudence du CEL une conséquence importante : l'élargissement considérable de la compétence du juge administratif libanais, et cela en depit du principe de séparation des pouvoirs qui lui interdit, d'une manière absolue, de connaître des problèmes se rattachant au fonctionnement de la Justice judiciaire, et de contrôler par conséquent les activités de la police judiciaire.

192• Ainsi, dans le but de réduire, autant que possible, les inconvénients du dualisme juridictionnel, dont notamment la complexité des règles et des critères de compétence, il serait utile de confier, même par un texte de loi, au juge administratif la

---

280 V. par exemple : CEL, n°595, 25 avril 1995, et n°586, 26 juin 1980, *précités*.

281 Il est à souligner que, l'Armée constitue elle-même une force pouvant être utilisée à des opérations de police, surtout en cas d'urgence (réglementé au Liban par le D.-L. N°52 du 5 août 1967). Toutefois le CEL ne considère pas les agents de l'Armée comme des fonctionnaires de police judiciaire cités dans le Code de procédure pénale. Ce faisant, les actes de l'Armée agissant comme force de police relèvent de la compétence du juge administratif (v. CEL, n°841, 11 mai 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.102).

282 CEL, n°682, 21 mars 1974, Rec. Chidiac, 1974, p.176. Notons que la responsabilité sans faute de forces de police s'engage notamment lorsque la police administrative a utilisé des armes dangereuses (v. aussi: CEL, n°595 du 25 avril 1995, *précité* et n°842, 4 juillet 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.665.

283 LOUIS-LUCAS (P.), *in commentaire précité* sur CEL n°842 du 9 juillet 1964, p.378. On souligne, que le CEL a adopté également une jurisprudence originale en matière de responsabilité des membres de l'enseignement public, en déclarant que cette matière relève au Liban, à la différence du cas français (loi du 5 avril 1937), de la compétence du juge administratif. V. CEL, n°306, 20 avril 1955, RJL, 1955, p.370 ; n°215 19 juin 1962, Rec. Chidiac, 1962, p.142 ; n°135, 24 octobre 1970, Rec. Chidiac, 1971, p.53. En France, v. : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op. cit.*, pp.400-401.

284 qui a été très favorablement accueillie par la doctrine. V. : LOUIS-LUCAS (P.), « Du juge compétent pour accorder réparation des dommages causés par la police judiciaire : jurisprudence française et jurisprudence libanaise », *in* D. 1965, Chron. n°XXXVIII. V. également pour le même auteur son *commentaire précité* sur CEL n°842 du 9 juillet 1964, p.381 notamment.

totalité du contentieux de responsabilité de l'Administration du fait des activités matérielles de police judiciaire, qui constituent la source principale des atteintes à la liberté individuelle; sans toutefois lui conférer la compétence de statuer sur la légalité, ou la régularité des mesures prises par ladite police[285]. Il faut également que législateur libanais intervienne pour consacrer par des textes de loi, la jurisprudence constante du CEL relative à la compétence de celui-ci en matière d'activités de police administrative, que ce soit sur le plan de la légalité de ces activités ou sur le plan de responsabilité de l'Administration reposant sur les fautes de service commises par les agents de ladite police; et pour confier, d'ailleurs, au juge administratif la compétence d'engager la responsabilité de l'Administration, même sur la base des fautes personnelles commises en service par les agents de la police administrative et qui touchent souvent les différents aspects de la liberté individuelle.

* * *

193• En somme, les actes juridiques attentatoires à la liberté individuelle émanant de la police administrative relèvent de la juridiction administrative. Cette dernière peut vérifier leur légalité et les annuler par le recours pour excès de pouvoir. Elle peut aussi, par le recours de pleine juridiction, engager la responsabilité de l'Administration à réparer les préjudices qui en résultent. En revanche, l'appréciation de la régularité des mesures prises par la police judiciaire relèvent de la juridiction judiciaire, qui est compétente également pour condamner civilement l'Administration à réparer les préjudices nés de ces mesures, à condition que la victime lésée soit la personne contre laquelle l'opération de police était dirigée. Sur le plan de la responsabilité de l'Administration du fait des activités matérielles des forces de police notamment, toute atteinte à la liberté individuelle n'ayant pas la qualité d'une faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service, apportée dans le cadre d'activités de police administrative, relève du juge administratif; sauf dans le cas de voie de fait.

194• Néanmoins, ce dernier juge ne se déclare compétent en matière de police judiciaire que si, et seulement si, la victime n'était pas concernée par l'opération de police envisagée. Le critère retenu par le CEL pour engager la responsabilité de l'Administration

---

[285] On entend par ces mesures les actes juridiques à caractère judiciaire pris par les services de la police judiciaire qui échappent, en vertu de l'article 105 du Statut du CEL, au contrôle du juge administratif.

à réparer les préjudices causés par les activités matérielles de police judiciaire, est celui de « tiers » par rapport à l'opération de police.

195• Le juge administratif libanais est compétent par ailleurs pour connaître des atteintes perpétrées par l'Administration, en particulier par les services de police administrative, contre un composant fondamental de la liberté individuelle : la liberté d'aller et de venir; surtout en cas d'interdiction de voyager et d'expulsion des étrangers.

Section 2 – La compétence du juge administratif à travers deux cas particuliers d'atteintes à la liberté d'aller et de venir

196• La liberté d'aller et de venir, dite aussi de circulation, qui constitue «*l'une des composantes les plus visibles de la liberté individuelle*»[286] consiste, pour l'individu, à pouvoir circuler à l'intérieur du pays et à s'en aller sans que ses déplacements soient soumis à des restrictions arbitraires. Car, bien entendu « *la qualité de sa liberté serait atteinte, si l'homme ne jouissait pas de liberté d'aller et de venir* »[287].

197• Le respect de cette liberté empêche donc l'Administration de prendre des mesures qui la limitent sans aucun titre juridique précis, ou valable. Cependant, la nécessité de protéger l'ordre public, justifie dans certains cas, quelques restrictions à la liberté de circulation à l'intérieur du pays[288], ainsi qu'à la circulation transfrontalière. Toutefois, ces restrictions devraient être conformes à la loi; si l'Administration dépasse le cadre de cette

---

[286] PHILIPPE (X.), Droit administratif des libertés, *op. cit.*, p. 27.

[287] RIFAAT (H.- T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op. cit.*, p. 285.

[288] En fait, la liberté de toute personne de circuler à pied est absolue. Mais chacun est tenu d'être porteur de ses papiers pour les présenter aux agents de police au cas où ils le demandent. La circulation à pied se trouve limitée en certaines périodes de crise: cas d'état d'urgence ou de circonstances exceptionnelles. En l'occurrence, les autorités de police peuvent interdire la circulation à certaines heures et dans certains lieux. Or, les périodes de crise, bien qu'elles justifient telle mesure, n'excluent pas, en revanche, le contrôle du juge sur les actes administratifs pris au cours de ces périodes (Cf. CEL, n°397, 29 mars 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.574).

Quant à la circulation des véhicules, elle est réglementée par la Loi N° 76 du 26 décembre1967 (Code de la Route libanais) qui prévoit pour l'automobiliste d'être titulaire d'un permis de conduire (art. 143). Elle est soumise, par ailleurs, à des restrictions pour des raisons d'ordre public, concernant notamment la sécurité de la circulation et la conservation de la voirie. En effet, l'article 292 du Code de la Route prévoit le retrait du permis par décision de justice dans certains cas. Mais à la différence du droit français, aucun texte libanais ne prévoit le retrait du permis par mesure administrative. Au sujet du retrait du permis par mesure administrative en droit français, v. LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit. p.* 324. Et pour une étude d'ensemble sur la liberté de circulation intérieure en droit Libanais, v. entre autres: AMMAR (R.), Droits de l'homme et les libertés publiques, *op. cit. p.* 316 et *s.* ; BAYRAM (I.), Les libertés publiques et droits de l'homme : entre le texte et la réalité, "*Dar Al-Manhal Al-Lubnani*", 1ère éd., Beyrouth, 1998, p. 306 et s. (en arabe); NAKHLÉ (M.), Les libertés, "*Al-Halabi*", Beyrouth, 1999, p. 188 et s. (en arabe); RIFAAT (H. - T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op. cit.*, p. 49 et *s.*

loi et viole arbitrairement, ou bien d'une manière injustifiée la liberté d'aller et de venir, la personne lésée aura alors le droit de saisir le juge. Mais quel juge ? C'est normalement celui qui protège les libertés publiques face à l'Administration, c'est-à-dire le juge administratif. A l'exception du cas de voie de fait qui entraîne la compétence du juge judiciaire[289].

198• En effet, les atteintes administratives à la liberté de circulation, qui émanent le plus souvent de l'activité policière de l'Administration, relèvent généralement de la compétence du juge administratif, sous réserve des conditions que l'on vient d'étudier ci-dessus *(Section1 du présent Chapitre)*. La jurisprudence du CEL en matière d'atteintes à la liberté de circulation intérieure est, en fait, assez rare[290], pour ne pas dire absente.

199• En revanche, en ce qui concerne les atteintes administratives à la liberté de circulation transfrontalière, la Haute juridiction administrative libanaise a eu l'occasion d'élaborer une jurisprudence relativement abondante à l'égard de deux cas intéressants: le cas où l'Administration décide l'interdiction de voyager (§1) et le cas où celle-ci décide l'expulsion des étrangers (§2).

§1 – Du contentieux d'interdiction de voyager (la résidence forcée)

200• Consacré par l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948[291], le droit de toute personne de quitter tout pays y compris le sien et de revenir dans son pays, se trouve, pour des considérations d'ordre public, et parfois pour la raison de protection des droits d'autrui, limité.

201• Ainsi, bien qu'elle constitue une mesure « *(…) d'une exceptionnelle gravité puisqu'elle touche la liberté personnelle (…)* »[292] et « (...) *en tant qu'elle impose à la personne une espèce de résidence forcée* »[293], l'interdiction de voyager peut résulter, au Liban comme en France, soit d'une décision judiciaire, soit d'une décision administrative.

202• Certes, l'interdiction judiciaire de voyager échappe, en principe, au contrôle du juge administratif. Mais ce dernier se déclare compétent pour condamner la mauvaise exécution de cette interdiction par l'Administration, afin de réparer le préjudice subi par

---

289 V. *infra* (*1er Chapitre du second Titre de la seconde Partie*).

290 Dans un arrêt, presque ancien, le CEL a affirmé qu'il est le protecteur de la liberté de circulation interne contre les atteintes administratives illégales, et a décidé que l'Administration est tenue de se conformer aux prescriptions du Code de la Route (CEL, n° 125, 31 mai, Rec. Chdiac 1960, p. 180).

291 On rappelle que cette Déclaration se considère comme incorporée dans l'ordre juridique interne ; et cela en vertu de l'alinéa (b) du préambule de la Constitution libanaise (v. *supra*, *l'Iintroduction générale*).

292 Juge des Référés du Metn, 7 novembre 2005, *Al-Adl*, N°1, 2006, p.392.

293 V. la décision du Juge des Référés de Beyrouth, n° 857 du 7 octobre 1960, *in* RJL, 1961, p. 67.

l'administré lésé (A). Alors que le contentieux relatifs aux décisions administratives d'interdiction de voyager relèvent, normalement et exclusivement, de la juridiction administrative (B).

A- Le domaine d'intervention du juge administratif en matière d'interdiction judiciaire de voyager

203• Au Liban, le pouvoir d'interdire à certaines personnes de quitter le pays, par décision judiciaire, n'est reconnu qu'aux autorités judiciaires, mais la décision d'interdiction s'exécute par l'Administration (1). On note qu'en vertu du principe de séparation des pouvoirs et de celui qui interdit au juge administratif de s'immiscer dans le fonctionnement de la Justice judiciaire, l'interdiction judiciaire de voyager relève du juge judiciaire. Néanmoins, le juge administratif libanais se déclare compétent pour condamner la mauvaise exécution de cette interdiction par l'Administration (2).

1- L'interdiction judiciaire de voyager s'ordonne par l'autorité judiciaire et s'exécute par l'Administration

204• Le droit de prendre des décisions judiciaires d'interdiction de voyager[294], qui vise essentiellement la protection des droits d'autrui, est reconnu en droit libanais aux juridictions religieuses ou bien communautaires[295] d'une part, et au juge des référés[296] (juge judiciaire) d'autre part.

---

294 En France, la liberté de quitter le pays est susceptible d'être limitée par l'intervention d'une décision de justice; *«(...) mais précisément, a écrit M. MORANGE, le statut du juge judiciaire, doit préserver le citoyen de tout arbitraire»*. V. MORANGE (J.), Les libertés publiques, PUF, « Que sais-je ? » 5ème éd., Paris, 1993, p. 50.

295 Selon l'article 21 de la Loi du 16 juillet 1962 (relative aux juridictions musulmanes *sunnite et jaafarite*) les magistrats religieux ont le droit de décider, sur la demande du créancier, l'interdiction de voyager à l'encontre du défendeur. Les tribunaux *druzes* possèdent aussi les mêmes pouvoirs, dont jouissent les tribunaux *sunnites et jaafarites* (cela en se basant sur l'article 9 de la Loi du 5 mars 1960, relative à la justice communautaire *druze*). D'autre part, la Loi du 21 avril 1951 (relative aux communautés chrétienne et israélite) reconnaît, dans son article 8, aux juridictions ecclésiastiques le droit de demander au ministre de l'intérieur d'interdire au défendeur de quitter le pays.

296 En fait, il arrive souvent que le juge des référés se trouve appelé à se prononcer sur les réclamations que lui présentent des créanciers désireux d'empêcher le départ de leurs débiteurs. L'article 111 du Code des obligations et des contrats (COC) libanais habilite le juge des référés à prendre des mesures préventives que requiert l'urgence d'une situation donnée, et lui reconnaît alors le pouvoir de décider l'interdiction de voyager, même si le procès est encore pendant au pénal (Juge des Référés du Metn, n° 331, 2 janvier 1959, RJL, 1959, p. 92). En général, le juge des référés peut décider telle mesure contre le débiteur si certaines conditions sont réunies. Par ailleurs, certains mandats judiciaires, tels que les mandats d'amener, de dépôt et d'arrêt, emportent par eux-mêmes interdiction de voyager. Sur ces questions qui ne rentrent pas dans notre étude, v. : RIFAAT (H .- T.), *op. cit.*, p. 57 et *s.* ; MROUE (H.), Libertés publiques, *op. cit.*, p. 56 ; AMMAR (R.), *op. cit.*, pp. 332-333.

205• Or, vu l'extrême gravité de la décision d'interdiction de voyager, la jurisprudence insiste sur le fait que telle mesure « (...) *ne devrait être prise qu'à la condition que les droits de celui qui la demande soient certains* »[297].

206• On rappelle que la loi libanaise n'a reconnu le pouvoir d'empêcher certaines personnes de quitter le pays qu'aux autorités judiciaires, quand les intérêts privés d'autrui se trouvent menacé. L'Administration n'est dans ce contexte qu'un « *organe d'exécution* »[298] chargé d'appliquer les décisions judiciaires définitives, ou encore les mandats de justice. De là, les contentieux relatifs aux décisions judiciaires d'interdiction de voyager sont judiciaires et échappent en principe au contrôle du juge administratif.

207• Mais il arrive parfois que la personne interdite de voyager, par décision judiciaire, puisse quitter le pays. Dans ce cas, la responsabilité de l'Administration s'engage, et le juge administratif se voit, par conséquent, compétent pour la condamner à réparer les préjudices subis par la personne léseé du fait de la faute lourde imputable aux services de la Sûreté Générale.

2- La compétence du juge administratif pour condamner la mauvaise exécution de l'interdiction judiciaire de voyager

208• La jurisprudence administrative libanaise affirme constamment la compétence du juge administratif pour engager la responsabilité de l'Administration du fait de la mauvaise exécution des décisions judiciaires d'interdiction de voyager.

209• Dans l'un de ses arrêts, le CEL[299] s'est prononcé en ces termes :

«Considérant que l'interdiction de voyager est portée sur les registres de la Sûreté Générale et que le mari de la requérante a pu obtenir un passeport et quitter le pays ;

Considérant que les services de la Sûreté Générale sont ainsi responsable d'une négligence grave ayant pour conséquence de priver la requérante de la pension alimentaire à laquelle elle a droit».

---

297 Juge des Référés de Beyrouth, n° 857 du 7 octobre 1960, *précité.*

298 RIFAAT (H.-T.), Libertés publiques en Droit positif libanais, *op. cit.*, p. 72.

299 CEL, n° 429, 24 avril 1961, Rec. Chidiac, 1961, p. 141 (arrêt traduit par H.-T. RIFAAT, note sous CEL, 26 mars 1964, Tanios Azar, *in* EDL, 1964, N° 3, p. 597). Cf. CEL, n° 156, 4 novembre 1986, *Al-Adl*, 1987, p. 148.

210• Néanmoins, dans un autre recours dont les faits sont identiques à ceux du recours précité[300], le CEL a exonéré l'Administration de la responsabilité ! Il s'est exprimé en ces termes :

«Considérant que la Sûreté Générale a communiqué à tous ses postes frontières et à la Sûreté Générale syrienne l'interdiction de voyager ; Considérant que le fait pour le dénommé F.M. d'avoir pu quitter le territoire d'une manière illicite, malgré l'existence de la décision lui interdisant de sortir du Liban, ne constitue pas une faute lourde à la charge de la Sûreté Générale (...)»[301].

211• Dans un arrêt relativement récent, le CEL[302] a déclaré que la non exécution par la Sûreté Générale de la décision d'interdiction de voyager, décidée par une juridiction religieuse[303] à l'encontre du mari de la requérante, a facilité le départ de ce mari et privé ainsi son épouse de la pension alimentaire, et constitue par conséquent une faute[304] qui engage la responsabilité de l'Administration à réparer le préjudice subi par la requérante.

212• Sans égard à la base sur laquelle le CEL engage la responsabilité de l'Administration - qui nous semble hors cette étude de compétences - on peut dire généralement, qu'en cas des décisions d'interdiction de voyager, rendues par des juridictions judiciaires ou religieuses, le juge administratif libanais peut intervenir pour condamner la mauvaise, ou la non exécution de ces décisions par l'Administration, et pour réparer ainsi les préjudices subis par les administrés lésés.

---

[300] Dans les deux recours, il s'agit d'une interdiction de voyager résultant d'une décision judiciaire, déjà communiquée à la Sûreté Générale, contre un débiteur qui a pu quitter le pays.

[301] CEL, 25 juin 1963, Fouad Tabbarah, *Inédit* (cité par RIFAAT H. - T., *note précitée*).

[302] Arrêt n°156, 4 novembre 1986, *Al-Adl*, 1987, p.184; publié aussi *in* RJAL, N°3, 1987-1988, p.219.

[303] Il s'agit du Tribunal Maronite de Première Instance de Beyrouth.

[304] En l'espèce, le CEL n'a pas précisé si cette faute était simple ou lourde.

213• Par contre, la compétence de ce dernier juge, s'exerce aussi bien sur le plan de légalité que sur le plan de responsabilité, lorsque la décision d'interdiction de voyager est prise par l'Administration elle-même. Parce que dans ce cas, celle-ci se considère un *«organe de décision»*[305].

B- La compétence exclusive du juge administratif en matière d'interdiction administrative de voyager

214• Afin de protéger l'ordre public, l'Administration jouit de pouvoirs propres. Elle peut interdire à toute personne de voyager si son départ constitue une source de nuisance à la sécurité de l'Etat (1). Mais, cette décision administrative d'interdiction de voyager tombe sous le contrôle du juge administratif (2).

1- L'Administration peut décider l'interdiction de voyager à l'encontre de certains individus

215• Il faut souligner d'abord, que la liberté d'aller et de venir qui entraîne le droit pour les ressortissant de quitter le territoire national, suppose la reconnaissance d'un droit à l'octroi d'un passeport[306]. Sans ce droit, la liberté de circulation deviendrait impossible. Mais, les intérêts de l'Etat imposent, dans certains cas, que cette liberté soit limitée.

216• En France, «*l'autorité administrative ne peut refuser un passeport que si les déplacements à l'étranger de celui qui le demande sont de nature à compromettre la sécurité nationale ou la sûreté publique»*[307]. Autrement dit, dans l'hypothèse d'atteinte à la sûreté publique, l'Administration peut refuser de délivrer un passeport à l'intéressé, et par conséquent, l'empêcher de voyager. La jurisprudence française apparaît, à l'égard de telle grave mesure, très prudente. Elle a reconnu, d'abord, le caractère "fondamental" de la liberté de circulation transfrontalière[308] et a sanctionné par la théorie de la voie de fait des

---

[305] V. à cet égard: RIFAAT (H. - T.), « La liberté de circuler en Droit libanais, entre les intérêts privés et l'ordre public », *in* RJPIC, 1980, p. 359.

[306] Il est à souligner que le passeport qui constate l'identité de l'individu est adopté par tous les pays. On note aussi qu'en France, le ressortissant se rendant à l'étranger, plus précisément dans les pays autres que ceux de l'Union Européenne, doit se munir d'un passeport, alors que s'il veut voyager à l'intérieur de l'Union Européenne, une simple carte d'identité suffit. V. sur sujet : SERIAUX (A.) SERMET (L.) et VIRIOT-BARRIAL (D.), Droits et libertés fondamentaux, *op. cit.*, p. 36 et s.

[307] Avis du CEF du 12 novembre 1991, cité par PONTIER (J.-M.), Droits fondamentaux et libertés publiques, *op. cit.*, 2001, p. 88.

[308] En effet, la Cour de Cassation française a décidé dans trois décisions rendues le même jour que «*la liberté fondamentale d'aller et de venir n'est pas limitée au territoire national, mais comporte également le droit de le quitter» :* Cass.civ. 1ère (française), 28 novembre 1984 (3 arrêts), *in* RFDA, 1985, p. 760, concl. SADON et, JCP, 1986, II, 20600, note LOMBARD. Cette formulation a par la suite été reprise par le Tribunal des Conflits, par le conseil d'Etat, et par le Conseil Constitutionnel français. (v. : TCF, 9 juin 1986, Eucat, AJ 1986, p. 428; CEF Ass., 8 avril 1987, Peltier, RFDA, 1987, p. 608 et, Rec. Leb., p.128, concl. MASSOT; CCF, 13 août 1993, Maîtrise de l'immigration, RFDA, 1993, p. 887).

retraits et même des refus de délivrance ou de renouvellement de passeports, surtout lorsqu'ils ne reposent pas sur des motifs de sûreté publique[309]. C'est ainsi qu'il revient exclusivement à la juridiction judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, de connaître de telles questions[310]. Dans les autres cas – c'est-à-dire en dehors du cas de voie de fait – la juridiction administrative exercerait un contrôle renforcé[311].

217• Au Liban, la Loi N° 11/68 du 8 janvier 1968 relative à l'organisation des passeports libanais, comporte le principe d'une restriction à la liberté de quitter le pays. Elle donne ainsi au directeur de la Sûreté Générale le droit de refuser le passeport[312] au requérant dont le départ est de nature à porter atteinte à la sûreté de l'État et, de décider, pour le même motif, l'interdiction de voyager à l'encontre de toute personne, même titulaire d'un passeport, dont le départ est nuisible à l'ordre public (article 10, modifié par la loi rendue exécutoire par le Décret N° 9799 du 4 mai 1968)[313]. Quant à la décision en vertu de laquelle le directeur de la Sûreté Générale refuse de délivrer le passeport au

---

309 Sont, ainsi, de voie de fait les refus et retraits motivés par de simples dettes fiscales parce que telles décisions *«portaient atteinte à une liberté fondamentale et étaient manifestement insusceptibles de se rattacher à un pouvoir de l'Administration (...)»:* Cass. civ. 1er (française) du 28 novembre 1984, *précité*. De même, le TCF (arrêt Eucat du 9 juin 1986, *précité*) a estimé que les conditions justifiant la mesure sollicitée par le fisc, qui avait demandé de retirer le passeport d'un contribuable au motif que sa situation fiscale est irrégulière, n'étaient par remplies ; parce que celui-ci ne faisait l'objet d'aucune poursuite pénale et qu'aucune contrainte par corps n'avait été prononcée contre lui, que dès lors, ni la sécurité nationale ni la sûreté publique n'étaient en cause. Ainsi, le CEF, confronté à un retrait de passeport fondé sur la commission d'infractions à la législation contre les stupéfiants, a estimé la mesure illégale au motif que, même si le requérant était coupable d'infractions pénales, la sécurité nationale ou la sûreté publique n'étaient pas en cause (CEF Ass., 8 avril 1987, Peltier, Rec. Leb. p. 128, concl. MASSOT). Par contre le TCF a admis qu'une fuite à l'étranger par refus de contribuer à l'effort de solidarité était susceptible de créer une dangereuse rupture d'égalité entre les personnes soumises à l'impôt, menaçant l'ordre public (arrêt Eucat du 9 juin 1986, *précité*).

310 Cass. civ. 1ère (française) du 28 novembre 1984, *précité*.

311 V. MORANGE (J.), Les libertés publiques, *op. cit.* p. 50.

312 Le passeport libanais est délivré et renouvellé par la Direction de la Sûreté Générale : le directeur de la Sûreté Générale le signe au nom du Président de la République (art. 3 de la loi N° 11/68). On note que selon l'article 12 de la même loi, le passeport ne sera pas délivré : à une personne contre laquelle il a été décerné un mandat d'arrêt ou un mandat d'amener encore en vigueur ; à une personne condamnée à une peine privative de liberté en vertu d'une décision de justice encore exécutoire, et en cas d'existence d'une interdiction de voyager décidée par une autorité judiciaire, ainsi que dans le cas de décisions judiciaires comportant la contrainte par corps.

313 On souligne que l'article 10 de la loi N° 11/68 reconnaît au directeur de la Sûreté Générale les pouvoirs qui ont été reconnus au *Mohafez* (l'équivalent du Préfet en France) par l'article 5 du D. - L. N° 161 du 12 juin 1959 (ancienne législation sur les passeports). Notons, de plus, qu'avant ledit décret - loi N° 161, la question était réglementée par le Décret N° 122/E du 1er décembre 1936, dont l'article 4 avait disposé que *«si le requérant n'est l'objet que de poursuites en cours, ces poursuites de quelque nature qu'elles soient, ne suffisent pas à elles seules à l'empêcher de voyager, à moins qu'il n'existe par ailleurs contre lui un mandat ou une décision de justice»*.

requérant, elle est soumise au contrôle du ministre de l'Intérieur, et ne sera définitive que si celui-ci l'approuve[314].

218• D'autre part, le chef de la mission diplomatique ou consulaire, dans tout pays étranger, a le pouvoir de refuser le renouvellement du passeport, et même de le retirer. Cette mesure n'est permise que contre tout libanais responsable d'actes pouvant nuire à la réputation du Liban ou à sa sûreté ; ou exerçant une activité politique susceptible de nuire à l'intérêt de l'Etat libanais à l'étranger et qui nécessite, par conséquent, qu'il soit expulsé du pays dans lequel il se trouve. En effet, telle mesure ne sera prise qu'après l'approbation du ministère de l'Extérieur (art. 11 de la Loi N° 11/68).

219• Or, si la liberté de quitter le pays se trouve limitée dans l'hypothèse d'atteinte aux sécurité et sûreté publiques, le droit de l'Administration, gardienne de l'ordre public, de limiter cette liberté n'est pas absolu ; mais il soumet, comme en France, au contrôle juridictionnel.

2- L'interdiction administrative de voyager est soumise au contrôle exclusif du juge administratif

220• Il faut rappeler d'abord, qu'en général, toute décision à caractère administratif, prise par une autorité publique exerçant une fonction administrative est susceptible d'être contestée par le recours pour excès de pouvoir devant le CE[315]. Ce recours, qui ne peut être élevé que contre une décision purement administrative ayant force exécutoire et susceptible de faire grief[316], se considère comme la dernière garantie de contrôle de légalité des décisions administratives[317] ; il est d'ordre public, et s'exerce même en

---

[314] Il est à souligner que, la décision du directeur de la Sûreté Général, en vertu de laquelle le passeport est refusé, doit être entérinée à la majorité par le "Conseil du Commandement" (organisme prévu par le D.-L. N°139 du 12 juin 1959, art.47). Ce conseil comprend trois membres de la Sûreté Générale (dont le directeur de la Sûreté Général en qualité de président) et deux officiers de l'Armée. En effet, la décision du refus de délivrer le passeport ne sera définitive qu'après homologation à l'unanimité par le Conseil du Commandement, mais si elle est approuvée à la majorité, elle ne devient définitive qu'après approbation du ministre de l'intérieur. V. sur ce point : RIFAAT (H.-T.), « La liberté de circuler en Droit libanais… », *art. préc.*, pp.362-363.

[315] Art. 62 du Statut du CEL.

[316] Art. 105 du Statut du CEL. Pour une étude d'ensemble, en langue française, sur le recous pour excès du pouvoir en Droit libanais, v. notamment : EL-KAISSI (M.), Des conditions de l'acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en Droit administratif libanais, *Thèse précitée.*

[317] V. par exemple : CEL 5 janvier 1959, Kikano, Rec. Chidiac 1959, p. 30.

l'absence de texte, et ne devient irrecevable que si un texte de loi l'interdit formellement[318].

221• En effet, les décisions rendues par le directeur de la Sûreté Générale, surtout celles approuvées par le ministre de l'Intérieur, sont des actes administratifs exécutoires, émanant d'une autorité administrative, et susceptible de faire grief à l'intéressé. Ainsi, le caractère "définitif" de ces décisions n'exclut pas le recours pour excès de pouvoir «*(…) puisque, écrit le professeur RIFAAT, les textes limitant les libertés sont d'interprétation stricte et que le recours pour excès de pouvoir est un recours de droit commun ; seule une exclusion expresse en la matière aurait pu fermer le Conseil d'Etat aux requérants éventuels*»[319]. Cette règle s'applique, aussi bien, dans le cas de refus de délivrer un passeport, que dans le cas d'interdiction de voyager d'une personne titulaire d'un passeport.

222• S'inspirant souvent des dernières solutions de la jurisprudence française, le juge administratif libanais a consacré sa compétence de contrôler les atteintes administratives à la liberté fondamentale pour tout citoyen de quitter son pays après l'obtention d'un passeport, et a défini les pouvoirs respectifs du CE et de l'Administration, en s'exprimant :

«*(…) Considérant que l'Administration peut refuser discrétionnairement la délivrance d'un passeport (…)* ;

«*Mais Considérant que le Conseil d'Etat (…) soumet actuellement à son contrôle juridictionnel le refus de délivrance d'un passeport (…) sans toutefois apprécier la décision administrative qui est affaire d'opportunité et limite son contrôle à la vérification de l'exactitude matérielle des faits sur lesquels se fond la décision*»[320].

223• Dans un autre arrêt, le CEL a confirmé le principe de limitation de la liberté de voyager pour des considérations d'ordre public, mais en revanche, il a insisté sur le fait que la décision de l'Administration doit être motivée par l'atteinte à la sécurité publique

---

[318] V. par exemple : CEL, n° 229, 9 janvier 1996, RJAL, N° 10, T. 1, 1997, p. 288; CEL, 18 juin 1956, Etat libanais, Rec. Chidiac, 1957, p. 67. Cf. CEF (Ass.), 17 février 1950, Dame Lamotte, RDP, 1951, p. 478.

[319] RIFAAT (H. - T.), La liberté de circuler, en Droit libanais, entre les intérêts privés et l'ordre public, *art. préc.*, p. 363.

[320] CEL, 25 novembre 1953, Afyouni, RJL, p. 334. Dans cet arrêt, le CEL a évoqué le revirement de la jurisprudence française quant au contentieux de refus de délivrer un passeport, et a adopté le dernier état de cette jurisprudence admettant dorénavant le recours pour excès de pouvoir contre les décisions administratives de refus de délivrance d'un passeport. A cet égard, v. la traduction des principaux considérants de l'arrêt *Afyouni* du CEL, *in* BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op. cit.*, p. 82.

ou par l'existence de mandat de justice. La gravité de l'atteinte à la sûreté publique où à la sécurité publique relève de l'appréciation de l'Administration et ne tombe pas sous le contrôle du juge administratif. Ce dernier ne fait qu'un examen de l'exactitude et de la légalité des motifs en vue desquels l'Administration a refusé de délivrer un passeport. Voici deux considérants dudit arrêt[321] :

«Considérant que la limitation du droit de quitter le pays, en vertu d'une autorisation délivrée par l'autorité administrative désignée par la loi, est une mesure adoptée dans tous les pays du monde et qui tend à retenir les individus contre lesquels des poursuites sont engagées en vertu de mandats de justice et, d'autre part, à assurer la sauvegarde de la sécurité publique, à laquelle porterait atteinte le départ des individus dangereux ;

«Considérant que, si l'individu a le droit de se déplacer librement d'un pays à un autre, cependant cette liberté comme toutes les autres ne doit pas être contraire au droits de l'ensemble des citoyens».

En l'espèce, l'Administration, seule juge de l'opportunité, avait motivé la décision de refus de délivrer le passeport au requérant par les activités auxquelles ce dernier se livrait en faveur des principes communistes, et que ces activités portaient atteinte à la surête publique. Le CEL a rejeté la requête pour ce motif dont l'appréciation ne lui revient pas. Cela veut dire qu'il n'appartiendra pas au juge administratif de contrôler le degré de gravité de l'atteinte à l'ordre public.

224• En outre, le CEL, en se fondant sur les articles 112 et 117 du D. - L. N° 144 du 12 juin 1959 (Législation consacrée à l'impôt sur le revenu)[322] a approuvé, récemment, une décision administrative d'interdiction de voyager contre un contribuable, dont la situation fiscale était irrégulière. En l'espèce, le requérant, désirant quitter le pays, n'a pas montré une attestation du ministère des finances prouvant qu'il a payé ce qui lui est dû de l'impôt sur le revenu. Les services intéressés, après avoir visé son passeport, ont rétracté leur faute et décidé de lui interdire de voyager, tant que sa situation fiscale n'était pas

---

[321] CEL n° 842, 9 novembre 1962, RJL, 1962, p. 909. Ces considérants sont traduits par RIFAAT (H.-T.), *in* Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op.cit.*, p. 77.

[322] Selon l'article 112 du D.-L. N° 144 de 1959, il est interdit aux services intéressés de viser le passeport d'une personne désirant quitter les territoires libanais si elle n'y avait pas de résidence, avant la communication d'une attestation, qui sera délivrée par le ministère des finances, prouvant que cette personne a payé l'impôt sur le revenu qui lui est dû. Par ailleurs, selon l'article 117 du même Décret-loi, l'Administration jouit, pour le recouvrement de l'impôt, d'un privilège général de premier rang, sur tous les biens des contribuables.

réglée. Le CEL a considéré enfin que l'Administration, dans sa mesure restreignant la liberté du requérant de quitter le pays, avait bien appliqué la loi[323].

225• On rappelle d'autre part que la liberté d'aller et de venir ne se limite pas au droit de quitter le pays, mais elle comporte également le droit d'y revenir[324]. Ainsi, il est jugé que la décision de refus de délivrance d'un passeport à un citoyen libanais, rendue par les autorités libanaises existées à l'étranger (ambassade, consulat…etc), sans qu'il existe un texte juridique permettant à celles-ci de faire interdire le requérant de retourner au Liban, constitue une voie de fait attentatoire à la liberté individuelle ; qu'il revient aux tribunaux judiciaires d'en connaître[325].

* * *

226• En somme, les décisions administratives d'interdiction de voyager sont contrôlables. S'il appartient à l'Administration de décider l'interdiction de voyager, notamment dans l'hypothèse d'atteinte à l'ordre public, celle-ci est en revanche obligée de motiver ses décisions. Ces dernières restent, en principe, soumises exclusivement au contrôle du juge administratif qui vérifiera leur conformité aux règles juridiques. Ce contrôle s'exercera à la fois sur le plan de la légalité et de la responsabilité. Mais, exceptionnellement, les décisions administratives d'interdiction de voyager échappent à son contrôle et relèvront du juge judiciaire dans le cas où elles présentent le caractère de voie de fait. Tandis qu'en matière de décisions judiciaires d'interdiction de voyager, le contrôle du juge administratif ne s'exercera qu'au plan de responsabilité : il n'intervient en la matière que pour condamner la mauvaise ou la non exécution de ces décisions par l'Administration, afin de réparer les préjudices subis par les victimes.

227• Les atteintes à la liberté d'aller et de venir qui peuvent potentiellement être portées par l'Administration sont encore plus nombreuses à l'égard des étrangers. Surtout

---

[323] CEL, n° 168, 14 décembre 1993, RJAL, N° 8, T. 1., 1995, p. 175. Ne peut-on pas, conclure, donc, que l'interdiction de voyager en raison de l'irrégularité de la situation fiscale d'un contribuable, constitue une restriction supplémentaire à la liberté d'aller et de venir ? Surtout, parce que dans l'arrêt cité précédemment, le contribuable ne faisait l'objet d'aucune poursuite pénale et qu'aucune contrainte par corps n'avait été prononcée contre lui. Sur quoi repose donc le critère d'atteinte aux sécurité et sûreté publiques ? La jurisprudence française n'apparaît-elle, en la matière, plus libérale que la nôtre ? Voir l'arrêt "Eucat" du TCF. du 9 juin 1986, *précité.*

[324] V. Appel Beyrouth, 27 avril 1974, Noudjaïm/ Etat, *Inédit.*

[325] Tribunal de première instance de Beyrouth, n° 62, 28 février 1972, Rec. Hatem, Fasc.139, p.45.

dans le cas où ceux-ci se voient expulsés. Le contentieux d'expulsion des étrangers relève également de la compétence "de principe" du juge administratif.

§2 – Du contentieux d'expulsion des étrangers (l'éloignement forcé)

228• Si l'Administration peut empêcher toute personne, dont la sortie nuirait à l'ordre public, de quitter le pays; elle peut également ordonner à l'étranger, dont le séjour deviendrait une source de nuisance pour l'ordre public, de quitter le pays ; c'est-à-dire de lui imposer l'éloignement forcé.

229• En général, les mesures d'éloignement forcé des étrangers[326] du territoire national sont «*des mesures de police*»[327] auxquelles l'Administration peut recourir, soit en cas de séjour irrégulier avec l'arrêté de reconduite à la frontière, soit en cas de demande par autre Etat avec la procédure d'extradition, soit en cas de menace grave pour l'ordre public avec la «*redoutable sanction*»[328] : l'expulsion. Par ailleurs, tout étranger ne remplissant pas les conditions d'entrée au territoire national et qui se présente à la frontière en vue d'y entrer, peut faire l'objet de la procédure de refoulement. Donc, l'Administration peut recourir à des mesures différentes, selon le cas, pour ordonner l'éloignement forcé des étrangers.

230• Or, outre la procédure d'extradition, le droit libanais ne prévoit, comme mesure d'éloignement forcé, que la procédure d'expulsion. Il ne retient pas la différence que connaît le droit français entre la reconduite à la frontière, le refoulement et l'expulsion, ni entre l'expulsion urgente et l'expulsion ordinaire[329]. Ainsi, avant d'étudier en détail la compétence du juge administratif libanais en matière d'expulsion (B), il est utile de passer en revue les différentes mesures d'éloignement forcé et de fournir quelques précisions sur le droit d'expulsion en droit libanais(A).

A- Expulsion et autres mesures d'éloignement forcé

231• Nous allons présenter successivement les procédures de reconduite à la frontière, du refoulement, d'extradition et d'expulsion.

232• En matière de police des étrangers, la reconduite à la frontière est une mesure administrative permettant au préfet, dans des cas énumérés, d'expulser de France un

---

[326] Selon l'article 1er de la Loi libanaise du 10 juillet 1962 (Régime général d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers) : est étranger tout individu n'ayant pas la nationalité libanaise.

[327] PONTIER (J. - M.), Droit fondamentaux et libertés publiques, *op. cit.* p. 97.

[328] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p. 465.

[329] V. sur ce point : RIFAAT (H.-T.), « La liberté de circuler en Droit libanais… », *art. préc.*, pp.364-371; AMMAR (R.), Droits de l'homme et libertés publiques, *op. cit.*, p.336; BAYRAM (I.), Les libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p.310.

étranger s'y trouvant en situation irrégulière. Elle est réglementée par la loi Pasqua du 9 septembre 1986, qui a profondément modifié l'ordonnance du 2 novembre 1945 (Régime général d'entrée et de séjour des étrangers en France) et par la loi Pasqua du 24 août 1993[330]. En effet, la mesure de reconduite à la frontière est soumise au contrôle de la juridiction administrative[331] : elle est ainsi susceptible d'être annulée par le juge administratif qui peut, le cas échéant, exercer un contrôle de proportionnalité de l'atteinte portée au droit de l'étranger à une vie familiale normale, par rapport à l'exigence de l'ordre public[332].

233• Quant à la procédure de refoulement, auquelle l'Administration peut recourir en matière de police des étrangers, c'est la procédure par laquelle celle-ci peut décider le refus d'entrée en France à un étranger se présentant à la frontière ou à un aéroport et ne remplissant pas les conditions légales pour pénétrer sur le territoire. Cette procédure est réglementée par les articles 5 et 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et par les articles 10 et 12 du décret du 27 mai 1982. La décision administrative de refoulement est susceptible de recours devant le juge administratif[333].

234• Quant à l'extradition, c'est une *«procédure d'entraide répressive internationale par laquelle un État, appelé État requis, accepte de livrer un délinquant qui se trouve sur son territoire à un autre État, l'État requérant, pour que ce dernier puisse juger cet individu ou, s'il a déjà été condamné pour lui faire subir sa peine»*[334]. En France, l'extradition est régie essentiellement par la loi du 10 mars 1927. Elle est réglementée au Liban par les articles 30 à 36 du Code pénal (CP). En général, l'extradition est soumise à des conditions de fond dont principalement l'existence d'une convention la prévoyant (art. 30 du CP libanais), et de forme: décret du premier ministre après avis favorable de la chambre d'accusation de la Cour d'Appel compétent (en France) et décret pris sur proposition du ministre de la Justice, suite au rapport présenté par le Procureur général

---

[330] Sur cette question, v. : LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.* p. 346 et s. ; CAZO (M.), Le juge des référés dans le contentieux administratif, Thèse, Université de Renne I,, 1998, p. 172 et s. ; BENOÎT ROHMER (F.), « Reconduite à la frontière : développements récents », *in* RDP, 1994, p. 429.

[331] V. : CCF, D.-C. n° 89 - 261, 27 juillet 1989, Entrée et séjour des étrangers, JO français, 1er août 1989.

[332] A cet égard, v. CEF Ass., 19 avril 1991, Babas AJ, 1991, p. 551 ; CEF, 28 septembre 2001, Chelli, AJ, 2002, p. 522.

[333] Pour plus d'informations sur la procédure de refoulement, v.: LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p. 334.

[334] Lexique donné par J.VINCENT et R. GUILLIEN, Termes juridiques, *op. cit.*, p. 246.

prés la Cour de cassation qui est chargé de statuer sur la demande de l'extradition et d'en vérifier les conditions (art.35 du CP libanais)[335]

235• Longtemps considérée comme un acte de gouvernement, la procédure d'extradition est dorénavant contrôlable aussi bien en France[336] q'au Liban. Dans un arrêt rendu plus récemment, le CEL a déclaré que les recours dirigés contre les décrets d'extradition sont du ressort de la juridiction administrative. Cette dernière se contente de rechercher si le décret d'extradition a été pris conformément aux procédures exigées par la loi, ou bien s'il a été régulièrement émis; sans toutefois apprécier les motifs sur lesquels tel décret s'est fondé[337].

236• L'expulsion, enfin, est une mesure administrative ordonnant à un étranger, dans certains cas, de quitter le territoire national. Cette mesure doit respecter certaines conditions de fond et de procédure. L'ordonnance française du 2 novembre 1945, qui réglemente la matière, prévoit deux catégories : l'expulsion ordinaire et l'expulsion en urgence absolue[338].

---

[335] Pour une étude d'ensemble sur cette question, v. pour le Droit français : LEBRETON (G.), *op.cit.*, p. 354 et s. Pour le Droit libanais, v. notamment : ALIAH (S.), Traité de Droit pénal (Section publique), MAJD, Beyrouth, 1998, p. 150 et s. (en arabe)

[336] Le CEF a accepté de contrôler les décisions de refus d'extradition (CEF, 15 octobre 1993, Royaume Uni et Gouverneur de la colonie royale de Hong Kong, RFDA, 1993, p. 1179), ainsi que le retrait d'un décret accordant l'extradition (CEF, 14 décembre 1994, Gouvernement Suisse, AJ, 1995, p. 56). En outre, le CEF (Sect.) a annulé dans son arrêt du 27 février 1987 (Fidan, *in* D., 1987, p. 307, Concl. BONICHOT) un décret d'extradition, au motif que l'Etat demandeur - Turquie - n'exclut pas l'application de la peine de mort. Solution contraire lorsque l'Etat demandeur s'engage, de façon crédible, à ne pas appliquer la peine de mort à la personne passible d'extradition : CEF Ass., 15 octobre 1993, dame Joy Davis - Aylor, AJ, 1993, p. 887 (Texas), et CEF, 6 novembre 2000, Nivette, RFDA, 2001, p. 1037 (Californie). Aussi, l'Etat français doit refuser l'extradition d'un étranger lorsque celle-ci est demandée pour des raisons politiques : CEF, 3 juillet 1996, Koné, AJ, 1996, p. 805. Sur l'évolution de la jurisprudence du CEF en matière d'extradition, consulter notamment : BACLET - HAINQUE, Le Conseil d'Etat et l'extradition en matière politique, *in* RDP, 1991, p. 197 ; GENEVOIS (B.), Le Conseil d'Etat et le droit de l'extradition, *in* EDCE, 1982 - 1983, p. 29 et s..

[337] CEL, n° 536, 30 mai 2002, RJAL, N° 17, T. 2, 2005, p. 855. A notre connaissance, c'est le seul arrêt portant sur l'extradition, au moins depuis 1984.

[338] La première est régie par les articles 23 à 25 de l'ordonnance de 1945 : elle permet au préfet, discrétionnairement, d'expulser l'étranger, lorsque ce dernier constitue une «*menace grave pour l'ordre public*» et en même temps, il réside irrégulièrement en France, ou bien a été condamné définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement ferme. La seconde est régie par l'article 26 de l'ordonnance de 1945, et permet au ministre de l'intérieur d'expulser l'étranger, d'une manière expéditive, en cas «d'urgence absolue» et lorsque telle expulsion constitue une «*nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique*». Sur ce sujet, v. : LEBRETON (G.), *op. cit.*, p. 351 et s. ; SERIAUX (A.), SERMET (L.) et VIRIOT-BARRIAL (D.), Droits et libertés fondamentaux, *op.cit.*, p. 36 et s.

237• Au Liban, le droit commun de l'expulsion des étrangers[339] est réglementé par la loi du 10 juillet 1962 (Régime général d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers) dont l'article 17 dispose: *«Sera expulsé du Liban, par arrêté du directeur de la Sûreté Générale[340], l'étranger dont la présence constitue une source de nuisance pour la sûreté et la sécurité publiques. Le directeur de la Sûreté Générale est tenu de transmettre immédiatement au ministre de l'Intérieur, copie de sa décision ;*

L'expulsion s'effectue, soit par notification à l'intéressé de l'obligation de quitter le Liban dans le délai qui sera fixé par le directeur général, soit en le reconduisant à la frontière par les forces de sécurité intérieure».

Cependant, comme on le verra, le droit libanais, à la différence du droit français, permet à l'Administration de décider l'expulsion à l'encontre de certains étrangers naturalisés libanais.

238• *«Mesure de police et d'ordre public»*[341] ou encore de *«sûreté»*[342], l'expulsion, tant en France qu'au Liban, est reconnue à l'Administration pour qu'elle puisse sauvegarder les intérêts supérieurs de l'Etat. Mais, qui protège l'étranger menacé par cette redoutable mesure, dont la gravité, a écrit M. DRAN *«(...) résulte du pouvoir quasi-discrétionnaire dont dispose l'autorité administrative pour la prononcer»*[343].

239• Comme tout autre contentieux portant sur un acte administratif, exécutoire et faisant grief, le contentieux portant sur la régularité de l'arrêté d'expulsion relève de la compétence exclusive du juge administratif.

B- Le contrôle du juge administratif sur l'arrêté d'expulsion

240• Normalement, l'expulsion ne devrait être prononcée que contre un étranger. Malheureusement, certains citoyens libanais peuvent faire l'objet d'expulsion; et cela en vertu d'un texte remontant à l'époque du Mandat français : Arrêté N°129/LR de 1938.

---

339 Sur les règles spéciales relatives à l'expulsion des artistes et des réfugiés politiques, consulter notamment : RIFAAT (H.-T.), « La liberté de circuler en Droit libanais… », *art. préc.*, p.367 et s.

340 On souligne que ce type d'expulsion, prononcée par le directeur de la Sûreté Générale après approbation du ministre de l'intérieur, diffère de celui qui résulte d'une sanction judiciaire. En effet, selon l'article 32 de la loi libanaise de 1962, sera condamné à peine d'emprisonnement d'un mois à trois ans, à une astreinte, et à être expulsé, tout étranger qui entre au Liban, sans respecter les règlements édités dans l'article 6 de la même loi (qui précise les conditions d'entrée au Liban). Ainsi, sera sanctionné par l'expulsion tout étranger lorsqu'il ne possède pas, par exemple, les documents requis pour entrer au territoire national. Par ailleurs, l'étranger qui n'exécute pas la décision d'expulsion prise en vertu de l'article 17 *précité*, sera puni d'emprisonnement d'un à six mois. Le maximum de cette peine, est de rigueur si l'étranger expulsé revient au Liban, d'une manière irrégulière (art. 34 et 35 successivement).

341 CEL, 12 juin 1944, *Achi* dit *Dahèche*, RJL, 1946, p. 356.

342 V., RIFAAT (H. - T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op. cit.* p. 100.

343 DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p. 465.

241• On étudiera, d'abord, la compétence du juge administratif pour contrôler la régularité de l'arrêté d'expulsion, prononcé contre un étranger, et en réparer les préjudices (1), puis on évoquera le cas particulier du droit libanais permettant l'expulsion d'un citoyen libanais qui s'est affirmé récemment par la jurisprudence du CEL (2).

1- La compétence du juge administratif pour contrôler la régularité de l'arrêté d'expulsion et en réparer les préjudices

242• On va présenter successivement le contrôle du juge administratif sur la régularité de l'arrêté d'expulsion (a) et sa compétence pour engager la responsabilité de l'Administration à réparer les préjudices subis par les tiers lésés de cette expulsion (b).

a- L'appréciation de la régularité de l'arrêté d'expulsion

243• La jurisprudence constante, tant en France qu'au Liban, reconnaît à la juridiction administrative le droit d'apprécier la régularité de l'arrêté d'expulsion, ainsi que de l'annuler s'il était irrégulier[344].

244• Dans l'un de ses arrêts, le CEL a décidé que l'arrêté d'expulsion rendu par le directeur de la Sûreté Générale, sans approbation du ministre de l'intérieur, se considère comme nul et non avenu[345]. Le fait d'être sans ressources ne constitue pas, au regard du CEF, une menace grave à l'ordre public et ne motive pas l'expulsion de l'intéressé[346].

245• De façon audacieuse, le juge administratif libanais a accepté, en outre, de frapper l'arrêté d'expulsion de suspendre : le CEL, en dépit de l'article 77 du Statut du CEL qui lui interdit d'ordonner le sursis des décisions relatives à la sauvegarde de la sécurité et l'ordre public, a tiré argument de la non - approbation de l'arrêté d'expulsion par le ministre de l'intérieur pour en décider le sursis à exécution[347]. Ce faisant, la Haute juridiction administrative libanaise, quand elle voit que la liberté est menacée et que le sursis est nécessaire pour la protection de cette liberté, peut outrepasser le texte de l'article 77 *précité*. Hélas, cette attitude libérale du CEL n'est pas constante, surtout en matière d'atteintes à la liberté individuelle commises par les activités policières de l'Administration.

---

[344] V. CEL, 12 juin 1944, Achi, *précité* ; CEF, 3 février 1975, Pardov, AJ, 1975, p. 143 ; CEF Sect., 4 novembre 1944, Al-Joujo, AJ, 1995, p. 231, concl. ABRAHAM.

[345] CEL, 17 mai 1971, Rec. Chidiac, 1971, p. 118.

[346] CEF du 3 février 1975, Pardov, *précité.*

[347] CEL, n° 56, du 23 mai 1969, Rec Chidiac, 1969, p.95.

246• La suspension de l'arrêté d'expulsion peut être prononcée, en France, même après que l'expulsion ait été exécutée[348]. Cette suspension tardive permette alors à l'étranger expulsé de retourner en France[349].

247• Néanmoins, le contrôle qu'exerce le juge administratif libanais sur les décisions d'expulsion, est restreint. En fait, si le CEL, dans son arrêt *Hatem*, n°6 du 6 janvier 1968[350], a déclaré qu'en matière d'atteintes aux libertés garanties constitutionnellement, il exerce un contrôle étendu qui porte aussi bien sur l'exactitude matérielle et sur la qualification juridique des faits, que sur l'appréciation de l'utilité des mesures prises par l'Administration. Alors qu'en matière de police des étrangers et des actes de haute police, son contrôle se limite à l'exactitude matérielle, et ne porte pas sur la qualification juridique, ou encore sur l'appréciation faite par l'Administration du danger que représentent les faits. A cet égard, le CEL a cité expressément - dans l'arrêt "*Hatem*" *précité* - parmi les mesures à propos desquelles l'Administration doit pouvoir jouir d'une totale liberté : le refus de délivrer le passeport, et les mesures d'expulsion. Ainsi, l'Administration est, elle seule, juge d'opportunité des arrêtés d'expulsion. La Haute juridiction administrative libanaise a, récemment, confirmé sa jurisprudence[351]

248• Or, l'état antérieur de la jurisprudence française était presque semblable à l'état actuel de notre jurisprudence où ni l'opportunité, ni les motifs de la décision d'expulsion ne pouvaient être discutés devant la juridiction administrative française[352]. Mais cette dernière tendait à élargir l'étendue de son contrôle sur les décisions concernant la police

---

[348] CEF Ass., 18 Juin 1976, Moussa Konaté, AJ, 1976, p. 582. Pour d'exemples sur le sursis à exécution des mesures d'expulsion, *«en urgence absolue»* notamment, v. RFDA, 1989, p. 26.

[349] En effet, si l'étranger reconduit à la frontière peut revenir facilement en France, quand celui-ci régularise sa situation; alors que l'étranger expulsé ne peut pas revenir en France tant que l'arrêté d'expulsion n'est pas abrogé par l'Administration, ou annulé par le juge administratif, ou frappé de suspension. V. LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p. 351 ; CAZO (M.), Le juge des référés dans le contentieux administratif, *Thèse précitée*, p. 172.

[350] *In* RJL, 1968, p.375. V. le commentaire du professeur H.-T. RIFAAT sur cet important arrêt, *in* POEJ, janvier - avril, 1968, p. 89 notamment pp.96 à 99.

[351] Elle s'est exprimée en ces termes: *«Considérant que l'appréciation du fait que si l'existence de la requérante [étrangère] sur les territoires libanais constitue un danger pour la sécurité et la sûreté publiques, relève de l'Administration et, que la compétence de ce Conseil se limite au contrôle de non abus du pouvoir; «Et considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'Administration a excédé son pouvoir discrétionnaire (...)* » (rejet) : CEL, n° 536, 14 mai 1998, RJAL, N° 13, T. 2, 1999, p. 512.

[352] V. CEF, 13 mai 1955, Fancella, Rec. Leb., p. 262 ; CEF, 29 mai 1963, Malpelli, Rec. Leb., pp. 945 - 946; CEF, 31 janvier 1964, Epoux Bonjean, Rec. Leb., p. 73. De toute façon, consulter en ce qui concerne la jurisprudence antérieure du juge administratif français, en matière d'expulsion : FINKEL (G.), « L'expulsion des étrangers et le juge administratif en Droit français », *in* AJ, 1978, p.257 ; DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p. 466.

des étrangers[353], notamment, en matière d'expulsion[354]. Désormais, le juge administratif français, en matière d'expulsion ordinaire, exerce un contrôle sur l'appréciation de la *«menace grave à l'ordre public»* et annule par suite l'arrêté d'expulsion au motif de l'erreur manifeste d'appréciation imputable à l'Administration[355] ; il opère également un contrôle sur le point de savoir si l'arrêté d'expulsion porte au droit de l'étranger à une vie familiale normale – au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme – une atteinte excédant ce qui était nécessaire à la défense de l'ordre public[356]. Exigeant que les arrêtés d'expulsion en urgence absolue doivent être motivés[357], le juge administratif exerce alors un contrôle sur l'existence de chacune des conditions[358] qui justifient l'expulsion urgente[359].

249• Ainsi, cette transposition audacieuse de la jurisprudence administrative française, a fait du juge administratif le *«gardien effectif des droits et libertés des étrangers»*[360] ; surtout avec la mise en œuvre de la loi du 30 juin 2000 (relative au référé administratif) qui mettait à la disposition de la juridiction administrative deux nouvelles procédures[361] – inconnues en droit libanais – lui permettant d'assurer une protection efficace des droits des étrangers. Puisse le contrôle étendu exercé par le juge administratif français en matière d'expulsion des étrangers, inspirer notre Conseil d'État pour intensifier ses pouvoirs d'investigations dans les contentieux des étrangers, ainsi que dans toutes les contestations portant sur des atteintes administratives à la liberté individuelle.

b- La réparation des préjudices subis par les tiers lésés de l'expulsion

250• Si c'est le juge administratif qui contrôle la régularité de l'arrêté d'expulsion, qui protègera, en revanche, les droits de ceux qui se trouvent lésés par l'expulsion de celui-ci? Lorsque, par exemple, la décision d'expulsion frappe un étranger débiteur, à quel juge doit s'adresser le créancier pour réclamer la réparation du préjudice : l'éloignement du

---

[353] Pour une étude d'ensemble sur le contrôle de la juridiction administrative sur les décisions concernant les étrangers en France, consulter notamment : FALACHD (L.), La protection des étrangers par le juge administratif français, Thèse, Université Le Havre, 1999.

[354] V. : LABAYLE (H.), « Le contrôle contentieux des expulsions dirigées », *in* RFDA, 1989, p. 3.

[355] CEF, 3 février 1975, Pardov, AJ, 1975, p. 143.

[356] CEF Ass., 19 avril 1991, Belgacem, AJ, 1991, p. 551.

[357] CEF, 13 janvier 1988, Abina, AJ, 1988, p. 225, concl. VIGOUROUX.

[358] On rappelle, Les deux conditions qui justifient l'expulsion en urgence absolue sont «*l'urgence absolue*» qui constitue une *«nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique»*.

[359] CEF, 13 novembre 1985, Zabarte, Rec. Leb., p. 321 ; CEF Ass., 11 octobre 1991, Ministre de l'intérieur c./ Diouri, AJ, 1991, p. 890.

[360] FOUQUET - ARMAD (M.), « Le juge administratif, gardien effectif des droits et libertés des étrangers grâce à la loi du 30 juin 2000 », *in* RRJ (Droit Prospectif), 2ème trimestre, 2002, p. 861.

[361] V. *infra*, n°758 et 759.

débiteur, objet de l'expulsion, met le créancier dans l'impossibilité de recouvrer sa créance.

251• Le CEL[362], statuant sur un recours dont les faits sont presque identiques à l'exemple précité[363], a déclaré sa compétence pour engager la responsabilité de l'Administration du fait de la faute lourde imputable à la Sûreté Générale et, qui motive par conséquent une indemnisation. En voici trois considérants[364] :

«Considérant (…) que l'Administration a éloigné le failli nonobstant la présence d'un jugement déclaratif de faillite et d'un mandat d'arrêt décerné à son encontre ;

«Considérant que ce fait (…) constitue une faute lourde de nature à motiver une indemnisation ;

«(…) Considérant que le requérant se serait trouvé dans l'impossibilité de recouvrer de la faillite la totalité de sa perte et qu'il échet à ce Conseil d'apprécier le montant du dommage».

252• Donc, la mesure d'expulsion des étrangers n'échappe pas au contrôle juridictionnel ; le juge administratif en contrôle la légalité, et engage également la responsabilité de l'Administration afin de réparer les éventuels préjudices subis par les personnes lésées.

253• Il faut souligner, enfin, que si l'individu expulsé prétend être libanais et que ses allégations sont fondées, le juge administratif sursoit à statuer jusqu'à ce que la juridiction judiciaire tranche cette question préjudicielle[365]. En depit de cela, le droit libanais admet l'expulsion de certains libanais. Ce cas particulier, voire bizarre, d'expulsion est, malheureusement, affirmé par le CEL.

2- Le Conseil d'État libanais affirme la possibilité d'expulser certains libanais

254• La tendance du juge administratif pour protéger la liberté d'aller et de venir, se trouve frappée par l'existence d'un texte libanais, remontant à l'époque du mandat français, en vu duquel certains citoyens libanais peuvent faire l'objet d'expulsion ; et cela en dépit de l'article 17 *précité* de la loi de 1962 qui limite l'expulsion aux étrangers.

---

[362] CEL, n° 434, 26 mars 1964, *inédit*. Arrêt annoté par H.-T. RIFAT, *in* EDL, N° 3, 1964, p. 593 et s. .

[363] Il s'agissait d'un citoyen allemand condamné pour faillite. En dépit de cela, il fut expulsé. Le créancier libanais de celui-ci a introduit un recours devant le CE contre l'Etat, par lequel il a réclamé une indemnisation.

[364] Traduits par M. TURKIEH du ministère de la justice et cités par H.-T. RIFAAT dans sa note *précitée* sous l'arrêt du CEL du 26 mars 1964.

[365] CEL, 12 juin 1944, Achi, *précité*. V. aussi CEL, n° 476, 29 mars, 1995, RJAL, N° 9, T. 2, 1996, p. 427.

255• La règle qui exclut l'expulsion des citoyens est reconnue partout. En France par exemple, l'expulsion d'un français est interdite quelle que soit la gravité du comportement nocif qu'il aurait adopté en France. On rappelle que les ressortissants communautaires jouissent d'un régime spécial différent de celui qui s'applique aux autres étrangers[366].

256• En effet, l'Arrêté N° 129/ LR[367] du 8 octobre 1938 (pris par le Haut - Commissaire français) autorise, en général, l'expulsion de tout étranger qui a obtenu la nationalité libanaise dans le but d'échapper à la loi régissant l'entrée des étrangers et leur séjour au Liban. Plus particulièrement, il permet à l'Administration d'expulser les étrangères qui contractent un mariage fictif avec des citoyens libanais, afin d'acquérir la nationalité libanaise et d'échapper ainsi de la législation sur les étrangers. Ledit texte ne concerne pas les libanais de souche; il ne prévoit pas, en outre, la déchéance de la nationalité de l'étranger naturalisé libanais suite à son expulsion ; cela veut dire que celui-ci est expulsé tout en gardant sa nationalité libanaise !

257• Le CEL[368], saisi d'un recours portant sur un décret d'expulsion prononcé contre une étrangère, ayant acquis la nationalité libanaise par mariage d'un libanais, a malheureusement affirmé ce cas particulier du Droit libanais, en décidant que l'Arrêté N° 129/ LR est encore en vigueur, et ne contredit pas la loi de 1962. Dans ses décisions n° 183 du 18 septembre 1984[369] et n° 361 du 12 décembre 1984[370], le CEL confirmait sa jurisprudence. En l'espèce, le juge administratif, statuant sur la légalité du décret d'expulsion prononcé à l'encontre de l'intéressée (étrangère naturalisée libanaise par mariage), apprécie la réalité du mariage et constate s'il était fictif ou non. Le juge se contente ainsi de prendre en considération d'autres faits concernant, par exemple, le passé de l'intéressée, ses comportements et en général, tout fait qui en émane et constituant par suite une source d'ennuis pour le pays sur le double plan moral et politique. Dans les trois arrêts précités, le CEL a rejeté les réclamations des requérantes et approuvé les décrets de leur expulsion. Celles-ci furent expulsées, tout en gardant la nationalité libanaise.

---

[366] Sur cette question, v. : SERIAUX (A.), SERMET (L.) et VIRIOT-BARRIAL (D.), Droits et libertés fondamentaux, *op. cit.*, p. 36. On rappelle aussi que la loi libanaise de 1962 a considéré comme étranger tout individu n'ayant pas la nationalité libanaise (article premier).

[367] On souligne que les arrêtés législatifs pris par le Haut-commissaire français (dans la période où le Liban était sous le Mandat français) portaient les initiales LR qui signifient : Législation Réglementaire. Sur ce point, v. : P. CATALA et A. GERVAIS (sous la direction de), Le Droit libanais, T.2, LGDJ, Paris, 1963, p.7 (note 1).

[368] Arrêt, n° 130, 19 avril 1972, Rec. Chidiac, 1972, p. 118.

[369] *In Al-Adl*, N° 1, 1985, p. 291.

[370] *In* RJAL N° 1, 1985, p. 283.

258• Position illogique : l'intervention du législateur est donc nécessaire pour régulariser cette situation anormale, en créant par exemple un texte qui aurait permis la déchéance de la nationalité libanaise avant que l'étranger naturalisé libanais soit expulsé[371].

* * *

259• En somme, les mesures d'interdiction de voyager et d'expulsion portent atteintes graves à une liberté fondamentale : la liberté de circulation transfrontalière, l'une des composantes essentielles de la liberté individuelle. Sauf cas de voie de fait, le juge administratif libanais est reconnu compétent pour connaître de telles mesures. Il connaît d'une part, de la totalité des contentieux d'expulsion et d'interdiction administrative de voyager, sur le double plan de la légalité et de la responsabilité, et d'une partie du contentieux d'interdiction judiciaire de voyager, sur le plan de responsabilité, d'autre part : il s'agit notamment de la condamnation de l'Administration à réparer les préjudices, subis par les tiers, causés par la mauvaise exécution des interdictions judiciaires de voyager. Bien que les mesures d'interdiction de voyager et d'expulsion portent atteintes graves à une liberté fondamentale : la liberté de circulation, le juge administratif libanais n'exerce, sur ces mesures, qu'un contrôle minimum portant sur la matérialité des faits, non sur leur qualification juridique. Ce contrôle restreint, qui se justifie par la nécessité de concilier entre l'ordre public et la liberté des individus, confirme, en fait, l'étendu des attributions dont jouit l'Administration à l'encontre de la liberté d'aller et de venir.

260• Après avoir déterminé le champ de compétence du juge administratif libanais en matière de certaines atteintes administratives à la liberté individuelle, il ne nous reste qu'à délimiter le champ de compétence de ce juge en cas d'atteintes portées par l'Administration à la propriété privée.

---

[371] En France, dans certains cas énumérés dans le Code civil (articles 25 et s.) un étranger naturalisé français peut être déchu de la nationalité française par décret pris après avis conforme du CE; devenu étranger, il pourra dorénavant faire l'objet d'une expulsion. V. à cet égard: SERIAUX (A.) SERMET(L.) et VIRIOT-BARRIAL (D.), Droits et libertés fondamentaux, *op. cit.*, p. 36.

Chapitre 2

Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la propriété privée

261• La propriété privée est suffisamment importante pour qu'il lui soit consacré deux dispositions constitutionnelles; l'une introduite dès le préambule[372], la seconde énoncée par l'article 15 de la Constitution qui stipulait: «*La propriété privée est sous la protection de la loi. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour une cause d'utilité publique, dans les cas établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité*».

262• Et ainsi, le constituant, après avoir reconnu le principe de l'inviolabilité du droit de propriété, a permis au législateur de réglementer le transfert forcé à l'Administration des biens nécessaires, dans un but d'utilité publique. Ce faisant, l'Administration pourrait recourir à des différentes techniques, auxquelles elle peut avoir recours pour imposer aux membres de la collectivité des prestations exigées par l'intérêt général[373]. On peut évoquer dans ce contexte deux procédures d'importance différente: La procédure de réquisition et, celle d'expropriation pour cause d'utilité publique[374]. Cette

---

[372] En effet, l'alinéa (f) du préambule de la Constitution libanaise dispose que «*le régime économique est libéral et garantit l'initiation individuelle et la propriété privée*».

[373] CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, Montechrestien, 14ème éd., Paris, 2000, p.673.

[374] En effet, outre les procédures d'expropriation et de réquisition, l'atteinte administrative à la propriété privée peut aussi se manifester par l'institution des servitudes (par exemple, les servitudes instituées pour les besoins de distribution d'électricité, dont le législateur libanais a confié l'indemnisation au juge judiciaire en vertu de l'article 3 de l'Arrête N°145 du 11 juin 1925), ou par le classemment des Sites (Loi libanaise de 8 juillet 1939, dont l'article 15 a attribué à la juridiction judiciaire le contentieux de l'indemnité), et des Monuments historiques (Arrêté libanais N°166 du 7 novembre 1933 dont l'article 38 a confié également au juge judiciaire la compétence de statuer sur les recours en réparation) etc. Sans doute, les contestations portant sur la légalité de ces mesures relèvent du juge administratif (v. par exemple, CEL, n°320/2005-2006, 7 mars 2006, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1471 : annulation d'une décision rendue par le ministre du Tourisme, en vertu de laquelle le Palais de *"Ferawn"* à Beyrouth est classé comme Monument historique). Mais, vu la rareté de la jurisprudence administrative libanaise relative à telles contestations, nous nous bornerons dans le *présent Chapitre* à étudier la compétence du juge administratif en matières d'expropriation et de réquisition. Il faut souligner qu'il peut s'agir, parfois, d'atteintes administratives tellement graves à la propriété privée qualifiées de voie de fait ; mais aussi des atteintes de simple gravité, qui pourraient toucher la propriété privée immobilière, qualifiée d'emprise irrégulière. S'agissant de voie de fait administrative et d'emprise irrégulière, le juge judiciaire dispose en la matière de larges compétences déterminées par une jurisprudence traditionnelle élaborée en France, transmise et appliquée au Liban. Le juge administratif n'a que des compétences restreintes, pour ne pas

dernière procédure est considérée comme «*la plus remarquable et la plus importante*»[375] et, apparaît comme «*un procédé redoutable*»[376].

263• En fait, l'Administration, pour déclencher ces procédures, doit manifester officiellement sa volonté par des actes juridique: l'arrêté de réquisition et l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un plan d'alignement en matière d'expropriation. Il s'agit alors d'actes administratifs[377] susceptibles de causer des préjudices aux administrés, qu'il revient en principe au juge administratif de connaître des recours se rapportant à ces actes.

264• Néanmoins, le législateur libanais, et à l'instar de son homologue français, est intervenu fréquemment pour réglementer les rapports entre l'Administration et la propriété privée en confiant à la juridiction judiciaire le soin de statuer sur certains litiges dans le contentieux d'expropriation[378] (Section 1). Mais, à la différence de ce qui est adopté en France, la juridiction administrative libanaise dispose de la totalité du contentieux de réquisition (Section 2).

Section 1 *: Le domaine d'intervention du juge administratif en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.*

Section 2 *: La compétence exclusive du juge administratif libanais en cas de réquisition.*

---

dire exceptionnelles. Nous aurons l'occasion de traiter de ces questions, en détail, ultérieurement, v. *infra* (*2ème Titre de la 2ème Partie.*

375 CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op. cit.*, p.673.

376 DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, LGDJ, 17ème éd., Paris, 2002, p.388.

377 Ces actes constituent une prérogative exorbitante de l'Administration, qui ne pouvait, donc, être autorisée que par le législateur qui l'a réglementé en décidant des conditions, en prescrivant un but et en fixant une procédure aux opérations d'expropriation et de réquisition.

378 Le domaine d'intervention du juge judiciaire en la matière sera étudié *dans la deuxième Partie de la Thèse* (*seconde Chapitre du Titre premier et seconde Chapitre du seconde Titre*).

Section 1- Le domaine d'intervention du juge administratif en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique

265• Étant un privilège accordé à l'Administration pour assurer l'exécution des travaux d'intérêt vital pour l'ensemble de la collectivité[379], l'expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure très grave[380], « *puisque les particuliers qui en sont frappés se voient privés de leur droit le plus fondamental* »[381]. Elle peut se définir comme « *une opération administrative par laquelle l'Etat impose la cessation de la propriété d'un immeuble privé dans un but d'utilité publique et moyennant une indemnité juste et préalable* »[382].

266• Ainsi, l'expropriation ne peut être justifié que par l'utilité publique, ne peut intervenir que moyennant une juste et préalable indemnité, et ne peut avoir lieu que dans les conditions établies par loi[383]. S'il arrive que l'Administration use de ce pouvoir, sans se conformer aux conditions, il revient au juge, comme dans tout différend, de trancher le litige. Mais quel juge? Vu que – comme nous l'avons dit ci-dessus – la juridiction judiciaire est compétente en certaines matières dans le contentieux de l'expropriation. En d'autres termes, dans quels domaines le juge administratif pourrait-il intervenir pour résoudre les litiges naissant entre l'Administration et l'administré en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique?

267• En France, le juge administratif intervient dans la phase administrative de la procédure d'expropriation. Ladite phase comporte trois éléments: l'enquête, la déclaration d'utilité publique et l'arrêté de cessibilité. L'acte déclarant l'utilité publique et celui arrêtant la cessibilité sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir[384]. Tandis que le

---

[379] P. CATALA ET A. GERVAIS (sous la direction de), Le Droit libanais, T.2, *op. cit.*, p.187.

[380] Puisqu'elle permet à l'Administration d'acquérir des immeubles et d'autres droits réels immobiliers. En effet, l'Article 1er de Loi N°58 du 29 mai 1991 (portant sur l'expropriation au Liban) permet l'expropriation totale ou partielle des biens-fonds. Il autorise aussi l'expropriation des droits réels immobiliers à l'instar de la législation française (v. à cet égard: FEBROS J., L'expropriation et l'évaluation des biens, T.1, Le Moniteur, 1985, p.26).

[381] BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op. cit*, p.124.

[382] DE LAUBADÈRE (A) VENEZIA (J.Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, *op.cit.*, p.338.

[383] V. MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, Imprimerie Arts Graphiques, Beyrouth, 1968, p.4.

[384] Sur cette question consulter entre autres: CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p. 697 et s.; DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, *op.cit.*, p.395 et s.; BOUTAYEB (C.), « Le contrôle d'utilité publique par le juge administratif en matière d'expropriation », *in* RDP, 1997, p.1385 et s. ; WALINE (J.), « Le rôle du juge administratif dans la

juge judiciaire intervient dans la phase judiciaire[385] pour rendre une ordonnance d'expropriation et pour fixer par jugement le montant de l'indemnité à défaut d'accord aimable[386].

268• Au Liban, le rôle du juge administratif en matière d'expropriation a connu une mutation importante, suite aux amendements fréquents et successifs apportés au régime d'expropriation. On peut distinguer deux périodes principales: la période du Décret-loi N°4 du 30 novembre 1954 avec ses modifications[387], et la période de la Loi N° 58 du 29 mai 1991 qui constitue le régime actuel[388].

269• Sous le régime du Décret-loi N° 4 de 1954, la mission de fixer les indemnités dûes à l'expropriation était du ressort des commissions d'expropriation, qu'elles exercent sous le contrôle du Conseil d'Etat[389]. En effet, l'article 10 du Décret-loi N° 4 modifié par le Décret N° 15398 du 13 février 1964, avait institué pour fixer les indemnités, des commissions d'expropriation du premier degré, composée chacune de deux membres et

---

détermination de l'utilité publique justifiant l'expropriation », *in* "Le juge et le droit public", Mélanges offerts à Marcel Waline, LGDJ, Paris, 1974, p.811 et s.

[385] V. entre autres : PETIT (S.), L'Administration devant le juge judiciaire, PUF, « Que sais-je ? » 1ère éd., Paris, 1997, pp.79-80; GUETTIER (Ch.), Droit administratif, Montchrestien, 2ème éd., Paris, 2000, pp.116-117. Au Liban, la procédure de cession amiable a été supprimée par l'article 29 du Décret N°15398 du 13 février 1964.

[386] La distinction adoptée en France entre les phases, administrative et judiciaire, de la procédure d'expropriation est inconnue en droit libanais : l'opération d'expropriation passe, au Liban, par des étapes: elle débute par une déclaration d'utilité publique (art. 2 de la loi N°58 de 1991) suivie par les formalités de publication et de notification (art. 5) et d'une enquête – effectuée par les commissions d'expropriation – destinée à voir les biens-fonds à exproprier (art.15). Puis il s'agit d'une fixation des indemnités (art.22 à 26). On arrive après, au stade de consignation des indemnités fixées (art.29). Ensuite il s'agirait de l'ordre d'occupation et la prise de possession (art.30). L'opération d'expropriation se termine, enfin, par le transfert de la propriété des biens par leur transcription au nom de l'administration expropriatrice (art.31). V. à cet égard : MROUE (H.). Le Droit administratif spécial, MAGD, 1ère éd., Beyrouth, 2003, p.117 et s.(en arabe); MOARBÈS (A.), « L'évolution de la législation et de la jurisprudence en matières d'expropriation », *in* RJAL, N°3, 1987-1988, p.84 (en arabe) ; TABBARA (W.), « L'innovation apportée par la nouvelle loi sur l'expropriation », *in* RJL, N°7, 1997, p.69 et s. (en arabe).

[387] En ce qui concerne la période antérieure du décret-loi N°4 de 1954 consulter notamment: MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*

[388] Notons que la nouvelle loi sur l'expropriation (loi 58/91) a abrogé dans son article 59, toutes les législations spéciales sur l'expropriation, à l'exception de celles concernant le Centre commercial de Beyrouth (Décret-loi N°107 du 30 juin 1977 modifiée par le Décret-loi N°69/83 du 9 septembre 1983). L'article 63 de la nouvelle loi a, donc, abrogé le Décret-loi N°4 de 1954 et ses amendements. Nous sommes dorénavant en présence d'une loi unique régissant presque toutes les matières de l'expropriation. La nouvelle législation sur l'expropriation a apporté des innovations et des précisions par rapport au décret-loi N°4 de 1954, surtout en ce qui concerne les compétences respectives des juges, judiciaire et administratif. Elle a consacré également un nombre de solutions adoptées par la jurisprudence.

[389] Sur cette question consulter notamment: MOARBÈS (A.), « Le Décret du 13 février 1964 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique », *in* EDL, N°2, 1964, p.383.

présidée par un magistrat. Les décisions de celles-ci étaient susceptibles d'appel devant des commissions supérieures, composée chacune de deux membres et présidée par un magistrat appartenant au moins à la dixième catégorie. Ce faisant, pour la première fois, et selon cet article, le législateur libanais a admis un recours contre les décisions rendues par les commissions d'appel, en précisant que ce recours n'est autre que le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État[390] pour les motifs prévu par l'article 108 du Décret-loi N°119 du 12 juin 1959 (ancien Statut du CEL) qui correspond à l'article 108 du Statut actuel du CEL). Ainsi, les commissions d'expropriation étaient considérées, sous le régime du Décret-loi N° 4 de 1954, comme organismes administratifs à caractère juridictionnel[391], leurs décisions avaient aussi le caractère juridictionnel et l'autorité de la chose jugé[392]. Autrement dit, l'organisme compétent pour fixer l'indemnité due par suite de l'expropriation était, en quelque sorte, une juridiction spécialisée se rattachant à l'ordre administratif[393].

270• Sous le régime actuel, c'est-à-dire, sous la Loi N°58 de 1991, le Conseil d'Etat a déclaré qu'il «*n'était plus compétent pour statuer sur les recours en cassation présentés contre les décisions des commissions d'expropriation*»[394], parce que l'article 20 de ladite loi a, en effet, supprimé cette voie de recours, que ce soit devant le CE ou la Cour de cassation[395]. Par conséquent, cet article a mis un terme à la compétence du juge administratif en la matière.

Cependant, l'article 20 susmentionné a fait, récemment, l'objet d'une modification importante en vertu de la Loi du 8 décembre 2006, qui a accordé aux intéressés et à

---

390 V. *infra*, n°974 et 977.

391 De nombreux arrêts ont affirmé que les commissions d'expropriation étaient des commissions administratives à caractère juridictionnel. V. entre autres: CEL, n°29, 28 février 1986, RJAL, N°3, 1987-1988, p.44; n°462, 27 mai 1980, JJAL, T.2, 1981, p.84; n°1345, 9 juillet 1974, Rec. Chidiac, 1974, p.167; n°528, 15 décembre 1970, Rec. Chidiac, 1971, p.127.

392 CEL, n°528, 15 décembre 1970 et n° 1345, 9 juillet 1974, , *précités*. V. aussi: Cass., n°75, 10 août 1968, RJL, 1968, p.894; Cass., n° 98, 9 août 1961, Rec. Hatem, Fasc.46, p.13; Cass. (3ème ch.) n° 66, 28 juillet 1960, Rec. Baz, 1960, p.176; Cass. (1ère ch.) n° 50, 2001, Rec. Baz, N°40, 2003, p.51.

393 TCL, n°14, 22 septembre 1977, JJAL, T.2, 1981, p.84. V. *infra*, n°971 à 981.

394 CEL, n° 663, 21 mai 1996, RJAL, N°10, 1997, p.405; n° 102/98-99, 12 novembre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003 p.111; n° 177/98-99, 16 décembre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.170. V. aussi: CEL, n°429, 26 mars 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.641 et n°257, 8 janvier 2002, même Revue, T.1, p.322.

395 L'article 20 de la loi N°58 de 1991 a stipulé que, les décisions rendues par les commissions d'expropriation statuant en appel, ne pourraient faire l'objet que d'une opposition, de la tierce opposition et du recours en révision.

l'administration expropriante le droit de faire pourvoi[396], devant le conseil d'État libanais, contre certaines décisions rendues par les commissions d'expropriation statuant en appel : ce droit est reconnu aux propriétaires et aux autres ayants-droit dans le cas où lesdites commissions diminuent le montant des indemnités décidées par les commissions d'expropriation du premier degré dans la proportion de 25%, et à l'administration expropriante dans le cas où les commissions d'appel augmentent ledit montant dans la proportion de 50%. D'après le nouvel article 20, cette nouvelle voie de recours est soumise aux même règles de procédure que l'appel[397] devant le Conseil d'État qui statue, en l'espèce, dans le délai d'un mois qui suive la fin de l'échange de conclusions entre parties. C'est ainsi que la loi récente donne au Conseil d'État libanais une compétence pour trancher certains litiges relatifs aux indemnités de l'expropriation. Nous n'avons pas eu jusqu'à présent une jurisprudence concernant cette matière.

271• Mais toutefois, ni le juge judiciaire, ni les commissions d'expropriation n'avaient pas le droit de contrôler la légalité des procédures d'expropriation[398]. Le juge administratif est toujours compétent pour statuer sur les contestations relatives à la légalité de ces procédures (§1). Il se reconnaît, en outre, compétent pour connaître de certains litiges en matière d'indemnisation (§2).

§1- La compétence exclusive du juge administratif pour statuer sur la légalité des procédures d'expropriation

272• Dire que le juge administratif est compétent exclusivement en la matière, cela signifie qu'il lui revient seulement de contrôler la régularité et la légalité de tout acte administratif né de l'expropriation ou bien, pris au cours ou à l'occasion de celle-ci : il

---

396 Il est à souligner que la Loi du 8 décembre 2006 n'a pas indiqué expressément que ce pourvoi constitue un recours en cassation comme c'était le cas sous le régime de l'article 10 du D.-L. N°4 de 1954.

397 Cela veut dire que ce recours sera tranché suivant les conditions et les formes prévues par les articles 115 et 116 du Statut du CEL, qui stipulent que l'appel évoque l'affaire devant le CE qui reprend son examen et statue à nouveau, et que cet appel n'a pas de caractère suspensif à moins que le CE n'ordonne le sursis à exécution.

398 V. par exemple: CEL, n° 575, 14 mai 1997, RJAL, N°12, 1998, p.479; n° 277, 13 novembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.236; n° 298, 19 novembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.256.

s'agit de prime abord de l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement (A). Mais il peut s'agir, aussi, d'autres actes administratifs, liés à l'opération d'expropriation, et susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État (B).

A- Des litiges relatifs à l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement

273• Comme en France, l'expropriation, en Droit libanais, ne peut être prononcée que pour cause d'utilité publique (art. 2 de la Loi N° 58 de 1991). L'acte déclarant cette utilité est l'acte initial qui provoque toutes les conséquences prévues par la loi[399]. La nouvelle loi sur l'expropriation, ainsi que le Décret-loi N° 4 de 1954, n'ont pas donné une définition précise de la notion d'utilité publique en laissant à l'administration expropriante le soin de l'apprécier souverainement.

274• Ainsi, le juge administratif n'est pas compétent, en principe, pour apprécier l'opportunité de la réalisation de tout acte accomplit par l'Administration dans un but d'utilité publique[400]. Cependant, le pouvoir discrétionnaire de celle-ci dans l'appréciation de cette opportunité n'est pas absolue, mais « *un pouvoir relatif et limité* » où les ayants droits peuvent le discuter devant le juge administratif par la voie de recours pour excès du pouvoir[401]. D'ailleurs, l'utilité publique peut être prise par «*une décision dont la loi n'impose pas la motivation*»[402].

275• En effet, la déclaration de l'utilité publique pour les expropriations ordinaires se prononce en vertu d'un décret (art.2)[403] qui fixe un délai maximum de huit ans (à dater

---

[399] Cass. (1ère ch.) n° 82, 27 août 1964, Rec. Hatem, Fasc.60, p12; n° 2, 22 juin 1965, Rec. Hatem, Fasc.62, p.11.

[400] En fait, l'Administration est souveraine dans l'appréciation de l'opportunité technique et économique et de l'utilité de l'expropriation, et également de sa nécessité et sa conformité aux règles de l'art et de l'économie. De nombreux arrêts ont illustré cette règle. V. entre autres: CEL, n°383, 28 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.521 et s. (pp.525 et 531 notamment) ; n° 478, 24 avril 1996, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.569; n° 475, 22 avril 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.445; n° 368, 4 avril 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.95.

[401] CEL, n°38/98-99, 14 octobre 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.16 et s. (p.18 notamment). Cf. CEL, n°448, 26 avril 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.640.

[402] V. CHAPUS (R.), Le Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.712.

[403] L'article 2 de la Loi N°58 de 1991 stipule que, l'utilité publique peut être déclarée à la demande des personnes suivantes: le ministère intéressé, les municipalités, les conseils des élus pour les villages non

de publication au Journal Officiel) au cours duquel doit se déclancher les formalités de l'expropriation (art.3). Quant aux expropriations résultant des alignements: elles ont toujours lieu par simple décret approuvant un plan d'alignement, ce décret tient lieu et place de l'acte déclarant l'utilité publique[404] (art.34). Ces décrets déclarant l'utilité publique ou/et approuvant l'alignement, sont des actes administratifs exécutoires, susceptibles de faire grief et de causer des préjudices aux propriétaires et aux autres ayant droits. Le juge administratif est naturellement le seul compétent pour statuer sur les recours éventuellement formés.

276• C'est pourquoi le Conseil d'Etat libanais s'est toujours prononcé pour l'admission du recours pour excès de pouvoir contre ces décrets, en affirmant que ces derniers constituent des actes administratifs[405] qui échappe au contrôle des tribunaux judiciaires en vertu du principe de séparation des autorités judiciaires et administratives:

277• - «*La déclaration d'utilité publique ne concerne pas directement la propriété, mais elle se limite à la discrétion de l'Administration de besoin du service publique à*

---

doté de municipalité, les établissements publics, les concessionnaires et, les personnes à qui le législateur reconnaît ce droit. En France, l'utilité publique se déclare, soit par un décret du premier ministre, soit par un arrêté ministériel, soit par arrêté préfectoral (Code de l'expropriation, art. L11-2 et L11-3; art. R 11-1 et R 11-2). «*La déclaration est nécessairement faite par décret en Conseil d'État lorsque l'enquête préalable a été défavorable ou lorsqu'il s'agit de travaux particulièrement importants*» : DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Le Droit administratif, *op.cit*, p.395; cf. CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.715.

404 La jurisprudence est constante – devant la clarité du texte – sur le fait que le décret approuvant un alignement tient place de l'acte déclarant l'utilité publique: V. CEL, n° 564, 8 novembre 1957, Rec. Chidiac, 1958, p.78; n°96, 7 février 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.74; CEL (Conseil du contentieux) n° 958, 25 mai 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.185.

405 Face au laconisme des textes sur la nature juridique de la déclaration d'utilité publique, Mr. CHAPUS a souligné que celle-ci «*apparaît comme n'étant pas une décision individuelle, faute d'avoir un caractère nominatif(…) Elle n'est pas, pour autant (…) une décision réglementaire, puisqu'elle n'édicte aucune réglementation*» et de poursuivre, «*selon la terminologie jurisprudentielle, elle est un acte non réglementaire, qu'il serait mieux de désigner comme étant une "décision d'espèce", c'est-à-dire une décision qui assure l'application à une espèce déterminée d'une réglementation qui demeure inchangée*». CHAPUS (R.), Le Droit administratif général, T.2, p.713. Le CEL, dans son arrêt n°368 du 20 février 2002 (*in* RJAL, N°17, T.1, 2005, p.484) a adopté l'avis suscité du Mr. CHAPUS et l'avis des MMr. DELVOLVE et VEDEL (*in* "Droit administratif", T.1, 1997, p.271, cité expressément dans le présent arrêt) pour conclure enfin, que l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant l'alignement n'est ni réglementaire ni individuel, mais il se considère comme acte « *particulier* » et se traite, par certains côtés, comme l'acte réglementaire (surtout en ce qui concerne la publication au Journal Officiel) et par d'autres, comme l'acte individuel. Dans son avis dissident (*in* RJAL, N°17, T.4, 2005, p.492), le Conseiller rapporteur Kh. ABOU RJAILI, s'appuyant sur la jurisprudence et la doctrine française, a considéré que la question relative à la nature de cet acte a été tranchée dans le sens du caractère non réglementaire; que par conséquent le dèlai du recours contre lui commence à partir de sa notification à l'interessé, non de sa publication.

l'entreprise en vue de laquelle l'expropriation a été déclaré. Cette appréciation serait un acte administratif (..) soumis au contrôle de la juridiction administrative»[406].

278• - «*Les recours contre la légalité de l'expropriation (…) relève de la compétence du Conseil d'Etat*»[407].

279• - «*Les procédures administratives de l'expropriation, comme le décret ou l'ordre d'expropriation, que ce soit pour l'expropriation ordinaire ou pour celle résultant d'un alignement, sortent de part leur nature de la compétence des tribunaux ordinaires. Il revient au conseil d'Etat de statuer sur leur légalité*»[408].

280• - «*Le recours contre le décret déclarant l'utilité publique (…) est une voie de recours administrative qui relève de la compétence du Conseil d'Etat*»[409].

281• Les tribunaux de l'ordre judiciaire ont confirmé la compétence de la juridiction administrative en la matière:

282• - «*Le conflit relatif à la régularité de l'alignement décidé par la municipalité, est du ressort de la juridiction administrative, parce que l'appréciation de la régularité d'un acte administratif ne rentre pas dans les compétences de la juridiction judiciaire, et parce que l'acte administratif illégal demeure avoir la qualité administrative, et ne se considère pas comme inexistant; il ne sort pas, par conséquent, de la compétence de la juridiction administrative* »[410].

284• - «*Les actes déclarant l'utilité publique sont des actes administratifs dont la validité et la légalité ne peuvent être appréciés par les tribunaux judiciaires*»[411].

285• - «*L'annulation de l'opération d'expropriation constitue un acte administratif ne relevant pas de la compétence des tribunaux civils*»[412].

---

406 CEL, n° 48, 21 janvier 1980, JJAL, T.2, 1981, p.259.

407 CEL, 30 mai 1948, RJL, 1948, p.453; 31 août 1949, RJL, 1950, p.183; 24 octobre 1949, RJL, 1950, p.108; Appel Beyrouth, 5 avril 1951, RJL, 1951, p.407; 17 mai 1952, RJL, 1952, p.527. V. aussi Cass., n° 39, 31 mai 1958, RJL, 1958, p.604.

408 CEL, n° 63/173, 30 septembre 1948, RJL, 1967, p.259.

409 CEL, n° 147/91-92, 27 mai 1992, RJAL, N° 6, 1992-1993, p.400.

410 Appel Beyrouth, n° 1443, 6 octobre 1951, Rec. Hatem, Fasc.12, p.25.

411 Cass. (1ère ch.), 21 mai 1958, RJL, 1958, p.604.

412 Cass., n° 36, 28 octobre 1966, Rec. Baz, N°14, p.113.

286• Une fois la compétence reconnue au juge administratif, il est important, maintenant, de savoir à quel stade ce juge peut intervenir en cas de litiges concernant les actes déclarant l'utilité publique et celui approuvant l'alignement. En d'autres termes, jusqu'où s'étend le contrôle du juge administratif concrétisé par le recours pour excès de pouvoir en la matière ; et cela, vu la difficulté que revêt sa mission destinée à concilier les intérêts individuels avec les exigences de l'intérêt vital de l'ensemble de la collectivité[413].

287• On rappelle d'abord, que le recours pour excès de pouvoir est, en vertu de l'article 105 du Statut du CEL, ouvert chaque fois qu'il s'agit d'un acte administratif ayant force exécutoire et susceptible de faire grief, à moins que la loi l'interdise expressément dans tel ou tel cas particulier[414]. Le CEL a déclaré sa compétence pour apprécier la légalité et la validité de l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement(2). Et – comme nous l'avons dit plus haut – tout contrôle sur son opportunité lui a échappé[415]. Ainsi, l'appréciation de l'utilité publique restait longtemps hors du contrôle du juge administratif. Mais la jurisprudence libanaise connaît, récemment, un revirement à cet égard(1).

1- Le juge administratif est compétent, parfois, pour apprécier l'utilité publique par la théorie du bilan

288• Emboîtant le pas au Droit français, le CEL a suivi, depuis 1988, les démarches de la jurisprudence du Conseil d'Etat Français (CEF) notamment, de l'arrêt de principe du 28 mai 1971 "*Ville nouvelle Est*", et se déclarait compétent pour apprécier l'utilité publique, en appliquant en l'espèce "*la théorie du bilan*".

289• En effet, le CEF, en confrontant les avantages et les inconvénients de l'opération d'expropriation, stipulait dans l'arrêt suscité qu'«*une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût*

---

413 V. sur ce point: HASWANY (E.), « Le point de départ du délai du recours pour excès de pouvoir à la suite d'une déclaration d'utilité en Droit libanais », *in* POEJ, N° 33-34, 1981, p.100.

414 V. par exemple : CEL, n° 9, 5 janvier 1959, Rec. Chidiac, 1959, p.30. V. aussi le Recueil consacré à "la Jurisprudence de la Juridiction Administrative au Liban": (JJAL), T.2, 1981, le Chapitre relatif à l'Expropriation, pp.41-42 (en arabe).

415 De toute façon, le CEL affirme toujours que «*si l'opportunité technique ne tombe pas, en principe, sous le contrôle du juge administratif, ce dernier pourrait, cependant, contrôler cette opportunité lorsque l'Administration commet un erreur manifeste d'appréciation*» : CEL, n°221/98-99, 23 juin 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.210.

financier et éventuellement les inconvénients d'ordre sociale qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente»[416].

290• S'inspirant de cette évolution, voire révolution jurisprudentielle[417], le CEL dans un arrêt de principe (n° 28 du 18 février 1988) [418] a, pour la première fois, opéré un bilan, ou bien, une balance des avantages et des inconvénients de l'intérêt public à réaliser, et a disposé que la déclaration d'utilité publique n'est régulière que si l'utilité était réelle; car son absence devait entacher la déclaration d'utilité publique d'illégalité, non pour détournement de pouvoir mais pour défaut de motif. Il a précisé aussi que la réalisation de l'opération d'expropriation ne doit pas entraîner des inconvénients excessifs par rapport à l'utilité qu'elle présente, et s'est exprimé en ces termes:

«*(…) Il faut que l'utilité visée de l'expropriation soit harmonieuse et opportune avec les besoins réels de l'administration expropriante* ». Elle doit être, de plus, conforme aux règles juridiques.

291• Le CEL a été conduit en l'espèce à exercer un contrôle sur le choix de la localisation de l'opération projetée en disposant:

«*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, l'utilisation du bâtiment dans le bien-fond exproprié par l'Armée, n'apparaît pas opportun avec les nécessités spéciales du service publique militaire, qu'elle contredit les nécessités de protection et de préservation exigées dans l'entreprise militaire, et constitue une situation anormale pour le périmètre foncier et les locaux d'habitation (…) le fait qui déni l'existence de l'utilité publique* (…)». En l'espèce, le CEL a annulé le décret d'expropriation.

292• Ainsi, la situation libanaise avant 1988 était semblable à la situation française avant 1971. Mais, il faut souligner que le CEL, avant d'appliquer la théorie de bilan avait

---

416 CEF Ass., 28 mai 1971, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz 13ème éd., Paris, 2001, p.623, concl. Braibant. Pour plus d'informations sur cette question, v. entre autres: DELVOLVE (P.) et VEDEL (G.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op. cit.*, p.212; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, op.cit., p.733 et s.; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op. cit.*, p.458. Auparavant, l'utilité publique n'était pas toujours appréciée et contrôlée par le juge administratif «*de façon concrète qu'il aurait fallu*» : CHAPUS (R.), *op.cit.*, p.731; «*L'utilité publique, appréciée dans l'abstrait, était évidente*» *Ibid*, p.733.

417 Sur cette question v.: MROUE (H.), « Droits du propriétaire dans la loi d'expropriation libanaise », *in* RJAL, N° 16, 2004, p.132 et s. (en arabe) ; MOARBÈS (A.), « Les nouveaux apports juridiques en matière d'expropriation », *in* POEJ, N° 58, 2004, p.8 et, N°57, 2004, p.7 (en arabe).

418 *In* RJAL, N° 5, 1990-1991, p.43. V. dans le même sens: CEL, n° 254, 13 janvier 1999, RJAL, N° 14, T.1, 2003, p.232.

annulé, plusieurs fois, des expropriations pour le motif d'inexistence de l'utilité publique[419], ou bien parce que l'utilité n'était que privée[420] ; sans toutefois faire la balance entre les avantages et les inconvénients de l'opération d'expropriation.

293• Désormais, la juridiction administrative libanaise, comme en France, adopte la théorie de bilan en matière d'expropriation et applique la "méthode française" d'appréciation de l'utilité publique; c'est-à-dire, en examinant minutieusement trois questions essentielles :

« 1) L'expropriation envisagée est-elle, de façon concrète, justifiée par l'intérêt public (…)?

2) l'expropriation est-elle nécessaire (…)?

3) Dans le cas où la question précédente a reçu une reponse affirmative, il reste à apprécier si la réalisation de l'expropriation ne va pas entraîner des inconvénients excessifs par rapport à l'utilité qu'elle présente »[421].

294• Le CEL considère la théorie du bilan comme un moyen important de prévention, mis à la disposition de la Justice, pour contrôler la légalité de l'acte contesté. Il a aussi considéré que cette théorie peut inciter fortement l'Administration à étudier soigneusement ses projets d'expropriation, de façon qu'ils satifassent aux exigences juridiques, et à respecter, dans ses actes, la légalité[422]

295• Cependant, le juge administratif n'applique la théorie de bilan, en matière d'expropriation, qu'à l'égard des entreprises n'ayant pas de grande importance. Autrement dit, celui-ci admet une application restreinte de cette théorie, ne concernant pas les entreprises « *de grande envergure* » ou « *de portée nationale* » qui concrétisent « *la politique générale des pouvoirs publics* ».

---

[419] V. CEL, n°572, 20 mai 1968, Rec. Chidiac, 1968, p.117.

[420] V. CEL, n°148, 6 avril 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.68.

[421] V. CEL, n°541, 4 juin 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.867 et s. (notamment pp.870-871). En l'espèce, le CEL s'est fondé sur la doctrine du professeur R. CHAPUS (*in* "Droit administrative général", T.1, 13ème éd., n°1264-1265) ainsi que sur la jurisprudence du CEF (du 20 novembre 1974, Epoux Thory, Rec. 1009; et du 3 avril 1987, consorts Métayer et Epoux La-cour, Rec. 121, cités expressément dans le présent arrêt du CEL), pour décider que le décret déclarant l'utilité publique, objet de contestation, est illégal et doit être annulé; parce que l'administration expropriante (Municipalité de Metin) possède elle-même un terrain qui lui permettrait de réaliser l'opération envisagée dans des conditions équivalentes.

[422] CEL n°86, 30 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.86 (p.92 notamment).

296• Dans une série d'arrêts, le CEL[423], s'appuyant sur la doctrine[424] et la jurisprudence[425] françaises, a considéré que « *lorsqu'est en cause, un projet d'intérêt national, (…) le bilan de l'opération est presque automatiquement positif quels que puissent être les inconvénients présentés par l'opération envisagée* » ; et a souligné, qu'en France « *les annulations prononcées en application de la théorie du bilan intéressent des projets de faible ou moyenne importance et non des opérations de grande envergure, de portée nationale et concrétisant les politique générales des pouvoirs publics* ». Donc, la théorie du bilan qui permet au juge administratif d'apprécier l'utilité publique déclarée par l'Administration afin d'envisager une opération d'expropriation, est d'une application restreinte et limitée. Car le juge ne l'applique qu'à l'égard de certaines expropriations, concernant les entreprises de faible ou moyenne importance.

297• Or, nous ne pouvons soutenir cette tendance du juge administratif, parce qu'il n'est pas toujours exact que les avantages que peuvent réaliser les grandes entreprises nationales, soient nécessairement beaucoup plus grands que les inconvénients appréciés dans le présent, surtout quant aux centres nucléaires et aux installations des câbles électriques[426], où les inconvénients réels de telles entreprises n'apparaissent qu'après un long laps de temps. Ainsi le bilan de l'opération, jugé comme « *automatiquement positif* », peut devenir négatif dans le futur ! C'est pourquoi, nous pensons que l'intéressante théorie du bilan doit être appliquée également pour apprécier l'utilité publique des projets nationaux de grande importance.

2- Le juge administratif est toujours compétent pour contrôler la légalité de l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement

298• Le CEL est toujours compétent pour contrôler la validité et la régularité des actes déclarant l'utilité publique ou approuvant l'alignement, par le moyen du recours en

---

423 Arrêts n°288, 12 avril 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.557 et s. (surtout p.560) et n°86, 30 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.86 et s. (surtout pp.87-93). V. aussi : CEL, n°254/98-99, 13 janvier 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.232 ; n°212, 21 janvier 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.231 ; n°288, 12 avril, 2000, POEJ, N°58, 2004, p.557.

424 Surtout, les avis du R. CHAPUS (*in* "Droit administratif général", T.1, 11ème éd., p.970-971) et du J.-M. AUBY (*in* "Le Droit administratif des biens", Précis Dalloz, Paris, 1993, p.394), cités expressément dans l'arrêt du CEL, n°86 du 30 octobre 2001, *précité.*

425 Par exemple : CEF Ass., 3 mars 1993, Commune de Saint-Germains-en-Laye, AJ, 1993, p.340, évoqué dans l'arrêt du CEL, n°288 du 12 avril 2000, *précité.*

426 V. CEL, n°288 du 12 avril 2000, *précité* (en l'espèce, il s'agit d'installation des câbles électriques au dessus du sol dans des régions habitées).

annulation pour excès de pouvoir, et pour les motifs prévus dans l'article 108 du Statut du CEL[427].

299• Ainsi ces actes devraient être annulés s'ils étaient entachés de l'un des vices suivants:

1) *S'ils émanent d'une autorité incompétente (l'incompétence)* : le juge administratif examine si l'acte déclarant l'utilité publique a été pris par l'autorité compétente, sinon, il le déclare irrégulier[428].

2) *S'ils ont été pris en violation d'une des formalités substantielles prescrites par les lois et les règlements* : Le CEL annule le décret qui omet une formalité essentielle prévue par la loi[429].

3) *S'ils ont été pris en violation des lois, des règlements ou de l'autorité de la chose jugé* : le CEL a annulé un décret d'expropriation qui a été promulgué au profit d'une association privée n'ayant pas le droit d'exproprier[430]. Il a annulé aussi un décret approuvant un alignement pris sans observation des règles juridiques obligatoires[431]. Quant aux violations de l'autorité de la chose jugée, il est constant que l'Administration n'a pas le droit de prendre des mesures fondées sur un décret approuvant un alignement, qui a été annulé par le CE[432].

4) *S'ils ont été pris dans un but différent de celui en vue duquel la loi a donné pouvoir à l'administration intéressée d'agir (le détournement de pouvoir)* : comme tout autre acte administratif, «*une déclaration d'utilité publique entachée de détournement de*

---

[427] La juridiction administrative française accueille, également en la matière «*les mêmes moyens habituels que constituent l'incompétence, le vice de forme, la violation de la loi et le détournement de pouvoir*» : BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op. cit.*, 1964, p.126.

[428] V. par exemple : CEL, 25 juin 1975, Zaytouni / Etat, JJAL, T.1, 1981, p.105.

[429] V. par exemple: CEL, n°25, 10 octobre 1996, RJAL, N°12, T.1, p.29; n°38/98-99, 14 octobre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.16 (en l'espèce, le CEL a jugé illégal et annulable le décret déclarant l'utilité publique au motif que ce décret n'avait pas fixé de délai maximum au cours duquel doit s'effectuer l'expropriation).

[430] V. par exemple : CEL, n°42, 1er mars 1988, RJAL, N°5, 1990-1991, p.68.

[431] CEL, n°284, 12 avril 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.553.

[432] Le CEL, a disposé, dans l'un de ses arrêts, que «*les décisions émanant du conseil d'Etat possèdent l'autorité de la chose jugée et produisent effet erga omnes, et s'appliquent aux administrations publiques. Et généralement, le décret annulé par le conseil sera considéré comme nul et non avenu (…)*; «*L'annulation du décret approuvant l'alignement par un arrêt du conseil d'Etat, nécessite l'annulation de la décision de mainmise fondée sur ledit décret*» : Arrêt n°6 de 4 octobre 1994 RJAL, N°10, T.1, 1997, p.4.

pouvoir est illégale»[433]. A l'instar du CEF, le juge administratif libanais s'est reconnu compétent pour censurer, strictement, le détournement de pouvoir dans les actes déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement. Dans ce contexte, le CEL a élaboré une large et intéressante jurisprudence, par laquelle il a affirmé à plusieurs reprises, que l'administration expropriante commet un détournement de pouvoir lorsqu'elle ne poursuit aucun but d'intérêt public. Ainsi, il est décidé que le décret approuvant un alignement visant à modifier et à élargir une rue – non imposé par l'intérêt général, mais décidé pour satisfaire un intérêt privé – est entaché de détournement de pouvoir[434]. Le CEL considère, par ailleurs, que l'Administration, en poursuivant un but d'intérêt public autre que celui en vue duquel il devait agir, est aussi en cas de détournement de pouvoir. C'est pourquoi il a déclaré comme entachée de détournement de pouvoir, une disposition d'un plan d'alignement motivée par le désir d'épargner à la municipalité les frais d'exécution d'un travail public en les mettant à la charge du riverain de la voie publique qui bénéficie de l'alignement[435].

300• Le CEL a arrêté aussi que l'Administration, en utilisant une procédure administrative dans un but autre que celui pour lequel elle a été instituée, commet un

---

[433] CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.728. Mr. CHAPUS souligne que «*le détournement de pouvoir peut tenir au fait que la déclaration a été prise en vue de satisfaire l'intérêt propre de l'expropriant, et notamment son intérêt financier*», il peut résulter aussi «*de la préoccupation de satisfaire un intérêt privé*». *Ibid*, pp. 728-729. Le professeur Frier a, de sa part, remarqué que le détournement de pouvoir «*constitue en quelque sorte un vice de but, si le but poursuivi est soit interdit, soit ne correspond pas à la finalité assignée à l'action administrative, l'acte est annulé alors même qu'il présente toute les apparences de la légalité, en raison de l'intention "coupable" que son auteur a poursuivi*» : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.449.

[434] CEL, n°488, 22 décembre 1961, Rec. Chidiac, 1962, p.8. Voir en ce qui concerne cette variété du détournement de pouvoir: CEL, n°476, 22 avril 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.448; n°174, 18 septembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.145; n°148, 6 avril 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.68; n°488, 30 juillet 1975, JJAL, T.2, 1981, p.17; «*Il est apparu que la modification de la route a eu lieu dans un intérêt privé, parce que cette modification a été arrêté jusqu'à la maison même de la personne intéressée et non pas sur toute la longueur de la route*» : CEL, n°10, 15 février 1941, Rec., T.5, p.13; cf. CEF, 20 novembre 1981 (expropriation destinée à favoriser les intérêts privés d'un habitant de la commune) cité par CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.729. Cependant, la jurisprudence affirmait maintes fois que, l'Administration décide de l'utilité publique indépendamment du préjudice qui pourra être causé aux biens-fonds, car l'intérêt général l'exige. Ainsi, il est naturel que le décret d'expropriation profite aux uns et cause un préjudice à d'autres, l'essentiel est qu'il profite à l'intérêt général : V. dans ce sens, CEL, n°497, 15 novembre 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.234. De plus, la décision prise pour réaliser un intérêt public peut assurer en même temps des intérêts privés ; cette décision ne serait pas considérée, pour ce motif, comme entachée de détournement de pouvoir. CEL, n°306, 23 mars 1994, RJAL, N°8, T.2, 1995, p.358. Dans le même sens voir: CEL, n°285, 11 février 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.309; n°980, 8 juillet, 1996, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.776; n°583, 19 avril 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.472; cf. CEF, 20 juillet 1971, Ville de Sochaux, cité par MROUE (H.), *op.cit.*, p.122.

[435] CEL, n°109, 16 février 1943, RJM, T.1, p.38. V. aussi en ce qui concerne cette variété de détournement de pouvoir: CEL, n°583, 19 avril 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.472.

détournement de procédure[436] qui nécessite l'annulation de son acte. Ainsi, dans son arrêt n°958 du 25 février 1965[437], il a constaté qu'il s'agit d'une mise en œuvre d'un alignement dans des cas où c'est la procédure d'expropriation qui aurait dû être exercée.

301• On souligne enfin, que la compétence du juge administratif a été confirmé par la jurisprudence des tribunaux judiciaires, qui ont déclaré maintes fois que l'appréciation de la légalité et de la validité des décisions administratives en matière d'expropriation est du ressort de la juridiction administrative[438]; s'agissant, à titre principal, de l'acte déclarant l'utilité publique et de celui approuvant un alignement.

302• Néanmoins, il peut s'agir d'autres actes administratifs liés à l'opération d'expropriation, et qui pourraient être entachés d'illégalité. Le juge administratif – comme on va le voir tout de suite – est également le seul compétent pour en connaître.

B- De litiges relatifs aux autres actes administratifs liés à l'opération d'expropriation

303• A cet égard, il peut s'agir des actes suivants: la décision de renonciation à l'expropriation (1), celle de l'expropriation totale ou bien de réquisition d'emprise totale (2), la décision de prise de possession ou la décision de mainmise (3) et celle d'occupation temporaire (4). Ces décisions sont, en principe, des actes purement administratifs dont il revient au juge administratif d'apprécier la validité. En d'autres termes, leur légalité est susceptible d'être contesté devant ce dernier juge.

1- Les litiges relatifs à la décision de renonciation à l'expropriation

304• Comme en France[439], l'Administration n'est pas obligée d'exécuter une expropriation décidée. Et ainsi, elle pourrait y renoncer[440].

---

[436] En fait, la jurisprudence libanaise et française, considère le détournement de procédure comme une variété du détournement de pouvoir. V. sur cette question: FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, *op. cit.*, p.153.

[437] *In* Rec. Chidiac, 1965, p.185. V. dans le même sens: CEL, n°310, 23 septembre 1971, Rec. Chidiac, 1972, p.25.

[438] Cass., n°39, 31 mai 1958, RJL, 1958, p.604; Appel Beyrouth, n°1443, 6 novembre 51, Rec. Hatem, Fasc.12, p.25.

[439] Notons qu'en France, l'autorité administrative compétente pour déclarer l'utilité publique conserve le droit et le devoir de refuser de la déclarer, «*s'il lui apparaît qu'un "motif de droit ou d'opportunité" s'y oppose*» : CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.712.

[440] V. CEL, n°503, 13 mai 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.486.

305• En effet, l'article 32 de la Loi N°58 de 1991 stipulait que «*l'Administration a le droit de renoncer à l'expropriation aussi longtemps qu'elle n'aura pas consigné l'indemnité*». La renonciation à l'expropriation peut s'effectuer: soit implicitement, lorsque l'Administration n'a pas, dans le délai de dix ans, commencé l'exécution de l'entreprise en vue de laquelle l'expropriation a eu lieu ou n'aura pas décidé d'employer le terrain exproprié à une autre entreprise d'utilité publique[441] (art. 33 al.2); soit explicitement lorsque l'Administration renonce clairement à réaliser l'entreprise originairement prévue ou autre entreprise déclarée d'utilité publique (art.33 al.1).

306• Le CEL applique strictement cet article. Il a déclaré que, tant que le dépôt de l'indemnité allouée aux intéressés n'aura pas été effectué, ceux-ci ne pourront se prévaloir d'aucun droit acquis, et l'Administration aura le droit de renoncer à tout moment au décret déclarant l'utilité publique[442]. La renonciation à l'expropriation est un acte administratif qui rentre dans le pouvoir discrétionnaire de l'Administration dans l'appréciation de l'utilité publique. Le CEL a affirmé ce principe en disposant que «*la renonciation de l'Administration à l'expropriation est, également, un acte discrétionnaire se rapportant aux séries des actes administratifs relatifs à l'utilité publique (…)*»[443].

D'autre part, le CEL a décidé à plusieurs reprises, que «*toutes les contestations qui résultent de la renonciation à l'expropriation sont du ressort de la juridiction administrative*»[444]. La juridiction administrative libanaise est donc compétente pour contrôler la régularité des actes de renonciation à l'expropriation et pour annuler par suite l'acte illégal, ou bien fondé sur des motifs ou des faits erronés[445].

---

[441] V. à cet égard: CEL, n°1094, 14 novembre 1964, Rec. Chidiac, 1965, p.6; Cass. (3ème ch.), n°128, 28 novembre 1973, Rec. Baz, 1973, p.249; Cass. (3ème ch.), n° 135, 20 décembre 1971, Rec. Baz, 1971, p.351.

[442] CEL, n°599, 27 juin 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.979. On souligne qu'en France, aussi, les actes déclarant l'utilité publique ne sont pas des actes créateurs de droits et «*sont donc retirable à tout moment et pour toute cause*» : CHAPUS (R.), *op.cit.*, p.717.

[443] CEL, n°48, 21 janvier 1980, JJAL, T.2, 1981, p.259.

[444] V. par exemple : CEL, n°48 du 21 janvier 1980, *précité*.

[445] V. CEL., n°917, 17 mai 1965, RJL, 1965, p.553; n°888, 16 juillet 1964, RJL, 1964, p.711

Cependant, le juge administratif n'a que de compétences restreintes en matière de réquisition d'emprise totale.

2- Les litiges relatifs à la décision ordonnant la réquisition d'emprise totale

307• On souligne, tout d'abord, que les litiges se rapportant aux demandes de la réquisition d'emprise totale relèvent, en vertu de l'article 21-2 de la loi N°58 de 1991, de la compétence des commissions d'expropriation. Auparavant, c'est-à-dire sous le régime du Décret-loi N° 4 de 1954, ces litiges étaient du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire[446].

308• En effet, la loi permet la réquisition d'emprise totale dans les cas où l'expropriation, en frappant partiellement des immeubles ou un terrain, rend la partie restante (le surplus) inapte à l'usage pour lequel il était destiné. Dans cette situation particulière, les propriétaires du bien-fond concerné auront alors le droit de requérir l'expropriation totale, par une demande présentée par eux devant les commissions d'expropriation du premier degré (art. 27 de la loi N° 58 de 1991). Ces commissions statuent sur la demande de réquisition de l'emprise totale, et fixent les indemnités dûes au propriétaire et aux autres ayant droits (art.28 et 21-2 de même loi).

309• Ce faisant, le contentieux portant sur la demande de réquisition d'emprise totale échappe au contrôle du juge administratif libanais : ce dernier ne peut pas apprécier ou examiner les conditions de la réquisition d'emprise totale, notamment lorsqu'il existe des litiges entre l'expropriant et le propriétaire. Mais, en cas d'inexistence de conflit entre ceux-ci, les autres ayants droits lésés de l'expropriation totale (locataire, usufruitiers… etc.) pourraient-ils contester ladite expropriation? Et devant quel juge ? La jurisprudence libanaise constante, tant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif, est unanime sur le fait que la juridiction judiciaire est incompétente pour connaître des recours présentés par les ayants droits autre que les propriétaires, contre la décision ordonnant l'expropriation totale, ou pour annuler cette décision au motif d'excès de pouvoir. Cette incompétence est absolue d'ordre public[447].

---

[446] Toutefois, nous aurons l'occasion de traiter de cette question en détail ultérieurement V. *infra*, n°923 à 939.

[447] V. CEL (Conseil du contentieux), n°199 du 10 mars 1980 et n°542 du 16 juin 1980, JJAL, T.2, 1981, p.240; CEL, n°1035, 31 octobre 1964, Rec. Chidiac, 1965, p.4; n°1079, 4 octobre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p.5; Cass. (1ère ch.), n°36, 18 octobre 1966, RJL, 1966, p.958. La jurisprudence est constante dans

310• En principe, les ayants droits autre que les propriétaires ne peuvent pas demander l'expropriation totale selon l'article 27 *précité*[448], et n'ont aucune relation par rapport aux litiges opposant l'Administration au propriétaire. Mais ils peuvent s'opposer à la réalisation de cette expropriation totale lorsqu'ils considèrent que ses conditions légales n'étaient pas remplies, plus précisément si elle était entachée de l'un des vices de l'excès du pouvoir. Ainsi, le recours pour excès de pouvoir reste la seule voie ouverte à ces ayants droits ; étant donné que la décision ordonnant l'expropriation totale est un acte administratif qui peut entraîner des conséquences génératrices de griefs. C'est pourquoi le CEL a admis la recevabilité des recours pour excès de pouvoir présentés par le locataire, que ce soit contre la décision d'emprise totale ou contre les décisions exécutoires qui en résultent (comme par exemple la décision de prise de possession et la décision d'expulsion)[449] et a considéré qu'il s'agit dans tels cas d'une décision administrative exécutoire, faisant grief[450], et que le locataire a intérêt et qualité pour se pourvoir contre cette décision – en l'espèce la décision d'emprise totale – et contre toute décision administrative qui lui porte préjudice[451].

311• En somme, le recours pour excès de pourvoir, présenté par les ayants droits autre que les propriétaires, contre la décision d'emprise totale est du ressort de la juridiction administrative. Néanmoins, si l'Administration a exécuté l'expropriation totale, ceux-ci ne peuvent, en l'occurrence, que réclamer une réparation par un recours indépendant : le recours de pleine juridiction[452].

---

ce sens, v. : CEL, n°146, 28 février 1985, RJAL, N°2, 1986, p.131; CEL, n°450, 12 novembre 1970, Rec. Chidiac, 1971, p.14.

[448] V. CEL, n°76, 13 décembre 1959, RJL, 1959, p.447; Cass., n°108, 21 juin 1971, Rec. Baz, 1971, p.244.

[449] CEL, n°1035 du 31 octobre 1964; CEL (Conseil du contentieux), n°199 du 10 mars 1980 et n°542 du 16 juin 1980, *précités*; CEL, n°450 du 12 novembre 1970, *précité.*

[450] CEL (Conseil du contentieux) n°199 du 11 mars 1980 et n°542 du 16 juin 1980, *précités*; CEL, n°219, 12 mars 1975, JJAL, T.2, p.183.

[451] CEL, n°1035 du 31 octobre 1964, *précité*; CEL, n°1054, 18 août 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.166; n°246, 1er juin 1971, Rec. Chidiac, 1971, p.124; n°199, 10 mars 1980, *précité.*

[452] CEL, n°450, 12 novembre 1970, Rec. Chidiac, 1971, p.14.

Qu'en est-il, alors en ce qui concerne la décision de prise de possession ou de mainmise ?.

3- Les litiges relatifs à la régularité de la décision de prise de possession ou de mainmise

312• Comme en France, la prise de possession n'est possible, au Liban, qu'après la consignation préalable de l'indemnité[453]. Selon l'article 29 (al.1er) de la loi N°58/91, l'Administration doit consigner le montant de l'indemnité fixée par la commission d'expropriation de premier degré, puis ordonner la prise de possession du bien-fond exproprié dès que la décision de ladite commission lui a été notifiée[454]. Alors que la prise de possession est ordonnée, en France, par la juridiction d'expropriation[455], considérée comme "*juridiction judiciaire spécialisée*"[456]. Sa décision peut faire l'objet d'un recours en cassation devant la Cour de Cassation. Vu que la prise de possession rentre dans la phase judiciaire de l'opération d'expropriation, dont le juge judiciaire dispose[457].

313• Par contre, cette situation ne correspond pas à l'état du droit libanais, où le contentieux portant sur la décision de prise de possession est purement administratif. Le Conseil d'Etat, même en l'absence de textes, s'est reconnu compétent en la matière. En voici quelques illustrations jurisprudentielles:

---

[453] Art. 30 de la Loi N°58/91. En effet, selon l'article L12-1 du Code d'expropriation (français), la prise de possession n'est décidée que sous réserve que l'expropriant procède au versement des indemnités d'expropriation entre les mains des ayants droits, ou à leur consignation, en cas de refus de les recevoir.

[454] V. CEL, n°438, 5 juillet 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.766.

Cependant, l'article 44 al. 2 de la loi N°58 de 1991 (portant sur l'expropriation au profit de la défense nationale) disposait que la prise de possession des biens-fonds pourrait intervenir immédiatement par ordonnance du ministre de la Défense nationale, avant l'évaluation des indemnités dues aux propriétaires.

[455] Mais en cas d'extrême urgence l'envoi en possession est prononcé par l'Administration, même avant que le juge de l'expropriation ait rendu l'ordonnance de transfert de propriété. V. CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.766.

[456] Selon la qualification des Professeurs R. CHAPUS (*op.cit.*, p.751) et P.-L. Frier (*in* Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.397).

[457] En France, le contentieux relatif à l'ordonnance d'expropriation est judiciaire. Voir à cet égard entre autres: PETIT (S.), L'Administration devant le juge judiciaire, *op.cit.*, p.79; CHAPUS (R.), *op.cit.*, p.752; DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), *op.cit.*, p.396; VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op.cit.*, p.243; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.397.

314• - «*La décision de prise de possession possède la qualité des décisions administratives détachables et, fait grief au requérant. Par conséquent, il revient au Conseil d'Etat de statuer sur sa légalité*»[458].

315• - «(…) *L'ordre de prise de possession est un acte administratif soumis au contrôle du conseil d'Etat*»[459].

316• Or il existe un arrêt de la Cour de cassation libanaise qui a dénié la compétence du juge administratif en la matière en disposant que «*la décision de prise de possession, bien qu'elle est un acte administratif, mais elle porte directement sur le droit de la propriété privée et, par conséquent la question de sa régularité ne relève pas de la compétence des tribunaux administratifs*»[460]. Certes, nous ne pouvons pas partager cet avis de la Cour de cassation, qui reste – à notre connaissance – unique et isolé. De toute façon le CEL a plus récemment confirmé sa compétence en disposant qu'en dépit de leur rattachement à la propriété privée, «*les décisions de prise de possession prises à l'occasion d'exécution d'un alignement approuvé, ou d'une expropriation ordinaire, possèdent la qualité administrative, constante et affirmée(…)*[461]».

317• La Haute juridiction administrative libanaise accueille, donc, les recours pour excès de pouvoir contre les décisions de mainmise, en considérant que ces décisions sont des actes administratifs exécutoires et faisant griefs aux requérant intéressé[462], et cela en vertu de l'article 105 du statut du CEL[463]. Elle a admis aussi la recevabilité d'un recours contre une décision de prise de possession fondée sur un décret d'expropriation déjà annulé, et a déclaré sa nullité[464]. Elle s'est reconnue également compétente pour annuler la décision de mainmise prise avant que l'Administration ait consigné l'indemnité dûe de

---

[458] CEL, n°219, 12 mars 1975, JJAL, T.2, 1981, p.183.

[459] CEL, n°676, 4 mai 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.510. V. dans le même sens: CEL, n°79 du 20 novembre 1995 et n°111-112 du 29 novembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.132. V. aussi : CEL, n°234, 7 mars 2000, RJAL, N°15, 2003, T.2, p.430.

[460] Cass., n°45, 28 novembre 1970, *Al-Adl*, 1971, p.412.

[461] CEL, n°234, 7 mars 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.430.

[462] CEL, n°18, 3 février 1986, RJAL, N°3, 1987-1988, p.28. V. dans le même sens: CEL (Conseil du contentieux) n°199 du 10 mars 1980 et n°542 du 16 juin 1980, JJAL, T.2, 1981, p.240.

[463] L'article 105 stipule que «*le recours en annulation pour excès de pouvoir ne peut être élevé que contre des décisions purement administratives ayant force exécutoire est susceptible de faire grief. En aucun cas, il ne pourra être déclaré recevable à l'égard des actes de caractère législatif ou judiciaire*».

[464] CEL, n°6, 4 octobre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.4.

l'expropriation[465], ou même après une consignation partielle de ladite indemnité[466] ; aussi que, pour annuler une décision de prise de possession basée sur des formalités d'expropriation accomplies après la fin du délai prévu par la loi[467], et pour statuer, en outre, sur la légalité des formalités subséquentes à ladite décision, concernant la livraison et l'exécution[468].

318• De tout ce qui précède, il apparaît clairement qu'à la différence du cas français, les décisions de mainmise ou de prise de possession ordonnées par l'administration expropriante, sont des actes administratifs relevant du CEL. Il en est aussi de même en ce qui concerne les décisions d'occupation temporaire prises à l'occasion de l'opération d'expropriation.

4- Les litiges relatifs au contentieux d'occupation temporaire[469]

319• En fait, l'exécution de l'entreprise pour laquelle a eu lieu l'expropriation nécessite, parfois, l'occupation temporaire d'un terrain[470], afin d'extraire des matériaux, de les ramasser et de faire des dépôts de terre, etc...

320• Mais, il ne peut y avoir occupation temporaire sans autorisation préalable, délivrée par le ministre des Travaux publics, et par le ministre de l'Intérieur ou par le "*Mohafez*" : l'équivalent du préfet en France (art.41 al.1er de la Loi N°58/1991)[471]. L'autorité qui a ordonné l'occupation temporaire fixe l'indemnité due au propriétaire[472] – ou au locataire – et la lui consigne avant l'occupation (art.43, al.1er). Notons que

---

[465] CEL, 31 mars 1947, RJL, 1947, p.348.

[466] CEL, n°34, 25 mars 1950, RJL, 1969, p.66.

[467] CEL, n°301, 25 janvier 1996, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.398.

[468] CEL, n°1150, 31 mai 1974, Rec. Chidiac, 1974, p.161.

[469] Il est important de souligner que l'occupation temporaire n'est pas une partie de l'opération d'expropriation, ni l'une de ses procédures. Mais elle est procédée à son occasion, et y rattachée. V. CEL, n°705, 10 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.585; n°276, 20 février 2001, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.401.

[470] V. CEL, n°14, 26 octobre 2000, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.32. L'occupation temporaire aurait lieu également en cas d'exécution d'autres travaux ayant caractère public (art.41 de la loi d'expropriation N°58/1991).

[471] En effet, l'alinéa 2 de l'article 41, cité ci-dessus, stipule que l'autorisation doit indiquer les travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée, les propriétés sur lesquelles elle doit porter, les voies d'accès à cette occupation et, la nature et la durée de l'occupation. L'alinéa 3 du même article dispose qu'il n'y aura pas d'occupation temporaire pour les espaces et les jardins attenant aux maisons d'habitation, si celles-ci sont clôturées.

[472] Le propriétaire peut retirer la somme déposée en son nom, et réserver son droit de recours devant la commission d'expropriation (art.43 al.2).

l'autorisation d'occupation temporaire se prescrit de plein droit si elle n'est pas suivie d'exécution dans les six mois de sa date[473].

321• La juridiction administrative libanaise a déclaré sa compétence pour statuer sur le recours concernant l'occupation temporaire, tant pour annuler la décision administrative de telle occupation[474], que pour réparer les préjudices y résultant[475].

322• S'inspirant de la jurisprudence de la Haute juridiction administrative française[476], le CEL a décidé que l'occupation temporaire, en vertu de l'article 41 de la loi d'expropriation, ne permet pas l'établissement d'ouvrages permanents[477]. Et, si l'Administration avait l'intention, qu'elle soit tacite ou implicite, d'instituer de tels ouvrages, elle violerait donc les conditions prévues par la loi, ce qui nécessite «*l'annulation de la décision administrative d'occupation temporaire*»[478].

323• Les litiges relatifs à l'illégalité de l'autorisation d'occupation temporaire sont également du ressort de la juridiction administrative[479].

324• En revanche, l'occupation procédée avant la date de l'autorisation, requise par l'article 41 susmentionné, se considère comme voie de fait attentatoire à la propriété privée, et relève par conséquent de la juridiction judiciaire[480].

* * *

325• Ainsi, tous les actes administratifs procédés dans l'opération d'expropriation, tels l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant l'alignement, la décision de renonciation et celle de réquisition d'emprise totale (avec quelques exceptions), la décision de prise de possession et l'ordre d'occupation temporaire, relèvent, au Liban, de

---

[473] Toutefois l'occupation doit avoir lieu pour une période déterminée qui ne pourra pas dépasser trois ans (art. 43 de la loi N°58/1991).

[474] CEL, n°546, 18 mai 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.573; n°423, 8 avril 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.423.

[475] Cass.civ., n°10, 25 février 1969, RJL, 1969, p.307.

[476] Pour une information globale sur cette question en France, consulter notamment: BRETTOn (Ph.), *op.cit.*, p.164 et s.

[477] V. CEL, n°276 du 20 février 2001, *précité.*

[478] CEL, n°546 du 18 mai 1999 et n°423 du 8 avril 1999, *précités*. Voir aussi: CEL, n°705 du 10 juin 1997, *précité*. Cf. CEF de 14 mai 1975, Chodron de Courcel p.304, cité par MROUE (H.), Droit administratif spécial, *op.cit.*, p.201.

[479] V. sur ce point : MROUE (H.), *op.cit.*, p.201.

[480] CEL, n°14, 26 octobre 2000, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.32.

la compétence du juge administratif. Ce dernier intervient également pour statuer sur certains litiges en matière d'indemnisation.

§2- La compétence du juge administratif pour statuer sur certains litiges en matière d'indemnisation

326• Si le contentieux relatif à la légalité des procédures d'expropriation relève de la compétence exclusive de la juridiction administrative, celui de l'indemnité ne lui est pas attribué exclusivement.

327• De l'étude de la jurisprudence libanaise, on peut constater que le juge administratif libanais est reconnu compétent pour réparer les préjudices imputables à certains actes pris au cours de l'opération d'expropriation. Il connaît à cet égard des réclamations relatives aux dommages-intérêts naissant de l'acte de renonciation à l'expropriation[481], ou encore de celles concernant la réparation de préjudice subi par les individus du fait de la mauvaise exécution de l'utilité publique[482]. Ainsi, les dommages causés par l'occupation temporaire seront indemnisées par le moyen du recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, puisqu'il s'agit en l'espèce des dommages résultant de l'exécution des travaux publics[483].

328• D'autre part, la nouvelle loi d'expropriation (Loi N°58/91) a mis un terme à la compétence du CEL pour statuer sur les recours en cassation présentés contre les décisions prises par les commissions chargées de fixer les indemnités dues de l'expropriation, à l'exception de certaines décisions rendues par les commissions d'appel qui sont, désormais, susceptibles de pourvoi devant le conseil d'État, en vertu de la modification apportée à l'article 20 de la Loi N°58/91 par la Loi du 8 décembre 2006[484].

---

[481] V. CEL, n°260/98-99, 13 janvier 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.242 ; n°48 du 21 janvier 1980 et n°888, 16 juillet 1964, *précités*. En France, v. entre autres: CEF, 3 mars 1976, J.C.P, 1977, n°18698, note HOMONT (A.); CEF Sect., 23 décembre 1970, JCP, 1971, n°16820, note Beau-frère (G.).

[482] CEL, n°64, 13 avril 1970, Rec. Chidiac 1970, p.65. Cf. n°260/98-99, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.242.

[483] Cass., n°10, 25 février 1969, *précité*. La Cour de cassation libanaise se trouve ainsi inspirée du Droit français. A cet égard, v. : BRETTON (Ph.), *op.cit.*, pp.167-168.

[484] V. *supra*, n°269 et 270.

329• Cependant, lorsque l'Administration, par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, s'empare d'une propriété privée, elle est tenue de payer non seulement les indemnités allouées, mais aussi les intérêts.

330• Bien que la compétence d'évaluer toutes indemnités ayant pour cause l'expropriation soit attribuée aux commissions d'expropriation (art.21-1 de la Loi N°58/91), la juridiction administrative s'est reconnue compétente pour déterminer les intérêts dus au retard dans le paiement des sommes fixées : dits intérêts moratoires (A), et pour statuer sur les litiges relatifs au refus de payer l'indemnité et les intérêts moratoires(B).

A- Des litiges naissant du retard dans le paiement de l'indemnité: *la question des intérêts moratoires*

331• La question des intérêts, en général, a connu de multiples controverses textuelles et jurisprudentielles quant aux natures des intérêts réclamés et l'organisme compétent pour les fixer. Il nous semble nécessaire de les évoquer rapidement au préalable.

332• Sous le régime initial du D.-L. N°4/54[485], aucune disposition n'avait réglementé les intérêts. C'était la jurisprudence qui palliait à cette carence législative en disposant que, les ayants droits ne pouvaient réclamer que des intérêts compensatoires, et l'organisme compétent pour les déterminer était le tribunal ordinaire statuant sur l'opposition des décisions des commissions d'expropriation[486]. D'autres arrêts ont dénié la compétence de ce tribunal[487].

333• Cependant, le D.-L. N°4/54 fut modifié par le Décret N°15398 du 13 février 1964, qui lui a apporté un amendement remarquable, en décidant un intérêt légal de six

---

[485] Sur le régime du D.-L. N°4/54, consulter notamment: MOARBÈS (A.) Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.155.

[486] A souligner que selon le Décret-loi N°4/54, modifié par le Décret N°6478 du 14 avril 1961, les décisions rendues par les commissions d'expropriation pouvaient faire l'objet d'une seule et unique voie de recours : l'opposition devant la Cour d'appel, dans le ressort de laquelle se trouvait le bien exproprié. La Cour d'appel concernée était alors compétente pour statuer sur tous les problèmes soulevés par les intérêts : Appel Beyrouth (1ère ch.), n°456, 6 avril 1954, RJL, 1954, p.353; n°557, 21 mars 1957, Rec. Hatem, Fasc.33, N°7, p.22; n° 658, 14 juin 1955, Rec. Hatem, Fasc.25, N°2, p.22.

[487] V.: Cass. (2ème ch.) n°80, 31 décembre 1958, Rec. Baz, 1958, p.192; n°8, 31 décembre 1959, Rec. Baz, 1959, p.104.

pour cent commençant à dater de la promulgation du décret déclarant l'utilité publique[488] et, en mettant, ainsi, une fin à toutes les controverses jurisprudentielles en la matière. Les commissions d'expropriation étaient compétentes pour ajouter aux indemnités allouées l'intérêt légal[489] ; alors que les tribunaux judiciaires avaient déclarés leur compétence pour condamner l'Administration à des intérêts moratoires[490], en s'appuyant sur le fait que le retard dans le paiement de l'indemnité porte atteinte au droit de la propriété privée, ou que les tribunaux judiciaires compétents pour décider du principe de l'indemnisation[491], le sont également pour examiner tout ce qui découle de cette compétence.

334• Ensuite, la juridiction judiciaire s'est montrée plus nuancée; elle fit une distinction entre les intérêts réclamés pour la période antérieure à la décision juridictionnelle fixant l'indemnité, et les intérêts réclamés après la fixation de l'indemnité : ceux-ci sont des intérêts moratoires ayant pour cause le retard de l'Administration dans le paiement et, par conséquent, n'ont aucune relation avec la propriété privée ou le principe de sa protection, et rentrent naturellement dans la compétence des tribunaux administratifs. Alors que les premiers sont considérés des dommages-intérêts compensatoires, et relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires[492].

335• Sous le régime actuel, on observe que la loi N°58/91 a omis la proposition de l'intérêt légal de six pour cent, cité par le D.-L. N°4/54, parce que désormais l'évaluation des biens expropriés doit être calculée sur la base des prix en cours à la date de décision

---

488 Art. 13 al. 4 du D.-L. N°4/54. Notons que l'alinéa 1er de cet article a disposé que l'évaluation des biens expropriés doit avoir lieu sur la base de leur valeur un an avant la publication au Journal Officiel du décret déclarant l'utilité publique. Et, la consignation de l'indemnité devait avoir lieu dès la notification, à l'Administration, de la décision de la commission fixant l'indemnité (art. 17). Aucune sanction n'était prévue pour retard ou abstention.

489 «*La commission d'expropriation est l'organisme compétent pour statuer sur la demande de l'intérêt*»: TCL, n°6, 12 juillet 1974, *in "les* décisions du TC et du CE (Conseil du contentieux)", T.1, 1973-1982, p.38.

490 Juge unique de Beyrouth, n°107, 25 janvier 1964, RJL, 1965, p.165; *Cass.*, n°79, 19 mai 1967, RJL, 1967, p.792; Appel Liban Nord, n°561, 1er décembre 1972, JJAL, T.2, 1981, p.180.

491 Il est à souligner que les tribunaux judiciaires avaient eu, sous le régime du D.-L. N°4/54 (art. 12) la compétence de statuer sur les litiges relatifs au droit de la propriété et au principe même de l'indemnisation. Toutefois nous traiterons de cette question ultérieurement d'une manière plus approfondie. V. *infra*, n°895 à 921.

492 Cass., n°27, 2 juillet 1969, RJL, 1970, p.1168; Cass.civ. (1ère ch.) n°33, 11 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, p.123; *Cass.*, n°106, 21 août 1969, Rec. Baz, 1969, p.248; n°38, 15 oct. 1969, Rec. Baz, 1969, p.125; n°40, 22 octobre 1969, Rec. Baz, 1969, p.126; n°46, 29 décembre 1969, *Al-Adl*, 1970, p.228; n°3, 28 janvier 1970, *Al-Adl*, 1970, p.332; n°15, 17 mars 1971, RJL, 1972, p.401; n°113, 6 décembre 1971, RJL, 1972, p.846.

de la commission du premier degré, même en cas d'appel si l'administration expropriante avait ordonné la prise de possession après la consignation de l'indemnité fixée par ladite commission (art.22 al.1). Mais il faut signaler qu'en cas d'appel, si s'écoulait plus d'un an entre la date de la décision de la commission du premier degré et celle de la décision de prise de possession, l'évaluation de l'indemnité serait calculée sur la base des prix en cours à la date de cette dernière décision; et à la date de la décision de la commission d'appel tant que l'administration expropriante n'a pas consigné l'indemnité et n'a pas décidé la prise de possession (al.1 de l'art. 22 modifié par la Loi du 8 décembre 2006). Tandis qu'auparavant, telle évaluation devait avoir lieu sur la base de la valeur des biens expropriées un an avant la publication au Journal Officiel du décret déclarant l'utilité publique[493] (art. 13 al. 1er du D.-L. N°4/54).

336• La nouvelle loi contient, alors, des dispositions plus précises à ce sujet : elle stipule que «*l'Administration doit consigner l'indemnité dès que la décision de la commission du premier degré lui a été notifiée (…) Si la consignation n'a pas lieu dans le délai de six mois de la notification, l'Administration supporte l'intérêt légal à partir de l'écoulement du délai ci-haut mentionné (…)*» (art. 29 al.1er et 2)[494]. Ce faisant, le régime actuel a précisé clairement qu'il s'agit là des intérêts moratoires, mais il n'a pas déterminé la juridiction compétente pour les fixer.

337• En France, les deux ordres de juridictions entrent en concurrence en se déclarant, chacun, compétent pour condamner l'Administration en cas de retard dans le paiement d'une indemnité d'expropriation[495]: les tribunaux judiciaires se fondent sur le fait

---

493 C'est pour cette raison qu'il est décidé que l'indemnité relative à la privation de la propriété n'est pas toujours équivalente à la valeur de cette propriété, notamment lorsqu'un certain laps de temps s'écoule entre l'emprise effective, la réclamation de l'indemnité et le jugement sur cette indemnité. Et, que «*dans ce cas s'ajoute à la valeur du bien, une indemnité dénommée intérêt qui est en réalité une indemnité supplémentaire ayant pour but d'établir un équilibre entre le dommage subi et l'indemnité allouée*»: *Cass.* (1ère ch.), n°33, 11 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, p.123. V. également les autres arrêts cités dans la note précédente.

494 Par comparaison, en France l'article R 13-781 du Code d'expropriation disposait que «*si l'indemnité n'a pas été versée ou consignée dans les trois mois, l'exproprié est en droit de demander le paiement d'intérêts moratoires au taux légal*».

495 Sur cette question, consulter entre autres: TIXIER (G.), « Les limites de la compétence de l'autorité judiciaire en matière d'expropriation », D. 1956, Chron., p.103; BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op.cit.*, pp. 103-104; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.764.

que les préjudices invoqués ont un lien avec l'expropriation[496], alors que les tribunaux administratifs basent leur compétence sur la faute de service[497].

338• Au Liban, et comme nous l'avons dit ci-dessus, les tribunaux judiciaires se sont déclarés incompétents pour apprécier la responsabilité de l'Administration en cas de retard dans le paiement des indemnités fixées; ils ont conféré telle compétence à la juridiction administrative, en affirmant qu'il revient à celle-ci de fixer les intérêts moratoires[498]. Le CEL, approuvant la tendance de la jurisprudence judiciaire, a confirmé sa compétence (1) mais la doctrine récente critique la jurisprudence constante des juridictions libanaises (2).

1- Les tribunaux judiciaires affirment la compétence du juge administratif et ce dernier la confirme

339• La jurisprudence judiciaire libanaise a affirmé la compétence du juge administratif pour condamner l'Administration à des intérêts moratoires imputables à son retard dans le paiement des indemnités, allouées par une décision ayant acquis l'autorité de la chose jugée.

340• Cette jurisprudence est basée sur les motifs suivants : parce que, tout d'abord, la compétence de la juridiction judiciaire, pour connaître du principe de l'indemnisation dans l'expropriation, ne lui est attribuée qu'exceptionnellement par la loi libanaise[499], à l'instar de la législation française qui a adopté l'adage traditionnel faisant des tribunaux judiciaires le gardien de la propriété privée. Ainsi, l'exception ne peut pas être généralisée, mais elle doit être interprétée dans son cadre étroit, de sorte que les attributions de la juridiction judiciaire n'englobent que l'indemnité pour la privation de la propriété privée. Parce que, aussi, les intérêts moratoires diffèrent des intérêts compensatoires qui tendent à réaliser un équilibre entre le dommage subi et l'indemnité. Celles-là sont dues après que le montant de l'indemnité eût été fixé, liquidé et rendu

---

[496] A cet égard : CHAPUS (R.), *op.cit.*, p.764; BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.104.

[497] Néanmoins, il faut que le retard qui peut engager la responsabilité de l'Administration, soit «*abusif, révèle une faute assimilable au mauvais vouloir*» : BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.104.

[498] Cass. (1ère ch.) n°33, 11 juillet 1969, Rec. Baz. 1969, p.123; Cass., n°106, 21 août 1969, Rec. Baz, 1969, p.248.

[499] Il s'agissait de l'article 12 du D.-L. N°4 de 1954 (régime antérieur de l'expropriation). V. *infra*, n°895 à 914.

exigible. Elles ont pour cause le retard de l'Administration dans le paiement; ce retard constitue une faute imputable à celle-ci dans le cadre de son travail administratif et disciplinaire sans relation de causalité avec la propriété individuelle et le principe de sa protection. Les tribunaux judiciaires ont décidé que ce retard ne se rattache pas aux opérations de l'expropriation, mais qu'il s'agit en effet d'un acte administratif[500]. Et parce que, enfin, l'appréciation de l'activité administrative appartient à la juridiction administrative qui détient sur elle un pouvoir de contrôle[501].

341• Le juge administratif a confirmé la jurisprudence des tribunaux judiciaires[502] en décidant constamment que le retard imputable à l'administration expropriante dans le paiement de l'indemnité exigible constitue une faute, qui engage la responsabilité de l'Administration à réparer le préjudice provenant de ce retard[503]. Ainsi, le recours visant à la réclamation d'une indemnité ayant pour cause le préjudice provoqué par le retard de la municipalité dans le paiement de l'indemnité d'expropriation relève du Conseil d'Etat; il lui revient, de plus, de fixer l'intérêt moratoire[504].

342• A l'instar de son homologue français, le CEL n'engage pas la responsabilité de l'Administration pour n'importe quelle faute, en considérant que cette faute, dont la preuve n'est pas nécessaire[505], doit être abusive et révélant une mauvaise foi[506]. Ensuite, le juge administratif libanais a précisé qu'il s'agit, en l'espèce, d'une faute de service. Il a décidé à cet égard que, le recours dont l'objet est une réclamation tendant à obliger l'administration expropriante – en cas de retard dans le paiement d'une indemnité fixée par la commission supérieure d'expropriation – à payer l'indemnité allouée ainsi que les intérêts causés par ce retard, se considère comme portant sur la demande d'une indemnité

---

500 Cass. (1ère Ch.) n°33, 11 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, p.123. V. aussi dans le même sens: Cass., n°46, 29 décembre 1969, *Al-Adl*, 1970, p.228; Cass., n°15, 17 mars 1971, RJL, 1972, p.401; n°113, 6 décembre 1971, RJL, 1972, p.846.

501 Cass., n°27, 2 juillet 1969, RJL, 1970, p.1168; n°106, 21 août 1969, Rec. Baz, 1969, p.248; n°38, 15 octobre 1969, Rec. Baz, 1969, p.125; n°3, 28 janvier 1970, *Al-Adl*, 1970, p.232; et les arrêts de la Cour de cassation libanaise cités dans la note précédente.

502 CEL, n°375, 2 mai 1980, JJAL, T.2, 1981, p.179; CEL (Conseil du contentieux) n°828, 6 mai 1977, RJL, 1977, p.156; CEL, n°469, 26 avril 1968, *Al-Adl*, 1968, p.625.

503 CEL, n°360, 19 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.470 ; n°382, 6 juin 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.693; n°111/99-2000, 14 décembre 1999, *Ibid*; CEL, n°277, 16 janvier 1996, RJAL, N°10, 1997, p.356.

504 CEL, n°233, 27 janvier 1998, RJAL, N°13, 1999, p.266.

505 CEL, n°362, 19 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.474.

506 CEL, n°233 du 27 janvier 1998, *précité*. Cf. T.A. Paris, 6 mai 1950, Rec. Leb., p.262.

pour cause de préjudice imputable à la modalité d'exécution du service public. Tel recours est du ressort du CEL en vertu de l'article 61 de son Statut[507].

343• Notons enfin, que le CEL insiste sur sa compétence en la matière, notamment, dans l'hypothèse où l'Administration retarde dans le versement de l'indemnité fixée par les commissions supérieures d'expropriation (ou bien les commissions d'appel). Il a déclaré à cet égard, que la loi d'expropriation prévoit le cas du retard lorsque l'Administration ne consigne pas le montant de l'indemnité fixée par les commissions d'expropriation du premier degré dans le délai de six mois dès la notification (article 29 *précité*) mais elle n'a rien mentionné en ce qui concerne le retard dans le paiement de l'indemnité fixée par les commissions d'appel; qu'elle n'a pas déterminé le délai dans lequel l'administration expropriante semble être en retard ; et que dans ce dernier cas, il appartient à la juridiction administrative d'apprécier si cette administration s'est retardée, et de fixer par suite les intérêts moratoires[508]. Car, la fixation de ces intérêts ne rentre pas dans la sphère des attributions des commissions d'expropriation, qui sont mentionnées à titre restrictif dans l'article 21 de la nouvelle loi N°58/91[509].

---

507 CEL, n°1 et n°2/99-2000, 7 octobre 1999, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.3; CEL, n°686/98-99 et n°s 687 à 726, 7 juillet 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.760. Cf. CEF, 13 mai 1955, Féraud, Rec. Leb., p.262. Dans ce dernier arrêt le CEF a considéré «*qu'il appartient à la juridiction administrative de connaître des litiges fondés sur un mauvais fonctionnement des services publics chargés de l'ordonnancement et du paiement des dettes de l'Etat ou des collectivités administratives*».

En effet, selon l'article 61 (al.1er) du Statut du CEL, le conseil d'Etat connaît, entre autres, des demandes en indemnité formées à raison des dommages causés par les travaux publics ou par l'exécution des services publics, ou à raison des dommages causés par la marche du service administratif du Parlement.

508 V. CEL, n°686, 7 juillet 1999, RJAL, N°14, 2003, p.760; n°542, 18 mai 1999, RJAL, N°14, 2003, p.568; n°362, 10 mars 1999, RJAL, N°14, p.357; n°346, 24 février 1999, RJAL, N°14, p.341; n°246, 4 février 1998, RJAL, N°13, 1999, p.288. V. aussi: CEL, n°362, 19 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.474; n°233, 27 janvier 1998, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.266; CEL, n°707, 11 juin 1977, RJAL, N°12, 1998, p.593; n°355, 7 mars 1995, RJAL, N°9, 1996, p.350; n°75, 4 novembre 1993, RJAL, N°8, 1995, p.55; n°234, 6 novembre 1984, RJAL, n°1, 1985, p.206

509 V. notamment : CEL, n°246, 4 février 1998, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.288, note A. MOARBÈS, *in* POEJ, N°55, 2002, p.106 et s.

344• Cependant, cette compétence du juge administratif se trouve critiquée par la doctrine libanaise, surtout par Mr. le professeur A. MOARBÈS[510].

2- La doctrine libanaise n'approuve pas la compétence du juge administratif et la considère comme relevant des commissions d'expropriation

345• La compétence de la juridiction administrative pour fixer les intérêts moratoires dûs au retard dans le paiement de l'indemnité fixée par la commission d'expropriation statuant en appel, est critiquée par Mr. MOARBÈS. Ce dernier se fonde, entre autre, sur les motifs suivants[511]:

346• Premièrement : Tant que les commissions d'expropriation sont compétentes pour évaluer les indemnités ayant pour cause l'expropriation[512], elles sont, par conséquent, compétentes pour fixer les intérêts dus au retard du paiement ; car ces intérêts ont pour cause l'opération d'expropriation.

347• Deuxièmement : parce que l'article 29 *précité*, selon lequel l'Administration supporte l'intérêt légal à la fin du délai de six mois après la notification de la décision fixant l'indemnité de la commission d'expropriation du premier degré, s'applique aussi devant les commissions d'appel[513].

348• Troisièmement : parce que les litiges relatifs à l'expropriation portent sur la propriété privée et rentrent dans la compétence des tribunaux judiciaires : les commissions d'expropriation s'y rattachent désormais et sont compétentes pour statuer sur le contentieux de l'indemnisation ayant pour cause l'expropriation.

349• Quatrièmement: parce que l'intérêt moratoire est considéré comme accessoire de l'indemnité jugée; et puisque les commissions d'expropriation sont compétentes pour

---

510 Le professeur A. MOARBÈS est l'un des éminents spécialistes en matière de l'expropriation en Droit libanais.

511 V. MOARBÈS (A), « Les nouveaux apports juridiques en matière d'expropriation », *in* POEJ N°55, 2002, p.106 et s., et N°57, 2004, pp. 8-9 (en arabe).

512 V. art. 21 de la Loi N°58 de 1991 (loi d'expropriation).

513 Cette solution se trouve adoptée par la commission d'expropriation statuant en appel du Mont-Liban Nord, qui a appliqué l'article 29 de la loi N°58/91 sur les décisions émanant des commissions d'appel à propos d'un recours portant sur une réclamation d'intérêt moratoire. V. aussi à cet égard: com. exp. app. Mont-Liban Nord, 9 mai 1996, Bustani / Ministre des travaux publics; 9 mai 1998, Jaber et Mansour / Municipalité de Hadath; 23 mai 1997, Boulos / Conseil d'exécution des projets constructifs; 18 octobre 1996, El-Mourebi et Kessrwani / Ministre de la défense nationale. Ces décisions sont citées par A. MOARBÈS, *in* « Les commissions d'expropriation statuant en appel », POEJ, N°54, 2001, pp.14-15 (en arabe).

disposer du principal – la fixation de l'indemnité – elles sont ainsi compétentes pour trancher l'accessoire (la question de l'intérêt). Et cela selon la règle : l'accessoire suit le principal (*accesorium sequitur principale*).

350• Pour tous ces motifs, Mr. MOARBÈS considère que, l'organisme compétent pour statuer en cas de retard dans le paiement de l'indemnité, et pour fixer ainsi les intérêts moratoires, doit être la commission d'expropriation. Certes, nous ne pouvons pas partager cet avis, et nous approuvons fortement le raisonnement logique des tribunaux libanais qui ont élaboré une jurisprudence constante reconnaissant, en la matière, la compétence au juge administratif.

351• Outre le cas où l'administration expropriante retarde dans le paiement de l'indemnité, il arrive parfois que celle-ci refuse de payer cette indemnité ainsi que les intérêts moratoires. Le juge administratif libanais s'est reconnu également compétent pour statuer sur ces questions.

B- Des litiges naissant du refus de payer l'indemnité et les intérêts moratoires

352• En France, le refus de l'Administration de payer l'indemnité d'expropriation constitue une décision non détachable de la phase judiciaire; et par conséquent tel contentieux relève de la juridiction judiciaire[514].

353• Néanmoins, dans ce cas, la jurisprudence administrative libanaise n'a pas suivi la solution française. Elle se déclare, par contre, compétente pour connaître du contentieux portant sur le refus de payer l'indemnité jugée par les commissions d'expropriation (1) ainsi que les intérêts moratoires dûes à cause du retard dans le paiement (2). Elle se base dans ce contexte sur l'abstention de l'Administration dans l'exécution d'une obligation juridique.

1- Quant au refus de payer l'indemnité

354• Le juge administratif libanais s'est reconnu compétent pour connaître des contestations relatives au refus de l'Administration de payer l'indemnité fixée par les commissions d'expropriation ; car ce refus constitue un acte administratif. Il a décidé à cet égard:

---

[514] V. sur ce point : CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.764. V. aussi: CEF, 22 février 1978, AJ, 1978, p.679.

355• - Une fois l'indemnité fixée par une décision définitive des commissions d'expropriation, le litige relatif au refus de payer cette indemnité porte sur un acte administratif soumis au contrôle du Conseil d'Etat[515].

356• - Est de la compétence du CEL le recours visant à obtenir l'indemnité suite à l'opération d'expropriation, lorsque l'Administration refuse de la payer sans raison légale. En l'espèce, ce refus est considéré comme une abstention dans l'exécution d'une obligation juridique[516].

2- Quant au refus de payer les intérêts moratoires

357• Le CEL a déclaré également sa compétence pour statuer sur les litiges relatifs au refus de payer les intérêts moratoires. Il a disposé à cet effet :

358• - La décision refusant le paiement de l'intérêt moratoire constitue un acte administratif, qu'il revient aux tribunaux administratifs de connaître. L'inexécution par l'Administration d'une décision ayant la force exécutoire dans un délai raisonnable, constitue une faute qui nécessiterait la réparation[517].

359• - Bien que l'article 21 de la loi N°58/91 (loi d'expropriation) confère aux commissions d'expropriation la compétence d'évaluer les indemnités résultant de l'expropriation, le litige portant sur le refus de payer l'intérêt légal, causé par le retard de l'administration expropriante dans le paiement du montant alloué, ne rentre pas dans les domaines où le législateur a délimité les attributions de ces commissions à titre restrictif; tel litige est par conséquent du ressort du Conseil d'Etat[518] en vertu de l'article 61 de son Statut[519].

* * *

360• Ainsi, la juridiction administrative libanaise, en matière d'expropriation, intervient d'abord sur le plan de la légalité : elle contrôle la régularité de cette procédure,

---

[515] CEL, n°676, 4 mai 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.510.

[516] CEL, n°348, 20 juin 1973, Rec. Chidiac, 1974, p.17.

[517] CEL, n°382, 6 juin 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.693. V. dans le même sens: CEL, n°362, 19 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.474 ; n°126/99-2000 et 127/99-2000 du 11 janvier 2000, et n°111/99-2000 du 14 décembre 1999, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.693; CEL, n°85, 8 avril 1986, RJAL, N°3, 1987-1988, p.109.

[518] CEL, n°82, 25 novembre 1999, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.149.

[519] *Article précité.*

en examinant minutieusement la légalité de l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement, ainsi que les autres actes administratifs liés à l'opération d'expropriation ; et annule par le recours pour excès de pouvoir l'acte illégal. Son contrôle est en la matière étendue : elle peut apprécier, par la théorie du bilan, l'utilité publique de certaines expropriations (seulement celles décidées afin d'effectuer des entreprises de moyenne ou faible importance) ; et peut, d'une manière générale, contrôler l'opportunité technique de l'expropriation lorsque l'Administration commet une erreur manifeste d'appréciation. La juridiction administrative intervient également sur le plan de la responsabilité, tant pour réparer les préjudices causés par l'exécution mauvaise ou bien abusive de certains actes (tels que par exemple, l'acte déclarant l'utilité publique et l'acte de renonciation à l'expropriation) que pour fixer les intérêts moratoires, en cas du retard dans le paiement de l'indemnité, et engager la responsabilité de l'Administration en cas de refus de payer l'indemnité et les intérêts moratoires.

361• L'opération d'expropriation ne se limite pas aux questions citées dans cette section ; il existe, par ailleurs, d'autres matières qui sont attribuées à titre exceptionnel à la juridiction judiciaire et aux commissions d'expropriation, comme on le verra plus loin. Cela veut dire que, le juge administratif libanais, à l'instar de son homologue français, ne dispose pas de la totalité du contentieux d'expropriation, mais à sa différence, dispose de la totalité du contentieux de réquisition.

Section 2- La compétence exclusive du juge administratif libanais en cas de réquisition

362• Si l'expropriation est un moyen pour l'Administration d'acquérir la propriété des immeubles, la procédure de réquisition est un moyen d'acquérir la propriété des meubles ou l'usage des immeubles, meubles ou services dans des circonstances déterminées restrictivement par la loi et pour une période limitée, moyennant indemnité.

363• Donc, à l'unicité de l'expropriation qui porte seulement sur la propriété immobilière, s'oppose la diversité de réquisition qui peut avoir de multiples objets (personnes, choses, animaux, matériels, etc…) et des sources différentes (réquisitions

militaires, réquisitions civiles)[520]. Ajoutons que, si la réquisition permet l'usage des biens mobiliers et immobiliers elle n'autorise pas, contrairement à l'expropriation, le transfert forcé de la propriété d'immeuble[521]. Mais, de même que l'expropriation, la réquisition ne peut être fondée que pour l'intérêt général, ou bien, pour cause d'utilité publique[522].

364• En général, la doctrine a défini la réquisition comme étant «*l'opération de puissance publique par laquelle, dans des conditions strictement déterminées par la loi et les règlements, une autorité administrative ou militaire impose d'autorité à une personne (physique ou morale, de droit privé ou, éventuellement, de droit public) l'accomplissement de certaines prestations dans un but d'intérêt général*»[523].

365• Le CEL a déclaré à plusieurs reprises que la réquisition est une procédure coercitive prise par la seule volonté de l'Administration[524]; elle est aussi un droit exorbitant[525], et une mesure temporaire et exceptionnelle[526] ne pouvant être décidée que pour cause d'utilité publique dans des circonstances exceptionnelles[527]. Toutefois, la réquisition devrait être dominée par le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques[528].

---

[520] V. MROUE (H.), Le Droit administratif spécial, *op.cit.*, p.204; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.673.

[521] *Ibid.*

[522] AYYOUB (Z.), « La réquisition dans la jurisprudence administrative », *in* RJAL, N°16, 2004, p.116 (en arabe). Notons que l'Administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir entre la procédure d'expropriation et celle de réquisition, à condition que sa mesure soit conforme à l'autorité dont dispose en vertu des lois et règlement en vigueur : CEL : n°587, 9 mai 1996, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.619.

[523] PEQUIGNOT (G.), Requisition, *in* Ency. Dalloz, N°1. Cf. CHIDIAC (J.), « La réquisition », *in* Rec. Chidiac, N°1, Année VI, 1962, p.24 (en arabe); DUCOS-ADER (R.), Le droit de réquisition, Bibliothèque de Droit public, T.IV, 1956, p.83.

[524] CEL, n°664, 22 mai 1996, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.653; n°87/91-92, 20 février 1992, RJAL, N°6, 1992-1993, p.262; n°569, 24 mars 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.113; n°274, 27 octobre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.19. Cf. TCF., 15 mars 1951 (Arrêt Ganivelle) Rec. Leb, p.632.

[525] CEL, n°41, 15 avril 1950, *Al-Mohami*, 1950, p.320.

[526] CEL, n°262, 14 janvier 1999, RJAL, N°14, 2003, p.251; n°314, 12 mars 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.330; n°112, 29 juin 1987, RJAL, N°4, 1989, p.192; n°32, 20 janvier 1972, Rec. Chidiac, 1972, p.90; n°569, 24 mars 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.113.

Le CEF avait déclaré aussi que « *les réquisitions ne peuvent être décidées qu'en cas d'urgence et à titre exceptionnel et à condition que la situation à laquelle elles répondent soit de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public* » : CEF, Rousseau, premier avril 1960, p. 252; CEF, Werquin, 15 février 1961, p.118; CEF, Soc. D'H.L.M. de la somme, 28 mai 1982, D.A., p.227 (ces arrêts sont cités par MROUE (H.), *in* "Le Droit administratif spécial", *op.cit.*, p.206).

[527] CEL, n°15, 8 octobre 1996, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.14; n°63, 13 mars 1986, RJAL, N°3, 1987-1988, p.82; n°34, 19 juillet 1945, cité par CHIDIAC (J.), *in* "La réquisition", *art. préc.*, p.24.

[528] CEL, n° 314 de 12 mars 1997 et n°112 de 29 juin 1987, *précités*. Cf. CEF, 9 juin 1950, Daulon, Rec. Leb, p.357.

366• Par ailleurs, à la différence de son homologue français, le législateur libanais a mis un terme à la diversité des lois relatives à la réquisition en les abrogeant pour qu'elles soient remplacées par une loi unique, qui s'applique tant aux réquisitions militaires qu'aux réquisitions civiles : la Loi N°550 du 20 octobre 2003[529].

367• La question principale qui nous intéresse, c'est savoir l'ordre juridictionnel ayant compétence pour statuer sur le contentieux de réquisition. En France, il s'agit d'un partage des compétences entre les deux ordres de juridiction : Le juge administratif contrôle la régularité de l'ordre de réquisition, alors que le juge judiciaire statue sur le contentieux de l'indemnisation[530].

368• Par contre, le juge administratif libanais, suite à l'abrogation du D.-L. N°167 du 25 avril 1942[531] qui avait attribué au juge judiciaire le contentieux indemnitaire des réquisitions décidées au profit du ministère de l'Économie nationale[532], dispose désormais de la totalité du contentieux de réquisition: il connaît du contentieux de régularité de l'ordre de réquisition (§1) et de celui de l'indemnité(§2).

§1- Des litiges relatifs à la régularité de l'opération de réquisition

369• Normalement, pour déclencher la procédure de réquisition, l'Administration doit manifester officiellement sa volonté par un acte juridique: l'ordre de réquisition. Ce dernier est un acte purement administratif (A) soumis au contrôle du juge administratif

---

[529] Sur le régime antérieur des réquisitions, consulter : EID (E.), Le Contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.382 et s.; CHIDIAC (J.), « La réquisition », *art. préc.*; MROUE (H.), Le Droit administratif spécial, *op.cit.*, p.206 et s.

En France, on distingue quatre régimes principaux dont chacun est régi par des lois spéciales: - Les réquisitions militaires – les réquisitions civiles pour les besoins de la nation – Les réquisitions de logement – Les réquisitions de logement "avec attribution". Sur cette question, v.: CHAPUS (R.), Le Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.673 et s.

[530] On souligne que la compétence du juge judiciaire français dans le contentieux indemnitaire en matière de réquisition ne lui est attribué qu'en vertu d'un texte spécial dérogeant au principe de séparations des autorités judiciaires et administratives ; ainsi, en l'absence de tel texte le juge administratif reste compétent pour apprécier la régularité des réquisitions, aussi que, pour déterminer leur indemnisation. V. à cet égard : VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés…, *op.cit.*, p.245; CHAPUS (R.), Le Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.856; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.397.

[531] relatif aux réquisitions pour les besoins de l'Économie nationale.

[532] V. *infra*, n°887 et 888.

qui va contrôler sa régularité (B). La position de la jurisprudence libanaise est constante à cet égard.

A- L'ordre de réquisition est un acte administratif

370• La jurisprudence administrative libanaise a affirmée, à plusieurs reprises, la nature administrative de l'ordre de réquisition. En voici quelques illustrations:

371• - «*L'ordre de réquisition est une mesure purement administrative(…)*»[533].

372• - «*La réquisition se considère comme une mesure administrative prise par l'administration compétente (…) afin d'assurer la marche du service public (…)*»[534].

373• - «*L'ordre de réquisition, source du litige(…) est une décision administrative valide(…)*»[535].

374• - Les ordres de réquisitions sont aussi «*des décisions exécutoires*»[536]. Ils présentent le caractère d'une «*emprise régulière*» lorsqu'ils s'effectuent conformément à la loi[537].

375• Étant un acte administratif, l'ordre de réquisition tombe alors sous le contrôle de la juridiction administrative, qui est compétente, à titre exclusif, pour en apprécier la régularité ou la légalité et, pour en déclarer éventuellement l'annulation.

B- La compétence exclusive du juge administratif pour contrôler la régularité de l'ordre de réquisition

376• Comme en France[538], les réquisitions ne peuvent être décidées au Liban qu'à titre exceptionnel, pour une période limitée et dans des circonstances exceptionnelles; c'est-à-dire «*en état de guerre déclarée, ou en cas de déclaration de la zone militaire, ou en état d'urgence*»[539].

---

[533] CEL, n°262, 14 janvier 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.251. Dans le même sens, v.: CEL, n°690, 9 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.564; n°72, 16 avril 1960, Rec. Chidiac, 1960, p.107.

[534] CEL, n°29, 19 octobre 1995, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.47.

[535] CEL, n° 690, du 9 juin 1997, *précité.*

[536] CEL, n°314, 12 mars 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.330.

[537] CHIDIAC (J.), « La réquisition », *art. préc.*, p.25

[538] V. sur ce point : CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.674 et s.

[539] Article premier de la Loi N° 550/2003.

377• Les réquisitions militaires ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté motivé[540] qui sera pris par le ministre de la Défense nationale, après avis du chef de l'Armeé[541]. Alors que les autres réquisitions (réquisitions civiles) sont décidées par un arrêté émanant du Conseil des ministres, après avis des ministres intéressés[542].

378• Le CEL a déclaré, à maintes reprises, que l'ordre de réquisition, étant un acte administratif visant à assurer la marche de service public, relève de la compétence exclusive de la juridiction administrative. Cette dernière est compétente, ainsi, pour trancher tous les litiges qui peuvent en découler : elle statue sur la validité de l'opération de réquisition en appréciant sa légalité par le moyen du recours pour excès de pouvoir. Voici quelques illustrations jurisprudentielles affirmant la compétence du CEL en la matière:

379• - «*L'ordre de réquisition est une mesure purement administrative. Les contestations qui en naissent relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, comme étant la juridiction de droit commun en matières administratives, qui tranche à titre définitif, toutes les contestations relatives aux services publics*»[543].

380• - «*La jurisprudence de la juridiction administrative a affirmé que, la compétence de statuer sur les recours relatifs aux ordres de réquisition, qui sont des décisions exécutoires, est du ressort du conseil d'Etat, et que la juridiction administrative est compétente pour connaître de tout ce qui rattache à la réquisition(…)*»[544].

381• - «*La réquisition se considère comme une mesure administrative (…) qu'il revient à la juridiction administrative d'apprécier sa légalité(…)*»[545].

382• Il convient de signaler que, même s'il n'est pas prévu par les lois de réquisition, la susceptibilité des décisions administratives, comme celles prononçant les réquisitions, d'être soumises au pourvoi devant la juridiction administrative est extraite de la soumission de ces décisions au principe général appliqué en Droit administratif, selon

---

[540] Article 2 de la Loi N° 550/2003.

[541] Article premier de la Loi N° 550/2003.

[542] Article 8 de la Loi N° 550/2003.

[543] CEL, n°262, 14 janvier 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.251. V. dans le même sens: CEL, n°690, 9 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.564.

[544] CEL, n°314, 12 mars 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.330; n°246, 27 octobre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.18.

[545] CEL, n°29 du 19 octobre 1995, *précité*.

lequel le pourvoi contre les décisions administratives par la voie du recours en annulation, est toujours possible tant qu'il n'existe pas un texte interdisant expréssement ce pourvoi[546].

383• C'est pourquoi, le CEL a accueilli des recours en annulation contre les ordres de réquisition, pour les motifs prévus par l'article 108 de son Statut, déjà précité[547]. Ainsi ces ordres pourraient être annulés s'ils étaient entachés de l'un des vices suivants:

1) *Vice d'incompétence*: le CEL a annulé un ordre de réquisition militaire parce qu'il a été pris par une autorité incompétente[548] ; cet ordre devait émaner du ministre de la Défense nationale.

2) *Vice de forme*: l'ordre de réquisition ne doit pas être entaché d'un vice de forme; cela veut dire qu'il doit respecter les procédures imposées, et s'effectuer conformément aux règles prescrites, sinon il deviendrait susceptible d'être annulé pour violation des formalités substantielles[549].

3) *Violation de la loi*: est entaché du vice de violation de la loi l'ordre d'une réquisition militaire pris au profit d'un fonctionnaire civil occupant un poste auprès du ministère de la Défense nationale[550]. Il en est de même lorsque la réquisition visait à transformer des habitations affectées aux militaires en bureaux; parce que l'article 20 du Décret N°2873/59 (Régime antérieur de l'organisation de la Direction générale de la Sûreté générale) avait permis à la Sûreté générale de réquisitionner des logements privés dans le seul but d'habiter ses agents[551]. La réquisition étant une mesure temporaire, l'Administration, quelque soit ses arguments, ne peut pas transformer une mesure exceptionnelle prise pour une période limitée en mesure permanente. Si elle le faisait, elle violerait la Constitution, gardienne de la propriété privée[552]. D'autre part, le CEL a jugé légale la réquisition d'un immeuble au profit de l'Ambassade soviétique à Beyrouth : le Gouvernement soviétique ayant assuré à Moscou un immeuble à l'Ambassade du Liban,

---

[546] Tribunal de première instance de Beyrouth, n°147, 28 mars 1951, *Al-Mohami*, 1951, p.495.

[547] V. *supra*, n°298 et 299.

[548] CEL, n°119, 26 février 1969, Rec. Chidiac, 1969, p.129. Cf. CEF, 27 avril 1960, Mallea, Rec. Lebon, p.270.

[549] CEL, 14 novembre 1972, Rec. Zein, N°10, juillet 2002, p.284. Cf. CEF, 23 janvier 1954, Secrétaire d'État à la Reconstruction / Couilleaud, Rec. Lebon, p.1094.

[550] V. MROUE (H.), Le Droit administratif spécial, *op.cit.*, pp.207-208.

[551] CEL, n°63, 13 mars 1986, RJAL, N°3, 1987-1988, p.82.

[552] CEL, n°462, 16 avril 1998, l'Association grecque de bienfaisance / État libanais-Ministère de la Défense, *inédit* ; CEL, n°314, 12 mars 1997, *précité* ; n°112, 29 juin 1987, RJAL, N°4, 1989, p.192.

la réquisition a été opérée au profit d'un service public, et à titre de la "*courtoisie internationale*"[553].

4) *Détournement de pouvoir*: est entaché de détournement de pouvoir tout ordre de réquisition qui a été prononcé pour un but autre que celui en vue duquel la loi a donné pouvoir à l'Administration, tel ordre serait considéré comme illégal. Par exemple, il a été décidé qu'un décret portant réquisition de produits alimentaires nécessaires à la consommation doit être annulé comme entaché de détournement de pouvoir, s'il est établi que les produits réquisitionnés étaient en abondance sur le marché et étaient en majeure partie impropres à la consommation et, qu'il résulte du caractère anormal de la réquisition et de l'examen des faits, qu'en réalité la mesure litigieuse a été prise pour contraindre une société à revenir sur un accord amiable discuté entre parties[554]. Est viciée, également, de détournement de pouvoir, la réquisition d'une maison en faveur d'un militaire, en vue de faire échec à un jugement[555].

384• La jurisprudence administrative libanaise, tout en s'inspirant du système français, n'a cessé de déclarer que la réquisition doive être dominée par le principe de l'égalité de tous devant la loi et les charges publiques[556]. Ainsi, la réquisition opérée à l'encontre d'une seule catégorie d'industriels, de commerçants ou d'agriculteurs est entachée d'excès du pouvoir[557].

385• Il est important de citer enfin, qu'«*une fois la réquisition annulée, la relation juridique naissant entre le propriétaire et l'occupant du logement devient une relation privée, dont la connaissance appartient aux tribunaux judiciaires*»[558].

---

[553] CEL, n°65, 21 décembre 1944, cité par CHIDIAC (J.), *in* « La réquisition », *art. préc.*, p.28.

[554] Cass. Ch. Adm., n°110, 22 avril 1944, RJM, T.1, p.38 (on souligne qu'à l'époque, les affaires du CEL, après sa suppression en 1928, ont été transférées à une chambre administrative de la Cour de cassation).

[555] CEL, n°11, 9 janvier 1968, Rec. Chidiac, 1968, p.87. On remarque que cet arrêt est inspiré de l'arrêt du CEF du 3 novembre 1944 (Delle. Cazaly, Rec. Leb., p.282) qui a disposé: "*(…) il en est autrement lorsque précisément l'ordre de réquisition est intervenu pour faire échec à l'exécution d'une décision de justice. Il est en ce cas entaché de détournement de pouvoir*".

[556] CEL, n°314, 12 mars 1997, R.J.AL., N°12, T.1, 1998, p.330; n°112, 29 juin 1987, RJAL, N°4, 1989, p.192; n°101, 27 juin 1949, *Al-Mohami*, 1950, p.291.

[557] CEL, 19 juillet 1945, RJL, 1946, p.141. En l'espèce, le CEL a stipulé que le ministre du Ravitaillement doit d'abord déterminer la quantité de marchandises nécessaires à la consommation et procéder ensuite à sa réquisition au prorata auprès de tous les exportateurs afin de respecter le principe de l'égalité devant les charges publiques. Cf. La réquisition qui «*(…) pour des motifs étrangers aux besoins en raison desquels le droit de réquisition est établi aurait imposé à un prestataire des prestations plus lourdes que celles assignées à la généralité des autres*». Encyclopédie Dalloz – Réquisition – N°66.

[558] CEL, n°80, 4 novembre 1993, RJAL, N°8, T.1, 1995, p.61.

386• Cependant, si le contentieux de régularité et de validité de l'opération de réquisition appartient de plein droit au CEL, ce dernier ne pourrait plus se substituer à l'Administration pour apprécier l'opportunité de la réquisition[559].

387• La juridiction administrative libanaise est compétente aussi – contrairement au cas français – pour statuer sur le contentieux de l'indemnité.

§2- Des litiges relatifs à l'indemnisation des préjudices nés de la réquisition

388• Si le législateur français a attribué au juge judiciaire la compétence de fixer «*l'indemnité de réquisition proprement dite*»[560], telle mission, est assurée, en droit libanais, par des commissions d'évaluation, qu'elles l'exercent, jusqu'à la Loi N°550/2003, sous le contrôle, *in fine*, du CEL (A).

389• Ce dernier est aussi compétent pour condamner l'Administration à des dommages - intérêts. Il répare tous les préjudices assumés par la personne lésée, et ayant pour cause la réquisition (B). Le juge administratif libanais dispose alors de la totalité du contentieux indemnitaire.

A- Le contrôle du juge administratif sur les commissions chargées de fixer l'indemnisation

390• La Loi N°550/2003 indique dans son article 3, qu'une commission d'évaluation du premier degré et une commission d'appel, seront désignées dans chaque *Mohafazat* par le ministre de la Justice. Chaque commission se compose de deux membres[561] présidés par un magistrat.

391• La mission des commissions d'évaluation du premier degré réside dans la détermination du montant des biens mobiliers susceptibles d'être consommés totalement par l'usage, et la détermination de l'indemnité due aux ayants droits dans le cas où le bien réquisitionné était un bien-fond, ou un bien non consomptible par l'usage[562]. En vertu de

---

[559] AYOUB (Z.), « La réquisition dans la jurisprudence administrative », *art. préc.*, p.121.

[560] BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne…, *op.cit.*, p.118. Rappelons que la compétence du juge judiciaire en la matière doit être prévue expréssement par un texte. En France, la compétence de la juridiction judiciaire «*est limité à la fixation de l'indemnité de réquisition proprement dit, elle ne s'étend pas aux dommages qui en sont détachables*». *Ibid*, p.119.

[561] Les membres sont : un ingénieur expert et un expert dans le domaine d'évaluation, assermentés.

[562] Alinéa premier de l'article 3 de la Loi N°550/2003.

l'article 6 de la Loi N°550/2003, les voies de recours prévues pour les décisions des commissions d'expropriation dans la loi d'expropriation (Loi N°58 du 29 mai 1991) s'appliquent également contre les décisions rendues par les commissions chargées de fixer les indemnisations des réquisitions. En conséquence, les décisions rendues par les commissions d'évaluation du premier degré sont susceptibles de recours en appel devant les commissions d'évaluation du second degré. Alors que les décisions de ces dernières commissions peuvent faire l'objet de trois voies de recours : l'opposition, la tierce opposition et le recours en révision[563]. Ces voies de recours sont soumises aux procédures et délais énoncées dans la loi d'expropriation. Ainsi, d'après l'article 6 de la Loi N°550/2003 combiné au nouvel article 20 de la Loi N°58/1991 (modifié par la Loi du 8 décembre 2006) le CEL a récupéré, partiellement, sa compétence de contrôler certaines décisions rendues par les commissions d'évaluation statuant en appel : il s'agit des décisions qui augmentent le montant des indemnités, décidées par les commissions d'évaluation du premier degré, dans la proportion de 50% et de celles qui diminuent le montant de ces indemnités dans la proportion de 25%[564].

392• Néanmoins, les lois antérieures des réquisitions n'ont pas prévu des voies de recours contre les décisions prises par les commissions d'évaluation. Devant cette lacune textuelle, la jurisprudence de la Haute juridiction administrative libanaise avait résolu la question en disposant, dans de nombreux arrêts, que les commissions supérieures d'évaluation instituées pour estimer les indemnités des réquisitions, sont des organismes administratifs ayant un caractère juridictionnel ; ainsi, leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le CE en vertu de l'article 117 du Statut du CEL[565]. En voici quelques illustrations jurisprudentielles (rendues en application du régime antérieur):

393• - La décision émanant de la commission d'évaluation de première instance est susceptible d'opposition devant la commission supérieure prévue par la loi de 10 mai

---

[563] V. art. 20 de la loi d'expropriation N°58/91, *précité.*

[564] V. *supra*, n°270.

[565] En effet, l'article 117 du Statut du CEL disposait clairement que: «*même en l'absence d'un texte, le pourvoi en cassation est recevable contre les décisions rendues en dernier ressort par les organismes administratifs ayant un caractère juridictionnel*».

1948 (relative à la réquisition des bien-fonds au profit de l'Armé); la décision qui sera rendue par cette dernière est susceptible d'un recours en cassation devant le CE[566].

394• - «*La Commission supérieure d'évaluation, statuant sur les oppositions aux décisions d'évaluation (…) est une commission administrative à caractère juridictionnel, même si elle n'était pas présidée par un magistrat*(…) ;

«*Leurs décisions rendues en dernier ressort peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation, même en l'absence de texte, et cela en vertu de l'article 117 du Statut du CEL*»[567].

395• En effet, le caractère juridictionnel administratif des décisions rendues par les commissions d'évaluation ne peut faire l'objet d'aucun doute[568]. Par conséquent, bien qu'il est supprimé[569] par l'article 6 de la Loi N°550/2003 combiné à l'article 20 de la Loi d'expropriation, le pourvoi en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par lesdites commissions doit rester, à notre avis, toujours recevable devant le CEL en vertu de l'article 117 *précité* de son Statut. Car, si on ne reconnaît pas au Conseil d'État le droit de contrôler toutes les décisions, rendues en dernier ressort, par les commissions d'évaluation chargée de fixer l'indemnité compensatrice du préjudice qui résulte des réquisitions, ces commissions pourront alors outrepasser leurs attributions sans trouver aucune autorité pour les ramener à la raison!

396• N'oublions pas par ailleurs, que le CEL a eu l'occasion, sous le régime antérieur de réquisition, de façonner un nombre de principes, afin d'assurer aux particuliers lésés par des réquisitions la juste indemnisation.

B- Le juge administratif façonne les règles de fixation des indemnités et condamne l'Administration en cas du retard dans le paiement

397• Le juge administratif libanais se déclare constamment compétent pour connaître de tout ce qui rattache à la réquisition et à son indemnisation, tant qu'il n'existe

---

[566] CEL, n°586, 15 mai 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.85.

[567] C.EL., n°25, 14 octobre 1997, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.66. V. dans le même sens: CEL, n°821, 14 juin 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.196 ; n°246, 27 octobre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.18 ; Cass. Ch. Adm., 28 mai 1953, Municipalité de Beyrouth, RJL, 1953, p.412.

[568] AYOUB (Z.), « La réquisition dans la jurisprudence administrative », *art. préc.*, p.128.

[569] à l'exception de certaines décisions rendues par les commissions d'appel qui sont désormais susceptibles de pourvoi devant le CEL : V. *supra*, n°391.

pas un texte spécial attribuant compétence au juge judiciaire[570]. Il est donc compétent en cas de contestation sur le montant de l'indemnité allouée[571] (1) et en cas de retard dans le paiement de cette indemnité (2).

1- La détermination des règles de fixation de l'indemnité

398•En effet, ni les lois antérieures des réquisitions ni la Loi N°550/2003 n'ont pas énoncé expressément les règles de fixation de l'indemnité; c'était, alors, la jurisprudence du CEL qui a édifié les bases de la juste indemnisation, tout en se basant sur l'article 15 de la Constitution libanaise stipulant la «*juste et préalable indemnité*» et, en s'inspirant des principes d'équité et de la justice[572].

399• En application de ces principes, le CEL a décidé que l'intéressé doit recevoir une indemnisation intégrale et égale au préjudice subi[573], à condition que le dommage soit une conséquence directe de la réquisition[574]. Pour cela, « *la juste indemnité doit dépasser celle du bail, pour que la réquisition ne soit pas transformée en contrat de bail* »[575], vu que les règles de réquisition diffèrent de celles relatives aux baux : si le contrat de bail s'effectue, en principe, par le consentement des parties qui s'entendent librement sur le montant de l'indemnité, la réquisition est, en revanche, une occupation de la propriété privée par une décision administrative, sans le consentement du propriétaire[576].

400• Face à cela, le CEL a considéré que la réquisition d'immeubles doit être assimilée à un bail forcé, nécessité par l'état de guerre et les circonstances exceptionnelles. Les rapports entre l'Administration et le propriétaire sont, en principe, ceux d'un bailleur et d'un locataire, avec la seule différence que le bailleur prend à sa charge l'obligation de réparer les lieux loués, tandis qu'en cas de réquisition le propriétaire n'est pas tenu de procéder aux réparations de l'immeuble réquisitionné ;

---

[570] CEL, n°314 du 12 mars 1997, *précité*; n°664, 22 mai 1996, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.653; n°246, 27 octobre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.18; n°72, 16 mars 1960, Rec. Chidiac, 1960, p.106.

[571] CEL, n°664 du 22 mai 1996 et n°29 du 19 octobre 1995, *précités*. On souligne que cette indemnité doit être déterminée conformément aux prix courant à la date de la décision ordonnant la réquisition (art. 4, al. 2 de la loi N° 550/2003).

[572] CEL, n°664 du 22 mai 1996, *précité*, n°87/91-92, 20 février 1992, RJAL, N°6, 1992-1993, p.262.

[573] CEL, 12 octobre 1959, *Chahine*, Rec. Chidiac, 1960, p.18; Cass. Ch. Adm., 28 mai 1953, Municipalité de Beyrouth, *précité*.

[574] CEL, 16 mars 1960, *Karam*, *précité* ; Juge unique de Beyrouth, 28 mars 1951, Asfar, RJL, 1951, p.133.

[575] CEL, n°690, 9 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.564.

[576] CEL, n°664, 22 mai 1996, RJAL, N° 10,T.2, 1997, p.653.

l'Administration assume, dans ce cas, la responsabilité résultant de l'état des lieux[577]. Pour le même motif, l'Administration ne peut se prévaloir de la diminution du taux des loyers ordonnés par la loi[578].

401• En outre, le CEL a décidé que, la juste indemnisation s'impose par le principe d'égalité des citoyens devant la loi et les charges publiques[579] et, que l'Administration, en déterminant l'indemnité, doit tenir compte de l'élévation des prix et des variations économiques et financières, surtout lorsque la réquisition dure longtemps. Sinon, il faut faire une révision de l'estimation (une nouvelle évaluation) pour que l'indemnité soit compatible avec la durée de la réquisition et les circonstances de vie[580].

402• Aussi, dans le cas où l'Administration proroge ou renouvelle la réquisition, l'intéressé doit obtenir une nouvelle indemnité qui couvre la perte de jouissance[581]. Si la réquisition durait plus d'un an, il faudrait renouveler l'indemnisation[582].

403• En revanche, la juste indemnisation ne doit pas parvenir à l'enrichissement illégitime[583]. Ainsi, le CEL a édicté une série de principes dont le but est de permettre aux intéressés d'avoir une indemnisation intégrale sans pour autant s'enrichir du fait de la réquisition.

2- La condamnation de l'Administration en cas de retard dans le paiement de l'indemnité

404• En fait, le contentieux indemnitaire de la réquisition ne se limite pas à la fixation de l'indemnité. Car, une fois celle-ci fixée, l'Administration doit la verser aux ayant droits avant la délivrance de leurs biens réquisitionnés. Il arrive parfois, que cette Administration retarde le paiement de l'indemnité allouée. Dans ce cas elle sera tenue de payer non seulement l'indemnité, mais aussi les intérêts.

---

[577] CEL, 22 décembre 1949, RJL, 1950, p.453; CEL, 30 juin 1947, RJL, 1948, p.61.

[578] CEL, 27 octobre 1959, *Chahine*, Rec. Chidiac, 1960, p.18; CEL, n°247, 27 octobre 1959, *Al-Richani*, Rec. Chidiac, 1960, p.19.

[579] CEL, n°314, 12 mars 1997, RJAL, N°12, 1998, p.330; n°112, 29 juin 1987, R.J.A.L, N°4, 1989, p.192.

[580] CEL, n°664, 22 mai 1996, *précité*; n°87/91-92, 20 février 1992, RJAL, N°6, 1992-1993, p.262.

[581] CEL, n°390, premier avril 1997, RJAL, N°12, 1998, p.390.

[582] CEL, n°262, 14 janvier 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.251.

On note, que la nouvelle Loi N°550/2003 a stipulé, dans son article 7 que, le ministre de la Défense nationale ou l'ayant droit, pourrait réclamer une révision de l'indemnité allouée dès l'écoulement du délai de trois ans de la réquisition (cet article ne concerne que les réquisitions militaires).

[583] CEL, n°690 du 9 juin 1997, *précité*; n°186, 27 décembre 1957, Rec. Chidiac, 1958, p.13.

405• Le CEL se déclare compétent pour apprécier la responsabilité de l'Administration, et pour connaître ainsi du contentieux naissant de son retard dans le versement de l'indemnisation[584]. A cet égard, il a décidé que l'intérêt compensatoire exige l'existence d'un préjudice spécial résultant du retard irraisonnable, révélant une mauvaise foi. Alors que l'intérêt moratoire n'est dû qu'à partir de l'exigibilité de la dette et de sa fixation par accord ou par jugement[585]. La réclamation de l'intérêt après la réception du montant de l'indemnité sera refusée[586].

406• Le CEL a aussi déclaré la responsabilité de l'Administration lorsqu'elle continue à occuper indûment le bien-fond après l'annulation de la réquisition; l'intéressé aura alors le droit de réclamer la réparation des préjudices subis[587]. Dans un autre arrêt, le CEL a décidé que l'Administration est responsable du préjudice subi par le requérant, pour la période entre la réclamation de l'indemnité et la date du jugement de celle-ci[588].

407• S'inspirant de la jurisprudence du CEF[589], la Haute juridiction administrative libanaise a déclaré, enfin, que la compétence de statuer sur les contestations nées de la «*réquisition régulière*» relève, en l'absence de texte, de la juridiction administrative. Il en est de même en ce qui concerne les contestations nées de la «*réquisition irrégulière*» tant qu'elle ne constitue une emprise irrégulière ou voie de fait[590].

* * *

408• Ainsi, le juge administratif libanais connaît de la totalité du contentieux de requisition : il contrôle la légalité de l'ordre de réquisition, l'annule par la voie de recours pour excès du pouvoir et en répare les préjudices. Au plan de la légalité, le CEL annule l'ordre de réquisition entaché de l'un de vices suivants : vice d'incompétence, vice de forme, violation de la loi et détournement de pouvoir. L'appréciation de l'opportunité de la réquisition échappe à son contrôle et relève de l'Administration. Au plan de

---

[584] CEL, n°139, 11 décembre 1996, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.145.

[585] CEL, n°690, du 9 juin 1997, et n°139 du 11 décembre 1996, *précités*.

[586] CEL, n°670, 28 mai 1996, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.659.

[587] CEL, n°15, 8 octobre 1996, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.14.

[588] CEL, n°72, 16 mars 1960, Rec. Chidiac, 1960, p.106.

[589] Notamment de l'arrêt du 15 février 1961 (Werquin, RDP, p.321) cité dans l'arrêt du CEL, n°690 du 9 juin 1997, *précité*.

[590] CEL, n°690 du 9 juin 1997, *précité*.

l'indemnisation : statuant en cassation – jusqu'à la Loi N°550/2003[591] – sur les décisions rendues par les commissions d'évaluation, chargées de fixer l'indemnité dûe de la réquisition, le CEL a pu façonner les règles de fixation de cette indemnité en s'inspirant des principes d'équité et de la justice. Il a décidé que les intéressés doit avoir une indemnisation juste (intégrale et égale au préjudice subi) sans pour autant s'enrichir du fait de la réquisition. Bien plus, il a engagé la responsabilité de l'Administration à payer des intérêts moratoires en cas du retard dans le versement de l'indemnisation.

[591] On rappelle que d'après l'article 6 de la Loi N°550/2003 combiné à l'article 20 de la Loi N°58/1991 sur l'expropriation, certaines décisions des commissions d'évaluation statuant en appel sont désormais soumises au contrôle du CEL.

CONCLUSION DU TITRE 1

409• Dans ce Titre, consacré au domaine d'intervention du juge administratif libanais en matière d'atteintes commises par l'Administration à la liberté individuelle et à la propriété privée, nous avons pu constater que ce dernier connaît de la majorité des contentieux relatifs à ces atteintes. Ainsi, il dispose en la matière d'un champ de compétence extrêmement vaste :

410• Il dispose d'une compétence exclusive pour statuer sur la totalité du contentieux relatif aux atteintes à la liberté individuelle apportées dans le cadre d'activités de police administrative. De plus, il connaît, contrairement au cas français, du contentieux de l'indemnisation en matière d'atteintes apportées dans le cadre d'activités matérielles de police judiciaire, dans le cas où la victime n'est pas concernée par l'opération de police. Il dispose également d'une compétence exclusive pour statuer sur la totalité du contentieux d'interdiction administrative de voyager et de celui d'expulsion. Il intervient, en outre, pour engager la responsabilité de l'Administration à réparer les dommages subis par les personnes lésées de la mauvaise ou de la non exécution des décisions judiciaires d'interdiction de voyager.

411• Le juge administratif libanais dispose aussi, en matière d'atteintes à la propriété privée, d'un champ de compétence très large. Il statue sur le contentieux de la légalité en matière, par exemple, de servitudes instituées pour les besoins de distribution d'électricité et de litiges relatifs au classement des Sites naturels et des Monuments historiques. Or, bien qu'il partage en matière de ces atteintes à la propriété privée la compétence avec le juge judiciaire[592], le juge administratif libanais connaît, en revanche, de la plupart des litiges concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique : Il contrôle la régularité de l'expropriation en examinant minutieusement la légalité de l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement, ainsi que de tous les actes administratifs liés à l'opération d'expropriation. Il intervient, également, sur le plan de la responsabilité, tant pour réparer les préjudices causés par la mauvaise, ou abusive exécution de certains actes (tels, par exemple, l'acte déclarant l'utilité publique, l'acte de renonciation à l'expropriation et celui d'occupation temporaire) que pour fixer les intérêts moratoires en cas de retard dans le paiement de l'indemnité, et pour engager le responsabilité de

[592] qui connaît du contentieux indemnitaire, comme on le verra. V. *infra*, n°883 à 885.

l'Administration en cas de refus de payer l'indemnité et les intérêts moratoires. De plus, et à la différence de son homologue français, le juge administratif libanais connaît de la totalité du contentieux de réquisition, sur le double plan de la légalité et de la responsabilité.

412• Nous pouvons remarquer, donc, que le champ des compétences du juge administratif libanais en matière d'atteintes portées par l'Administration à la liberté individuelle et à la propriété privée est plus étendu que celui du juge administratif français, d'une part, et que celui du juge judiciaire libanais, d'autre part.

413• Le législateur libanais a mis un terme à la compétence du juge judiciaire en matière de réquisitions. Comme on le verra également dans le *premier Titre de la seconde Partie*, la nouvelle loi libanaise sur l'expropriation a transféré les compétences, qui avaient été attribuées au juge judiciaire, aux commissions d'expropriation. Alors qu'en droit français, il s'agit toujours d'un partage des compétences entre les deux ordres de juridiction, aussi bien dans le contentieux de l'expropriation que dans celui de la réquisition où le juge administratif connaît de la phase administrative de l'expropriation et du contentieux de l'annulation en matière de réquisition, tandis que le juge judiciaire statue sur le contentieux de l'indemnisation.

414• D'ailleurs le juge administratif libanais, par une transposition jurisprudentielle téméraire, a élargi le champ de sa compétence en matière d'atteintes à la liberté individuelle, en se déclarant compétent pour engager la responsabilité de l'Administration à réparer les dommages causés aux tiers par la police judiciaire – le tiers étant la personne non visée par l'opération de police –.

415• Ce faisant, l'exclusivité de la compétence du juge administratif libanais en matière de réquisition, et l'intervention de ce dernier dans le cadre du fonctionnement du service public de la Justice judiciaire, plus précisément dans le domaine d'activités de police judiciaire, correspond incontestablement au désir du législateur et du juge libanais de réduire la portée du principe de la juridiction judiciaire gardienne de la liberté individuelle et de la propriété privée, et de faire prévaloir le principe de séparation des autorités juridictionnelles judiciaires et administratives.

416• Somme toute, si la juridiction administrative libanaise n'a pas le monopole de la connaissance des atteintes commises par l'Administration à la liberté individuelle et à la propriété privée, puisqu'elle partage cette connaissance avec la juridiction judiciaire, on ne peut que conclure au déséquilibre du partage des compétences, établi en droit libanais, entre les deux ordres de juridiction. La répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judicaire n'est pas fondée dans tous les cas sur une spécialisation

qui confie au premier juge le contentieux de l'annulation et au second juge le contentieux de l'indemnisation.

417• De toute manière, si le juge administratif libanais, à l'instar de son homologue français, n'est pas le gardien exclusif de la liberté individuelle et de la propriété privée, il en est cependant le gardien principal. Rien n'interdit, donc, de lui attribuer le contentieux indemnitaire de certaines atteintes à la propriété privée immobilière, réservé jusque maintenant au juge judiciaire en vertu de certains anciens textes libanais : il s'agit notamment des Arrêtés N°145 de 1925 (art. 3) et N°166 de 1933 (art. 38) et de la Loi du 8 juillet 1939 (art. 15)[593]. Car il n'existe aucune raison juridique valable qui justifie l'attribution du contentieux de l'indemnisation à la juridiction judiciaire en matière, par exemple, de servitudes instituées pour les besoins de distribution d'électricité ou de classement des sites et des monuments historiques, et la soustraction du même contentieux à la compétence de cette dernière juridiction en matière de réquisition!

418• Rien n'interdit également d'attribuer à la juridiction administrative le contentieux de responsabilité de l'Administration du fait des activités de police judiciaire, et par extension des agissement des auxiliaires de la justice, qui constituent la source principale des atteintes à la liberté individuelle. Rappelons que la jurisprudence administrative libanaise reconnaît au juge administratif la compétence de réparer les préjudices causés, par l'activité de police judiciaire, aux personnes étrangères à l'opération de police. Nous ne comprenons pas, alors, en quoi consiste la distinction entre ces " tiers" et les personnes visées par l'opération de police qui doivent intenter leurs recours devant le juge judiciaire[594]? A notre avis, qui peut engager le responsabilité de l'Administration en cas d'atteintes à la liberté individuelle apportées dans le cadre d'activités de police administrative et en cas d'atteintes portées par la police judiciaire à un tiers, le peut également en cas d'atteintes commises par n'importe quel agent public, même s'il est un auxiliaire de la justice[595], que sa faute soit une faute de service ou une faute personnelle commise en service ou à l'occasion de celui-ci.

419• Il faut donc unifier le contentieux des atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée au profit du juge administratif, et cela afin de réduire autant que possible les inconvénients du dualisme juridictionnel, notamment la complexité des critères de compétence. Et parce que, comme on le verra, le juge administratif libanais ne se trouve pas dans une position inférieure à celle du juge judiciaire, surtout au niveau de

---

[593] V. *supra,* note 369 et *infra*, n°884 et 885.

[594] V. *supra,* n°185 à 192.

[595] A l'exception des magistrats. V. *infra*, n°850 à 852.

l'indépendance et des pouvoirs dont dispose chacun à l'égard de l'Administration, ainsi qu'au niveau de garanties procédurales qu'offrent tous deux aux administrés[596]. Il se montre, en outre, intraitable en ce qui concerne la protection des autres libertés et droits fondamentaux, qui relèvent de sa compétence exclusive.

[596] V. *infra*, n°1346 à 1398.

TITRE 2

L'EXCLUSIVITÉ DE LA COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF EN DEHORS DES ATTEINTES À LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE ET À LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

420• Si les atteintes portées par l'Administration à la liberté individuelle et à la propriété privée ont, normalement, deux juges différents – le juge judiciaire et le juge administratif –, celles commises aux autres libertés et droits fondamentaux relèvent, au Liban, de la compétence exclusive du juge administratif.

421• Or, vu la rareté des arrêts du Conseil d'État libanais relatifs à certaines droits et libertés, tels le droit du grève, les libertés de réunion, de manifestation, d'opinion, de conscience, du spectacle et du théâtre …etc, nous sommes contraint à traiter de la compétence exclusive du juge administratif libanais à travers les atteintes administratives à la liberté d'association et à la liberté d'expression.

422• En effet, d'après l'article 13 de la Constitution libanaise « *la liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association sont (…) garanties dans les limites fixées par la loi* ».

423• Cet article garantit, donc, l'exercice des deux grandes libertés fondamentales : la liberté d'association, y compris la liberté syndicale, et celle d'expression entendue en son sens large qui comprend, en particulier, les libertés de la presse écrite, des médias audiovisuels et celles de réunion et de manifestation[597].

424• Assimilées aux libertés politiques[598], les libertés d'association et d'expression, bien qu'elles constituent la pierre angulaire du fonctionnement de l'Etat de droit,

---

[597] En fait « *Les libertés de réunion et de manifestation constituent dans le cadre des libertés collectives la traduction des libertés d'opinion et d'expression* », considère à juste titre le professeur X. PHILIPPE : *in* "Droit administratif des libertés", *op. cit.*, p.60.

[598] V. sur ce point NAJI (K.), Les libertés politiques dans la législation libanaise et rôle de la Justice dans leur protection, Mémoire de Diplôme d'études supérieures (l'équivalent du DEA en France) en Administration publique, Université libanaise (Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Administratives - Section 1), Beyrouth, 1999, p. 10 et s. (en arabe) ; ASSAF (G.) L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p. 148.

représentent en même temps le champ fertile pour l'arbitraire de l'Administration et l'inauguration de sa politique de plus en plus restrictive à leur encontre.

425• Pour cela, ces deux libertés fondamentales, qui *«(…) foisonnent dans tous les domaines de la vie publique en même temps qu'elles en animent une bonne partie, en fait la meilleure»*[599], méritent une protection juridictionnelle renforcée.

426• Nous présenterons successivement, la compétence du juge administratif libanais en cas d'atteintes à la liberté d'association (Chapitre1) et en cas d'atteintes à la liberté d'expression (Chapitre 2).

Chapitre 1 – *La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteints à la liberté d'association.*

Chapitre 2 – *La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté d'expression.*

[599] ASSAF (G.), *Thèse précitée*, p. 17.

Chapitre 1

La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté d'association

427• Quoique garantie expressément par l'article 13 de la Constitution libanaise[600], la liberté de s'associer avec d'autre pour l'obtention de fins diverses autres que de partager les bénéfices, est considérée par le CEL comme constituant *«un droit naturel (…) originairement toléré et qui ne peut être limité que dans les cas restrictivement fixés par la loi, en dehors desquels il n'est permis de s'y opposer»*[601].

428• En effet, la loi Ottomane du 3 août 1909, toujours en vigueur, constitue le régime de droit commun de la liberté d'association au Liban. Alors qu'en France, cette liberté est régie principalement par la loi du 1er juillet 1901.

429• Cependant, les lois de 1901 et 1909 ne s'appliquent pas à toutes les associations. D'autres régimes dérogatoires ont été adoptés, tant au Liban qu'en France[602], pour régir certaines catégories d'associations.

430• En fait, il existe de nombreuses catégories d'associations : selon leurs objectifs (associations ayant pour but exclusivement professionnel, comme les associations sportives ou les syndicats; associations constitutives de partis politiques avec pour but la participation au pouvoir, associations religieuses… etc.), selon la nationalité de leurs adhérents (associations étrangères), selon le degré de participation à un service public (associations dotées de prérogatives de puissance publique ou déclarée d'utilité publique,

---

600 La liberté d'association est garantie également par l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte 1966 relatif aux droits civils et politiques. On rappelle, ces deux instruments internationaux ont été incorporés à la Constitution libanaise par l'alinéa (b) de son préambule. Cette liberté n'est pas proclamée expressément par la constitution française. Mais, le Conseil Constitutionnel français lui conférait la valeur constitutionnelle d'un *«principe fondamental reconnu par les lois de la République»*. V. CCF, 16 juillet 1971, n° 71-44 D.C., AJ, 1971, p. 538, note RIVERO.

601 CEL, 25 septembre 1946, RJL, 1947, p. 88.

602 En France, la loi de 1901 prévoyait trois types d'associations : les associations non déclarées, celles déclarées et celles reconnues d'utilité publique. Cependant, il existait d'autres associations non régies par ladite loi comme par exemple les associations d'Alsace - Moselle, les congrégations religieuses, les groupes de combat… V. à cet égard : PONTIER (J. - M.), Droits fondamentaux et libertés publiques, *op. cit.*, p. 149 et s. ; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droit de l'homme, *op. cit.*, p. 517 et s.

consacrées par l'article 17 de la loi de 1909) ou encore selon leur affiliation religieuse (congrégations).

431• Les associations étrangères sont réglementées au Liban par l'Arrêté N° 369 LR du 21 décembre 1939 abrogé par le D.-L. N° 153 de 1983, mais remis en vigueur par le D.-L. N°38 de 1985. Les congrégations religieuses sont régies par l'Arrêté N°60 LR du 13 mars 1936. Les associations sportives, scouts et de jeunes sont régies par la Loi N°16/72 du 15 décembre 1972 avec ses amendements. Les associations constitutives de syndicats étaient régies par la loi de 1909. Actuellement, elles sont réglementées par le Code du travail (art. 83 et s.) ainsi que par le Décret N°7993 du 3 avril 1952. Les associations reconnues d'utilité publique sont régies, essentiellement par l'article 17 de la Loi de 1909 et par le D.-L. N°87 du 30 juin 1977.

432• Toutefois, la garantie théorique de la liberté d'association – longtemps considérée comme dangereuse pour l'ordre public[603] - ne suffit pas, à elle seule, pour empêcher les fréquentes atteintes administratives à son encontre. Ainsi, une garantie juridictionnelle reste nécessaire pour sauvegarder cette liberté fondamentale contre l'arbitraire de l'Administration.

433• En principe, cette dernière ne peut, sans titre légal, faire obstacle à la constitution d'une association, ni à sa persistance. Egalement, elle n'a pas à s'immiscer dans ses affaires intérieures, ou dans le fonctionnement de son conseil d'administration[604]. Si elle le faisait, son acte tomberait sous le contrôle du juge. Mais quel juge ?

434• La jurisprudence constante, aussi bien au Liban qu'en France, considère comme judiciaires et ainsi du ressort du juge judiciaire les contentieux portant soit sur l'adhésion aux associations, soit sur les relations entre associations ou entre une association et ses adhérents, soit sur l'organisation et le fonctionnement interne de l'association (surtout en

---

603 En fait, la liberté d'association est de nature à susciter l'inquiétude des gouvernants, qui avaient manifesté une certaine méfiance à l'égard des associations. Car ces dernières risquent de contrebalancer la force de pouvoir public. V. à cet égard: MROUE (H.), Libertés publiques, *op. cit.*, p. 98; LEBRETON (G.), *op. cit.*, p. 506. Cf. MORANGE (J.), Les libertés publiques, *op. cit.*, p. 66 : *«La liberté d'association est aussi dangereuse si les groupements se dressent contre la légalité démocratique ou cherchent à étouffer la liberté individuelle»*.

604 CEL, n° 134, 25 mars 1970, RJL, 1970, p. 241. Cf. CEF du 10 février 1978, Secrétaire d'Etat au P. et T., RDP, 1979, p. 572. V. à cet égard, aussi, les avis consultatifs du CEL, n° 28 du 21 octobre 1996, n° 15 et 16 du 28 octobre 1997, n° 19 et 21 du 27 octobre 1997 et n° 166 du 1er juillet 1998 - Ministère de l'Education Nationale, Jeunesse et Sport, cités par: BAUJI (S.), « Le rôle consultatif du Conseil d'État au Liban », *in* RA, Numéro spécial, 1999, p. 116.

ce qui concerne les critiques dirigées contre les élections, leurs résultats et leur annulation)[605]. Il en est ainsi de même quant aux associations constitutives de syndicats[606].

435• Par contre, toute atteinte commise par l'Administration à l'encontre de la liberté d'association relève normalement du juge administratif, sauf en cas de voie de fait[607] qui entraîne la compétence du juge judiciaire[608].

436• Pratiquement, deux cas fréquents d'atteintes administratives à la liberté d'association méritent d'être évoqués : le cas où l'Administration atteint sans aucun prétexte légal au droit de constituer librement une association et le cas où elle en décide arbitrairement la dissolution. Les litiges portant sur ces atteintes sont, selon la jurisprudence constante au Liban, du ressort de la juridiction administrative.

437• Nous traiterons successivement de la compétence du juge administratif pour connaître des atteintes perpétrées par l'Administration à la liberté de constituer des associations (Section 1) et de sa compétence en matière de dissolution administrative de ces associations (Section 2).

Section 1 : *La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de constitution des associations.*

Section 2 : *La compétence du juge administratif en matière de dissolution administrative des associations.*

---

605 Et cela parce que les associations sont des organismes dotés d'une personnalité morale de droit privé, et parce qu'elles ne remplissent pas une mission de service public et ne pourraient être considérées d'établissements publics, au sens juridique du terme. De nombreux arrêts ont affirmé cette règle. V. par exemple : CEL, n° 212, 22 février 2000, RJAL, N° 15, T. 2, 2003, p. 384 ; n° 344, 26 février 2001, RJAL, N° 16, T. 2, 2004, p. 500 ; n° 320, 26 février 2001, RJAL, N° 16, T. 2, 2004, p. 478 ; n° 24 et 25 du 18 octobre 1995, RJAL, N° 10, T. 1, 1997, pp. 35-39 ; Tribunal de première instance du Liban Nord, 3 juillet 2000, *Al-Adl*, N°4, 2000, p.563.

606 V. *infra*, n°518 à 520.

607 V. par exemple l'arrêt de la Cour de cassation française (civile 1er), 24 octobre 1977, Commune de Bouguenais, JCP, 1977, II, n° 19157, observation PACTEAU. En fait, malgré une recherche minutieuse dans les divers recueils libanais, nous n'avons trouvé aucun arrêt décidant d'un cas de voie de fait attentatoire à la liberté d'association, à cette date au moins.

608 V. *infra (Chapitre 1er du Titre 2 de la seconde Partie).*

Section 1- La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de constitution des associations

438• La faculté pour les hommes de s'associer afin de mettre en commun leurs connaissances et moyens de manière permanente dans un but qui exclut le partage de bénéfices, constitue un droit naturel consacré par l'article premier de la loi Ottomane de 1909.

439• Au Liban comme en France, la constitution d'une association est fondée sur le principe de liberté : elle n'aurait pas besoin d'une autorisation préalable[609]. L'association se constitue, donc, par la seule volonté de leurs fondateurs.

440• Or, certaines associations régies par des régimes dérogatoires ne pouvaient se constituer qu'après une autorisation préalable.

441• Soucieux de protéger efficacement la liberté fondamentale d'association, le CEL a pris une position très libérale tant au niveau d'interprétation, qu'au niveau de l'application des dispositions réglementant la constitution des associations. Il se déclarait, compétent, en l'absence de texte, pour condamner l'Administration lorsqu'elle s'oppose indûment à la constitution des associations.

442• Nous allons étudier le contrôle du juge administratif libanais sur les atteintes administratives commises au niveau de constitution des associations qui peuvent être constituées sans autorisation préalable, en premier lieu (§1) et de celles qui ne peuvent être constituées qu'après l'obtention d'une autorisation préalable de l'Administration, en seconde lieu (§2).

§1 – Le contrôle du juge administratif sur les atteintes commises au niveau de constitution des associations régies par le régime de droit commun

443• L'article 2 de la loi de 1909 exige, en effet, que le Gouvernement soit informé après la fondation de l'association[610]. Cela veut dire que, celle-ci doit être déclarée, sans délai, aux représentants de l'Etat (le ministre de l'Intérieur ou éventuellement le *Mohafez*)[611].

---

[609] V. art.1er de la loi française de 1901. Cf. art. 2 de la loi libanaise de 1909.

[610] Il faut souligner que les partis politiques se forment, au Liban, comme toute autre association soumise au régime de droit commun (loi de 1909). V. NAJI (K.), Les libertés politiques dans la législation libanaise…, *Mémoire précité*, p. 57 ; ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précité*e, p. 193. V. également: CEL, n° 139, 29 novembre 1993, RJAL, N° 8, T. 1, 1995, p. 133.

[611] En pratique la déclaration est faite auprès des services du ministère de l'Intérieur qui restent très centralisés ; aucun service n'existant pour cela aux sièges des *Mohafazats*. En France, la déclaration se fait auprès de la préfecture ou de la sous préfecture. V.: LEBRETON (G.), *op. cit.*p. 511.

444• Les modalités de la déclaration sont simples puisqu'elles reposent sur le dépôt des statuts, règlement intérieur et carte d'identité des fondateurs (extrait d'état civil) accompagnés d'extraits de casier judiciaire pour chacun d'entre eux, (art. 6) [612].

445• Cette déclaration est nécessaire, puisqu'elle permet à l'association de bénéficier d'une reconnaissance officielle et de jouir de la personnalité morale, ainsi que de sa capacité juridique (art. 8). Autrement dit, pour que l'acte de constitution soit accompli, il suffit de déposer le dossier de constitution de l'association.

446• En contrepartie, l'autorité qui reçoit la déclaration est tenue de délivrer récépissé[613]. Elle ne dispose à cet égard d'aucun pouvoir discrétionnaire, mais elle est placée dans une situation de compétence liée[614]. Cela veut dire que la déclaration présentée par les fondateurs entraîne la délivrance obligatoire dudit récépissé qui atteste l'accomplissement des formalités de constitution[615].

447• Selon la loi de 1909, l'Administration peut refuser la délivrance du récépissé lorsqu'une condition des formalités prévues pour la déclaration manque, ou si l'association est fondée sur un objet illicite, ou avait pour but de porter atteinte à l'ordre public, aux bonnes mœurs, à l'intégrité du territoire, aux libertés publiques et à l'unité nationale, ou de changer la forme du Gouvernement (art.3).

448• Statuant sur les litiges relatifs à la délivrance du récépissé, le CEL, par une politique jurisprudentielle constante, a, heureusement, révélé une attitude libérale à l'égard des ces litiges, en condamnant avec rigidité les atteintes perpétrées par l'Administration au mépris de la liberté de constitution des associations, et en interprétant d'une manière extensive la loi pour protéger cette liberté fondamentale (A).

449• Outre son rôle effectif de faire respecter les dispositions de la loi de 1909 qui réglementent la constitution des associations, le CEL n'a pas hésité à s'opposer aux

---

[612] Il en est presque le même en Droit français. V. à cet égard, LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, pp. 511 - 512.

[613] Art. 6 de la loi de 1909. Cette loi n'a pas prévu le délai pour la remise du récépissé. En France, la loi de 1971 exige, que le récépissé doit être délivré aux fondateurs dans un délai de cinq jours.

[614] V. CEL, n°203/2005-2006, 24 janvier 2006, *Al-Adl*, N°1, 2007, p.138. Or, selon l'interprétation de certains auteurs, le ministre de l'Intérieur aurait un pouvoir discrétionnaire. V. KARAM (J.-A.), « La démission ainsi que le conçoit la loi des associations de 1909 », *in* La Vie Parlementaire (Revue publiée par les services du Parlement libanais), N° 13, janvier 1994, p. 83 (en arabe).

[615] CEL, n° 731,13 juillet 1998, RJAL, N°13, T.2, p.631; n° 1271, 17 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p. 33.

En France aussi, le préfet ou le sous-préfet qui délivre le récépissé n'a qu'une compétence liée à cet égard. V. SERIAUX (A.), SERMET (L.) et VIRIOT-BARRIAL (D.), Droit et libertés fondamentaux, Ellipses, Paris, 1998, p. 71 ; DUFFAR (J.), Les libertés collectives, Montchrestien, (libertés et droits fondamentaux), Paris, 1996, p. 48.

pratiques restrictives de l'Administration tendant à remplacer le régime de déclaration par celui de l'autorisation préalable(B).

A- De l'interprétation extensive, par le juge administratif libanais, des règles concernent la délivrance du récépissé

450• Se déclarant compétent pour connaître des litiges relatifs à la délivrance du récépissé et se fiant à une interprétation extensive des dispositions relatives à la constitution des associations régies par le régime de droit commun, le CEL se trouve amené à sanctionner sans laxisme, le refus arbitraire par l'Administration de délivrer le recépissé aux fondateurs d'une association (1) et à déterminer les effets de délivrance de ce récépissé (2).

1- Le juge administratif libanais sanctionne le refus arbitraire de délivrer le récépissé

451• Il faut souligner tout d'abord, que le CEL a affirmé que la constitution des associations, suivant le régime de droit commun, n'est soumise en principe à aucune obligation d'autorisation, et que le rôle de l'Administration dans la délivrance du récépissé de déclaration se limite à la reconnaissance de leur constitution[616].

452• Ainsi, il a pu jugé, que le récépissé atteste que l'Administration a pris «*connaissance*» de la constitution de l'association, et qu'il n'a qu'un effet «*déclaratif*» et n'équivaut pas une autorisation[617]. Cela veut dire que l'association se forme par la libre volonté de ses fondateurs dès qu'ils déposent leur demande, sans autorisation préalable.

453• Donc, hormis les cas énumérés limitativement dans les articles 3 et 4 de la loi de 1909 *précités*, l'Administration n'a pas le droit de refuser la remise du récépissé. Il en est de même en France, où le préfet ou le sous-préfet est obligé de délivrer le récépissé dès

---

[616] CEL, n° 731, 13 juillet 1998, RJAL, N° 13, T.2, p. 631; n° 139 du 29 novembre 1993, *précité*; n° 912, 22 mai 1967, Rec. Chidiac, 1967, p. 137.

[617] CEL, n° 135/2003 - 2004, 18 novembre 2003, *Al-Adl*, N°2, 2004, p. 191. V. FARHAT (F.), commentaire sur cet arrêt, *in* Recherches du Droit public, N°1, 2004, p.52 (en arabe). V. également SAAD (G.), commentaire sur le même arrêt, *in Al-Adl*, N°1, 2005, p.136 (en arabe), publié aussi dans son ouvrage consacré au "Travaux juridiques", *op. cit.*, p. 145 (en arabe). V. aussi : CEL, n° 731 du 13 juillet 1998, *précité*.

Cependant, le CEL a rendu un contre avis dans un arrêt qui reste unique : il a décidé que le récépissé attestant la déclaration de constitution se considère comme «*autorisation ou permission*» sans laquelle l'association ne pourrait exercer des activités (CEL, n° 731, 7 novembre 1999, RJAL, N° 15, T. 1, 2003, p. 125). En l'espèce, la Haute juridiction a considéré que ledit récépissé n'était pas délivré automatiquement, mais suite à l'écoulement de neuf mois environ et après l'approbation des autorités compétentes.

lors que l'association remplit les conditions posées par la loi de 1901 et par son décret d'application du 16 août 1901[618].

Par contre, lorsqu'une des conditions n'est pas remplie, il doit refuser de le délivrer[619]. Toutefois, la décision de refus peut, comme en France, faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la juridiction administrative[620].

454• On peut évoquer dans ce contexte un exemple de la jurisprudence française : à la fin des années soixante-dix, plusieurs intellectuels et opposants au gouvernement décidèrent de constituer une association dénommée "Les amis de la cause du peuple". L'Administration refusa de leurs délivrer un récépissé. Le Tribunal Administratif de Paris annula la décision de refus de délivrance du récépissé pour illégalité[621].

455• Dans son arrêt n° 731 du 13 juillet 1998 *précité*, le CEL a décidé que le refus de délivrer le récépissé est considéré comme non reconnaissance par l'Etat de l'association constituée, et que tel refus constitue une décision administrative pouvant faire grief à l'association et à ses adhérents.

Le recours d'annulation vise alors à supprimer les effets nuisibles à l'intérêt et aux droits des fondateurs[622].

456• Le CEL a précisé, en outre, que le refus de délivrer le récépissé de déclaration à une association, ne signifie pas sa dissolution, mais veut dire que celle-ci ne peut pas fonctionner et atteindre ses buts[623].

Il a ainsi décidé que l'autorité administrative ne peut refuser la remise à l'association du récépissé pour motif d'éviter la formation de plusieurs associations pour une même profession[624].

En revanche, lorsque la constitution de l'association contrevient aux dispositions de la loi de 1909, celle-ci doit refuser de le délivrer. Mais si l'Administration refuse de remettre

---

[618] CEF, 25 septembre 1985, Association "Les amis de Saint - Augustin", AJ, 1985, p.228.

[619] CEF, 26 mars 1990, Association S.O.S. Défense, Rec. Leb., p. 76.

[620] Cass. Ch. Adm., n°54, 30 mai 1952, RJL, 1952, p. 818. (On rappelle qu'à l'époque une chambre de la Cour de Cassation libanaise avait remplacé le CEL).

[621] TA de Paris, jugement du 25 janvier 1971, Dame de Beauvoir, AJ, 1971, p. 229. Pour plus de détails sur ce point, v. : WACHSMANN (P.), Libertés publiques, Dalloz, 3ème éd., Paris, 2000, p. 500; DUFFAR (J.), *op. cit.*, p. 48.

[622] Cass. Ch. Adm., n° 54 du 30 mai 1952, *précité.*

[623] CEL, n° 65, 31 janvier 1969, Rec. Chidiac, 1969, p. 69.

[624] CEL, du 25 septembre 1946, RJL, 1947, p. 88.

le récépissé à l'association malgré la conformité de ses statuts avec la loi, son acte peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir[625].

457• Il faut observer, que le CEL semble s'inspirer de la jurisprudence française, notamment de la décision du CCF n°71- 44 du 16 juillet 1971 *précité* selon laquelle:

«*En vertu du principe de la liberté d'association, les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable; ainsi à l'exception des mesures susceptibles d'être prise à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations (...) ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire*».

Par cette décision, la liberté d'association a été considérée comme l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Ainsi, la liberté de constituer une association est soumise au régime de la déclaration avec récépissé. Depuis, ce principe a fait, en France, l'objet d'une confirmation constante[626].

2- Le juge administratif libanais détermine les effets de la délivrance du récépissé

458• Il faut souligner d'abord que le CEL considère que l'obligation d'informer le ministère de l'Intérieur de la constitution d'une association se fonde sur la volonté de l'Etat d'éviter la formation d'associations secrètes, et de contrôler la régularité de leur fonctionnement[627].

459• Le CEL a considéré que le récépissé ne constitue pas une décision administrative exécutoire[628] faisant grief. Par conséquent, le récépissé ne peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

460• De façon audacieuse, le CEL a affirmé récemment, dans son arrêt du 13 juillet 1998[629], que les associations jouissent de la personnalité morale et de la capacité juridique

---

[625] Cass. Ch. Adm., n° 54 du 30 mai 1952, *précité*.

[626] V. CEF, 29 avril 1994, Haut commissaire de la République en Nouvelle Calédonie, RFDA, 1994, p. 947, conclusion M. DENIS-LINTON.

[627] CEL, n° 135/2003 - 2004 du 18 novembre 2003 et n° 731 du 13 juillet 1998, *précité*; n° 139, 29 novembre 1993, RJAL, N° 8, T. 1, 1995, p. 133; Cass. Ch. Adm., n° 54 du 30 mai 1952, *précité*.

[628] CEL, n°203/2005-2006, 24 janvier 2006, *Al-Adl*, N°1, 2007, p.138 ; n° 139 du 29 novembre 1993, *précité*; n° 912, 22 mai 1967, Rec. Chidiac, 1967, p. 137.

Dans son arrêt n° 71 du 17 novembre 1999 (*précité*) le CEL a considéré que le récépissé attestant la déclaration de constitution, constitue une décision administrative soumise au pourvoi devant le CE. Cet arrêt contredit, en effet, la jurisprudence constante de la juridiction administrative libanaise.

[629] *précité.*

dès lors qu'elles sont constituées et ont déposé auprès de l'Administration leur déclaration de constitution conformément à la loi, même avant d'avoir reçu un récépissé; et que la loi exigeait la présentation d'une déclaration de constitution auprès du ministère de l'Intérieur pour qu'elles puissent ester en justice en tant que demandeur ou défendeur.

Dans son arrêt n°135/2003 - 2004 du 18 novembre 2003 *précité,* le CEL a réaffirmé cette jurisprudence[630].

461• Néanmoins, il était toujours admis que les associations qui n'ont pas présenté à l'Administration une déclaration de constitution, c'est-à-dire les associations non déclarées, peuvent ester en justice même si elles n'ont pas encore de personnalité morale. Et ce, parce qu'elles sont habilitées, en tant que groupements, à faire certains actes, et sont dotées de certains droits[631].

462• De même, le droit d'ester en justice est reconnu à l'association constituée pour agir dans un but d'intérêt général, même si elle n'a pas encore de personnalité morale, et si l'autorité administrative ne s'est pas opposée à son existence[632].

463• Dans un arrêt du 25 février 2002[633], le CEL va confirmer cette règle. Il en est aussi de même pour les associations non déclarées reconnues en Droit français.

464• En France, les associations non déclarées sont celles dont l'existence n'a pas fait l'objet d'une déclaration à la préfecture. Elles sont dépourvues de personnalité morale[634]. Mais parce que leur existence est légale, elles peuvent contester, par la voie du recours pour excès de pouvoir, les décisions qui portent atteinte aux intérêts collectifs dont elles ont la charge[635].

465• Cependant, en dépit de la protection effective, par le CEL, du principe de liberté qui régit la constitution des associations soumises au régime de droit commun, ce principe se trouve miné par la pratique restrictive de l'Administration, qui tente, de temps en temps, de remplacer le régime répressif prévu par la loi libanaise de 1909, par un régime préventif de l'autorisation préalable; et cela en réinterprétant les dispositions libérales de

---

630 Donc, l'association constituée et déclarée conformément aux dispositions de la loi de 1909, obtient la personnalité morale et sa capacité juridique avant la réception du récépissé qui n'est, en fin de compte, qu'un certificat de constitution.

631 Cass. (3ème ch.), n° 70, 25 juillet 1963, Rec. Baz, 1963, p. 281 ; Cass., 15 juillet 1963, *Al-Mohami*, 1963, p.149.

632 Cass. (1ère ch.), n° 72, 3 juillet 1958, Rec. Baz, 1958, p. 129.

633 Arrêt n°374, *in* RJAL, N° 17, T. 1, 2005, p. 502.

634 V. : DUFFAR (J.), Les libertés collectives, *op. cit.*, p. 57.

635 V. CEF Ass., 31 octobre1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance, AJ, 1970, p. 252, obs. P. LANDON.

ladite loi d'une manière restrictive afin de considérer enfin que le régime de déclaration avec récépissé correspond au régime d'autorisation préalable.

B- L'attitude libérale du juge administratif libanais face aux tentatives de remplacer le régime de déclaration par celui de l'autorisation préalable

466• Il est important d'évoquer, tout d'abord, la tentative avorté du législateur libanais de soumettre la constitution d'associations à un régime d'autorisation préalable : ce fut le cas du D.-L. N° 153 du 16 septembre 1983.

467• En vertu dudit Décret - loi, la constitution d'associations était soumise à une autorisation préalable du ministre de l'Intérieur ; l'autorisation ne pouvait être accordée qu'après l'accord du ministre intéressé si l'objet de l'association dépendait d'un ministère autre que celui de l'intérieur (par exemple le cas des associations non politique, selon l'art. 8 du D.-L. N°153/1983).

Par ailleurs, l'article 33 du même Décret - loi exigeait pour la fondation d'un parti politique une autorisation préalable du Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur. Ce Décret - loi qui avait remplacé le régime initial de la loi de 1909 fut abrogé par suite du D.-L. N°38 de 1985, qui remit en vigueur la loi de 1909.

468• Déjà en France, une pareille tentative de remplacer le système de la déclaration préalable par un régime préventif proche de l'autorisation préalable, fut avortée par le Conseil Constitutionnel: suite à l'annulation, par le Tribunal Administratif de Paris, du refus de délivrer le récépissé à l'association "La Cause du peuple"[636], et afin de faire échec aux conséquences de cette annulation, le Gouvernement français fit adopté par sa majorité un projet de loi transformant le régime de la déclaration avec récépissé en un régime d'autorisation préalable. Le texte fut enfin voté le 24 juin 1971. Le Président du Sénat saisit le Conseil Constitutionnel. Ce dernier déclara dans sa décision du 16 juillet 1971 *précité* ce texte contraire à la constitution et au principe fondamental de la liberté d'association, qui n'est compatible qu'avec un régime de déclaration préalable et non avec un régime préventif.

Récemment, le CCF a estimé que seule la loi est compétente pour définir les règles relatives aux déclarations d'associations[637].

---

[636] V. : TA de Paris du 25 avril 1971, *précité*.

[637] V. CCF, 9 avril 1996, RDP, 1996, p. 953, obs. F. LUCHAIRE.

V. aussi sur cette question: WACHSMANN (P.), Libertés publiques, *op. cit.*, p.500; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p. 512.

469• Outre les tentatives du législateur, l'Administration libanaise, de sa part, n'a pas manqué de recourir à des mesures arbitraires visant à transformer abusivement en un régime d'autorisation préalable le régime répressif de déclaration préalable – prévu par la loi de 1909 et consacré par une jurisprudence constante – qui régie la constitution d'association.

470• Les tentatives de l'Administration à cet égard sont nombreuses[638], mais nous nous limiterons à évoquer la récente tentative (1) qui a nécessité une intervention ferme du CEL, par laquelle ce dernier s'est trouvé tenu de trancher définitivement les contestations relatives à la constitution des associations régies par le régime de droit commun de 1909 (2).

1- La tentative avortée de l'Administration d'instaurer un régime préventif de l'autorisation préalable

471• Il s'agit du Communiqué du 16 janvier 1996[639] rendu par le ministre de l'Intérieur qui le considéra comme *«mesure d'ordre intérieur»*, visant à rappeler à toutes les associations liées au ministère la nécessité de se conformer aux dispositions de la loi de 1909; lesquelles furent, en réalité, réinterprétées par ledit ministre d'une manière très restrictive au mépris de la liberté fondamentale d'association.

472• Ce Communiqué, qui a été motivé par la nécessité du contrôle que le ministre de l'Intérieur effectue sur les associations ayant obtenu une autorisation légale, imposait, en fait, des obligations non prévues par la loi de 1909, telles que la soumission d'une liste de tous les membres de l'association au ministère de l'Intérieur, et le respect des dates des élections associatives afin que le ministère puisse les superviser.

Ledit Communiqué a été imposé sous peine de retirer à toutes les associations qui enfreindraient les directives leurs récépissés, conçus comme ayant nature d'autorisation.

473• Certes, les nouvelles obligations prévues par le Communiqué violent les dispositions de la loi de 1909 qui garantit, entre autres, aux associations la liberté de choisir leurs assemblées administratives sans intervention de l'Administration[640].

---

[638] V. sur cette question : ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p.192 et s.

[639] Publié au Journal Officiel de la République libanaise le 18 janvier 1996, c.à.d. après deux jours de sa promulgation.

[640] V. sur ce sujet, NAJI (K.), Les Libertés politiques dans la législation libanaise…, *Mémoire précité*, p. 65.

474• C'est pourquoi, de multiples critiques ont été adressées au ministre de l'Intérieur[641] qui a considéré la déclaration requise pour la constitution de l'association comme autorisation préalable.

475• Heureusement, la tentative de l'Administration d'instaurer un régime préventif de l'autorisation préalable pour la constitution des associations n'a pas duré longtemps, puisqu'elle a été avortée par le CEL, comme on le verra tout de suite.

2- L'intervention énergique du Conseil d'État libanais et la réaffirmation définitive du régime de déclaration préalable

476• Saisi d'un recours intenté par l'«Association de défense des droits et libertés» contre le Communiqué du ministre de l'Intérieur (mentionné ci-dessus), le CEL, après avoir confirmé les principes qui gouvernent la constitution d'associations, surtout le principe de la déclaration préalable, se trouve amené, dans son arrêt n°135/2003-2004 du 18 novembre 2003 *précité,* à déclarer les dispositions dudit Communiqué non conformes à la Constitution et à la loi de 1909.

477• Il a rappelé que la liberté de constituer une association est une liberté fondamentale garantie par l'article 13 de la Constitution libanaise et, que par conséquent l'association ne peut être soumise pour la validité de sa constitution à l'intervention préalable de l'Administration ou même de la Justice :

« *Il découle du principe même de la liberté que les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seul réserve d'une déclaration préalable (…) ainsi (…) la constitution d'association alors même qu'elles paraîtraient être entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peuvent être soumises pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire (…) que ce rôle passif est un élément essentiel de la liberté d'association qui serait annihilé par un contrôle préventif »*[642].

Ainsi la liberté de constitution des associations n'est susceptible d'être limitée que par une loi[643], et non par un arrêté ministériel ou par un décret pris en Conseil des ministres.

478• En outre, la nature du Communiqué a été déterminée par la Haute juridiction administrative libanaise: pour le ministre de l'Intérieur ce Communiqué n'est qu'une

---

[641] A cet égard, consulter le journal libanais "L'Orient Le Jour" du 24 décembre 1996.

[642] Cet attendu, tiré *in extenso* de la décision de CCF du 16 juillet 1971 *précité,* témoigne de l'impact constant de la jurisprudence française sur la jurisprudence du CEL.

[643] V. CEL, n°93/2006-2007, 8 novembre 2006, *Al-Adl*, N°1, 2007, p.142 (notamment p.144).

mesure d'ordre intérieur; le CEL a dénié l'allégation de celui-ci, en précisant que ledit Communiqué constitue en réalité une décision administrative exécutoire, créant de nouvelles obligations non prévues dans la loi initiale sur les associations et ayant un caractère règlementaire; que dès lors, il est susceptibles d'être contesté pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative. Ainsi, le CEL a déclaré le Communiqué du ministère de l'Intérieur comme contraire à la loi, et l'a annulé pour ce motif.

479• Il faut souligner, enfin, qu'en principe l'association ne pourrait agir en justice[644] sans avoir d'intérêt légitime, direct et certain[645]. Mais depuis l'arrêt n°135/2003-2004 du 18 novembre 2003 *précité,* le CEL accepte pour la première fois l'intérêt aléatoire des associations, à condition qu'il soit certain[646].

En l'espèce, le CEL a considéré que le Communiqué rendu par le ministre de l'Intérieur comporte des nouvelles obligations imposées à toutes les associations sous peine de leur retirer leurs récépissés si elles contreviendraient à ces obligations, que par conséquent ledit Communiqué est de nature à faire grief par lui-même, dans le futur, à l'association requérante, ainsi qu'à toutes les associations (c'est-à-dire aux requérantes éventuelles).

480• Avec cette transposition du juge administratif libanais, nous pouvons dire que les associations ont désormais intérêt, même aléatoire, à se pourvoir en excès de pouvoir contre les décisions administratives qui portent atteinte à leur droit de se constituer librement sans intervention ou autorisation préalable de l'Administration ; notamment contre la décision du refus de délivrer le récépissé attestant la déclaration de constitution d'une association.

481• Nous ne pouvons enfin que féliciter cette tendance libérale du CEL, l'assureur du principe de liberté qui gouverne la constitution des associations régies par la loi de 1909, et généralement, le protecteur effectif et privilégié des libertés fondamentales contre les abus de l'Administration.

482• Le contrôle du juge administratif ne se limite pas aux atteintes administratives commises au niveau de constitution des associations régies par le régime de droit

---

644 On souligne que l'association se représente en justice par son président : CEL du 25 septembre 1946, *précité*.

645 V. CEL, n° 731 du 13 juillet 1998, *précité*; n° 74, 3 novembre 1997, RJAL, N° 13, T. 1, 1999, p. 212; n° 194, 7 janvier 1998, RJAL N° 13, T. 1, 1999, p. 228; n° 388, 12 mai 1994, RJAL, N° 8, T. 2, 1995, p. 431.

646 Le CEL a déjà accepté, dans son arrêt n° 483 du 25 avril 1996, (*in* RJAL, N° 10, T. 2, 1997, p.575), l'intérêt aléatoire du requérant; mais c'était dans le cadre des contentieux des fonctionnaires publics. V. le commentaire *précité* de Mr. FARHAT sur l'arrêt du CEL, n° 135/2003 - 2004 du 18 novembre 2003.

commun (loi de 1909), mais s'étend également aux atteintes à la constitution des associations régies par des régimes dérogatoires, qui exigent l'obtention d'une autorisation préalable.

§2 - Le contrôle du juge administratif sur les atteintes commises au niveau de constitution d'associations régies par des régimes dérogatoires

483• Si le régime de droit commun de la constitution d'associations est fondé sur le principe de liberté, certains textes soumettent la création de certaines associations particulières au régime préventif de l'autorisation préalable.

484• On peut évoquer dans ce contexte : les associations souhaitant d'être reconnues d'utilité publique, les associations étrangères et les associations constitutives de syndicats.

485• Quoique soumises, au niveau de leur constitution, au régime d'autorisation préalable, ces associations peuvent aussi élever leurs litiges, qui les opposent à l'Administration, devant le CE ; surtout lorsque celle-ci refuse arbitrairement de leur émettre l'autorisation préalable nécessaire pour se constituer légalement.

486• Nous traiterons de la compétence du juge administratif libanais pour connaître des atteintes commises au niveau de constitution des association étrangères et de celles reonnues d'utilité publique en premier lieu (A) et des atteintes relatives à la constitution des associations constitutives de syndicats, en seconde lieu (B).

A- Les litiges concernant la constitution des associations reconnues d'utilité publique et des associations étrangères

1- Quant aux associations reconnues d'utilité publique

487• Les associations qui souhaitent être reconnues d'utilité publique, et obtenir par conséquent une capacité juridique étendue, doivent remplir les conditions que la loi exige pour acquérir cette qualité. La reconnaissance d'utilité publique à une association quelconque «*n'est pas un droit*»[647] et relève, en fin de compte, de l'Administration.

a- Recherche dans les textes

488• Les conditions que doit réunir une association pour être déclarée d'utilité publique sont déterminées par l'article 2 du D.-L. N°87 du 30 juin 1977[648] : but non-lucratif, service ou activité sociale et publique selon une liste déterminée par décret en

---

[647] DUFFAR (J.), *op. cit.*, p. 49.

[648] qui règlemente les associations et les établissements reconnus d'utilité publique.

Conseil des ministres[649], généralité et continuité de ces activités, professionnalisme et qualités reconnues des membres, budget annuel minimum[650] et cinq ans d'activité effective[651].

489• En effet, l'association ne serait reconnue d'utilité publique que par décision du Conseil des ministres sur proposition du ministre des Affaires sociales et après avis du Conseil d'État (art. 17 de la loi de 1909 et art. 3 du D. - L. N° 87/1977)[652].

Ainsi, cette reconnaissance, bien qu'elle nécessite l'avis du Conseil d'État, reste limitée par l'approbation de l'État. Ce dernier dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire puisque l'avis, même favorable, du CE ne le lie pas[653].

490• Une fois reconnue d'utilité publique, l'association devient habilitée à recevoir les subventions de l'État et des municipalités, et à être exemptée de taxes et impôts dont bénéficient les établissements publics (art.5-a du D.-L. N°87 de 1977)[654].

491• En revanche l'association reconnue d'utilité publique trouve sa contrepartie dans un contrôle renforcé de "l'organisme du contrôle" prévu par l'article 4 du D.-L. N°87/77 aussi que de la Cour des comptes (art.4 *précité).*

b- Recherche dans la jurisprudence

492• Par une succession de décisions, le CEL a posé les critères et les conditions que doit réunir une association pour être déclarée d'utilité publique. Il a décidé à cet égard qu'il faut que l'association ait un but d'intérêt général et que, son statut, son administration et son fonctionnement soient caractérisés par la continuité, le sérieux, la généralité des objectifs et la gratuité des services dispensés[655]. Il en est de même en droit français[656].

---

[649] notamment par le Décret N°1728, qui a dressé une liste des domaines de service des associations qui souhaiteraient être reconnues d'utilité publique : Hospices de vieillards, services au handicapés y compris réhabilitation et formation professionnelle, formation de travailleurs dans le domaine social, etc. (art. 1er).

[650] fixé à trois cents milles Livres libanaises (≈ 150 €).

[651] En Droit français, il faut que l'association ait déjà fonctionné depuis au moins trois ans pour être déclarée d'utilité publique. V. DUFFAR (J.), Les libertés collectives, *op. cit.*, pp.49-50.

[652] Il en est, presque, de même en ce qui concerne le Droit français. V. sur ce sujet : LEBRETON (G.), *op. cit.*, p. 513; DUFFAR (J.), *op. cit.*, pp. 49 - 50.

[653] Cf. CEL, n° 110, 17 février 1962, Rec. Chidiac, 1962, p. 88; n° 298, 28 novembre 1960, Rec. Chidiac, 1961, p. 7. A comparer avec CEF, 15 juillet 1959, Fédération française de tir, RDP, 1960, p. 317.

[654] A ce sujet en Droit français, v. : DUFFAR (J.), les Libertés collectives, *op. cit.*, p.57 et s.; PONTIER (J.-M.), Droits fondamentaux et libertés publiques, *op. cit.*, p. 147; PHILIPPE (X.), Droit administratif des libertés, *op. cit.*, pp.58-59; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, pp.513-514.

[655] CEL, n° 1128, 17 octobre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p. 11; n° 1810 du 8 décembre 1965, Rec. Chidiac, 1966, p.15.

493• Ainsi, le CE peut rendre un avis défavorable si l'association ne fait pas certaines modifications dans son statut, surtout en ce qui concerne la condition de gratuité[657]. Faute de cette dernière condition, l'association ne serait reconnue d'utilité publique, même si elle présentait des recherches et services ayant une influence positive sur l'économie général. Car, ce motif, en soi, ne suffit pas pour lui reconnaître la qualité d'utilité publique[658].

494• Une fois reconnue d'utilité publique, l'association soumet alors à un contrôle périodique et renforcé de l'Administration[659].

495• Néanmoins, dans un arrêt récent (du 8 novembre 2006)[660], le CEL a pris une attitude très libérale en ce qui concerne le pouvoir de contrôle qu'exerce l'Administration sur les associations reconnues d'utilité publique : après avoir rappelé que les associations sont des personnes morales de droit privé et, que la liberté d'association est une liberté fondamentale garantie par la Constitution et insusceptible d'être soumise à aucune forme de contrôle ou d'immixtion de l'Administration[661] que dans le cadre de la loi et par intervention expresse du législateur, le CEL a déclaré que la liberté d'association est le principe, alors que le contrôle de l'Exécutif est l'exception, et que l'exception ne doit pas être supposée, mais consacré par un texte qui la prévoit et détermine son étendue. Donc, l'exception qui instaure le contrôle ne doit pas être généralisée mais doit être interprétée restrictivement.

496• En conséquence, le CEL a précisé que le contrôle de l'Administration sur les entreprises privées d'utilité publique, telles les associations reconnues d'utilité publique, n'est qu'un faible contrôle déterminé par des textes de loi, et ne peut pas prendre la forme de « *tutelle administrative* » : position extrêmement libérale du juge administratif libanais.

---

[656] V. DUFFAR (J.), *op. cit.*, pp. 49-50; LEBRETON (G.), *op. cit.*, p. 513.

[657] CEL, n° 700, 18 juin 1964, Rec. Chidiac, 1964, p. 227.

[658] CEL, n° 1811, 8 décembre 1965, Rec. Chidiac, 1966, p. 14.

[659] CEL, n° 1003, 21 septembre 1964, Rec. Chidiac, 1965, p. 19.
En France, il est affirmé que ce contrôle administratif ne saurait outrepasser les bornes fixées par la loi (v. CEF, 28 mars 1997, JCP, 1997, II, 22880, concl. J.-D. COMBREXELLE).

[660] Arrêt n°93/2006-2007, *in Al-Adl*, N°1, 2007, p.142.

[661] Cf. CEL, n°135/2003-2004 du 18 novembre 2003, *précité.*

497• Or, cette position libérale du CEL en matière d'atteintes administratives commises contre les associations reconnues d'utilité publique, n'est pas adoptée en matière d'atteintes aux associations étrangères.

2- Quant aux associations étrangères

498• On rappelle que les associations étrangères sont réglementées par l'Arrêté N°369/LR du 21 décembre 1939, abrogé par le D.-L. N°135 de 1983, mais remis en vigueur par le D.-L. N°38 du 23 mars 1985. Sont considérées comme associations étrangères, selon l'article 4 de l'Arrêté N°369 de 1939, les associations qui ont leur siège à l'étranger ou qui sont filiales d'une association étrangère ou dirigées par des étrangers[662].

499• En France, les associations étrangères étaient réglementées par le D.-L. du 12 avril 1939 qui a soumis leur création à un régime restrictif d'autorisation préalable et discrétionnaire du ministre de l'intérieur. Mais la Loi 81909 du 9 octobre 1981 a mis fin à ce régime dérogatoire. Donc, depuis 1981 les associations étrangères relèvent du régime de droit commun de la loi de 1901[663].

500• Les associations étrangères ne peuvent se former ni exercer une activité au Liban sans l'obtention d'une autorisation préalable de l'Administration[664].

501• L'autorisation peut être temporaire ou renouvelable périodiquement ou encore conditionnée. De toute façon, l'Administration peut la retirer à tout moment[665].

502• En plus, toute modification du statut de l'association étrangère nécessite une autorisation préalable de l'Administration. Celle-ci doit être notifiée du changement de lieu de résidence et du remaniement apporté à sa direction[666].

503• Le CEL a décidé que l'émission du décret autorisant la constitution d'une association étrangère relève du pouvoir discrétionnaire de l'État. Ce décret est susceptible d'un pourvoi devant le CE, qui ne pourrait contrôler les motifs de la non émission dudit

---

[662] Cf. art. 26 de la loi française du 1er juillet 1901.

[663] V. sur ce sujet, LEBRETON (G.), *op.cit.*, p.517; PONTIER (J.-M.), *op.cit.*, p.149; DUFFAR (J.), *op.cit.*, p. 49.

[664] Art. 1er de l'Arrêté N°369/LR de 1939.

[665] Art.2, de l'Arrêté N°369/LR de 1939.

[666] Art.7 de l'Arrêté N°369/LR de 1939.

décret, ni obliger l'État à l'émettre selon la demande de la partie requérante[667]. Il paraît clairement que le contrôle du CEL en la matière est restreinte.

B- Les litiges concernant la constitution des associations constitutives de syndicats

504• En fait, « *la liberté syndicale malgré ses spécificités tranchées, est présentée en générale comme une forme particulière de la liberté d'association* », considère le professeur J. DUFFAR[668].

505• Ainsi, bien qu'elle n'est pas inscrite dans le texte de la Constitution libanaise, on peut déduire, qu'elle est garantie implicitement par son article 13 qui assure la liberté d'association[669] « *dans les limites fixées par la loi*» ; aussi que par l'alinéa (b) de son préambule, en vertu duquel le Liban s'engage à respecter les principes contenus, en particulier, dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme et dans les deux Pactes de 1966[670].

506• Les syndicats sont définis comme « *des associations qui ont pour but la défense des intérêts professionnels*»[671]. La liberté syndicale est donc la faculté de constituer un syndicat et le droit d'y adhérer.

507• Avant d'étudier la compétence du juge administratif libanais en matière d'atteintes commises par l'Administration au niveau de constitution des syndicats (2), il semble nécessaire de passer en revue les textes qui garantissent et régissent la liberté syndicale (1).

1- Recherche dans les textes

508• Les syndicats sont réglementés principalement par le Code du Travail libanais du 26 septembre 1946, ainsi que par le Décret N°7993 du 3 avril 1952[672] (pris en application dudit Code)[673]. Auparavant, ils étaient régis par la loi Ottomane du 1909, qui constitue le régime de droit commun des associations[674].

---

[667] CEL, n°439, 27 mars 1996, RJAL, N°10, T. 2, 1997, p. 530.
[668] *In* "Les libertés collectives", *op. cit.*, p.65.
[669] Car les syndicats prennent «*(…) la forme légale d'associations soumises à un régime dérogatoire d'autorisation préalable* » : ASSAF (J.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p. 213.
[670] En effet, la liberté syndicale est garantie par l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, par l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
[671] MROUE (H.), Libertés publiques, *op.cit.*, p. 110. V. aussi : CEL, 30 avril 1949, RJL, 1968, p.134.
[672] V. JO libanais N°15 du 9 avril 1952.
[673] Pour une étude détaillée, en langue française, sur la liberté syndicale en Droit libanais, v. notamment : SAAD (G.), « Liberté syndicale et représentation collective des travailleurs au Liban », publié *in* G.

509• D'après l'article 4 du Code du Travail, le syndicat « *est un ensemble de salariés, d'employeurs ou de maîtres-artisans appartenant à l'une des catégories prévues à l'article suivant et groupés en association selon les conditions fixées au titre IV de le présente loi* ».

L'article 5 a déterminé quatre grandes catégories : les syndicats industriels, commerciaux, agricoles et ceux des professions libérales.

510• De son côté, l'article 83 du même Code stipule que « *dans chaque catégorie de professions, les employeurs d'une part et les salariés d'autre part peuvent constituer un syndicat paticulier (…)* ». Et selon l'article 90[675], « *tout employeur ou salarié est libre d'adhérer ou non au syndicat* ».

Néanmoins, il est interdit aux fonctionnaires de l'État d'adhérer aux syndicats (art.15-2 du D.-L. N°112 du 12 juin 1959)[676]. Cette interdiction imposée aux fonctionnaires publics est affirmée par la jurisprudence du CEL[677].

511• Toutefois, « *le libéralisme de l'article 83 du Code du travail libanais (liberté de constituer des syndicats) ne tarde de subir un sacré coup avec l'article 86 du Code du travail libanais qui vient arracher à l'article 83 l'essentiel de sa portée*[678] ». Car, la liberté de constituer un syndicat dans chaque catégorie de professions pour les employeurs ou pour les salariés, est subordonnée, en droit libanais, à l'obtention d'une autorisation préalable du ministre de l'Economie nationale, ministre du Travail actuellement (al. 1er de l'art.86).

512• Ce dernier prend un arrêté d'autorisation ou de refus après avoir consulté le ministre de l'Intérieur. Mais le syndicat, ayant eu l'autorisation, ne sera considéré comme légal qu'après la publication de l'arrêté au Journal Officiel[679].

« *Cette disposition est contraire non seulement à la convention 87 de l'OIT*[680] *mais elle est moins libérale que la loi libanaise "d'origine attomane" de 1909 sur les*

SAAD : Travaux Juridiques, *op. cit.*, p.18 et s.; ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p.213 et s.

[674] V. ASSAF (G.), *Thèse précitée*, p.217.

[675] Les articles 90 à 92 déterminent les conditions réquises pour l'adhésion au syndicat.

[676] portant, Statut général des fonctionnaires publics.

[677] V. Arrêt du 23 octobre 1968, RJL, 1973, p.725.

[678] SAAD (G.), « Liberté syndicale et représentation collective des travailleurs au Liban », *art. préc.*, p.31.

[679] Art. 86 (al. 2) du Code du Travail libanais.

[680] La convention 87 de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) concerne la liberté syndicale.

associations (constitution par simple dépôt de dossier) », dit à juste titre le professeur G. SAAD[681].

513• Une fois constitué, le syndicat jouit alors de la personnalité morale et du droit d'ester en justice[682].

514• Par contre, la création d'un syndicat en Droit français «*ne pourrait être soumise à une autorisation préalable*»[683]. On souligne que selon l'alinéa 6 du préambule de la Constitution française, tout homme «*peut défendre ses droits et intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix*».[684]

515• Statuant sur nombres de litiges relatifs à la liberté syndicale, le CEL va détermine le cadre de sa compétence, surtout en cas de refus de l'autorisation requise pour la constitution d'un syndicat.

2- Recherche dans la jurisprudence

516• Il est à souligner, d'abord, que le CEL a adopté le principe de multiplicité des syndicats dans chaque catégorie de profession, en déclarant, dans une série d'arrêts que «*le principe qui gouverne cette matière est celui de la liberté syndicale et de la faculté de constituer plusieurs syndicats pour une profession déterminée*»[685].

517• Autrefois, le CEL, statuant sur la même question, avait déclaré, qu'eu égard au principe de l'unicité syndicale, il ne peut être créé plus d'un syndicat par profession[686].

518• Le syndicat est défini par le CEL comme étant un organisme d'utilité publique doté d'une personnalité morale de droit privé, car il ne remplit pas une mission de service public au sens juridique du terme. Ainsi, tous les litiges relatifs au fonctionnement interne du syndicat (surtout les opérations électorales), aux relations entre syndicats ou à la relation entre un syndicat et ses adhérents et à l'adhésion aux syndicats, relèvent de la compétence du juge judiciaire[687].

---

[681] *In* « Liberté syndicale et représentation collective des travailleurs au Liban », *art. préc.*, p.32.

[682] Art. 83 de Code du Travail libanais. Cf. art. L. 411 - 10 et L. 411 - 11 du Code du Travail français.

[683] V. CCF, n°71-44 D.C. du 16 juillet 1971, *précitée.*

[684] Pour une étude d'ensemble sur la liberté syndicale en France consulter: DUFFAR (J.), Les libertés collectives, *op.cit.*, p. 63 et s.

[685] CEL, n°511, 18 octobre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.44; n° 217, 25 mai 1970, RJL, 1970, p. 911; n° 457, 12 décembre 1956, Rec. Chidiac, 1963, p. 36.

[686] CEL, n°61/117 du 30 avril 1949, RJL, 1968, p.134.

[687] V. par exemple : CEL, n° 320 et 344 du 26 février 2001, *précité*; n° 208, 17 février 2000, RJAL, N° 15, T. 2, 2003, p. 368; n° 58, 6 novembre 1996, RJAL, N° 12, T. 1, 1998, p. 80 ; n° 191, 7 janvier 1998,

519• Cependant, la Loi N° 364/94 du 1er août 1994 sur l'organisation de la profession d'experts comptables licenciés, a attribué au CEL, dans ses articles 9, 39 et 52, la compétence de statuer sur les décisions d'adhésion au syndicat des experts comptables ainsi que sur les décisions disciplinaires.

Par conséquent, le CEL se déclarait compétent pour connaître de la légalité des actes du conseil de syndicat, à l'exception des litiges relatifs à l'élection de ses membres, qui relèvent de la compétence de la Cour d'appel civile de Beyrouth. Les décisions de cette Cour peuvent être contestées devant le CE[688].

520• Si la compétence du juge judiciaire s'impose lorsqu'il existe des conflits entre les syndicats et ses membres, ou en cas de contentieux portant sur l'organisation et le fonctionnement interne d'un syndicat[689], toute question en rapport avec les conditions de constitution du syndicat[690] relève du juge administratif. C'est ainsi que ce dernier, a décidé que tout refus d'octroi d'autorisation de constitution constitue une décision administrative susceptible de recours pour excès du pouvoir devant le CE[691].

* * *

521• En somme, le CEL est l'ordre juridictionnel compétent pour statuer sur les décisions administratives attentatoires à la liberté de constituer des associations, telles que les refus de délivrer les récépissés attestant la déclaration de constitution aux associations régies par le régime de droit commun de la loi de 1909, et celles de refus d'octroyer l'autorisation de création aux associations régies par les régimes dérogatoires.

RJAL, N° 13, T. 1, 1999, p. 227; n° 165, 18 juillet 1984, RJAL, N° 1, 1985, p. 139 ; n° 1763, 8 décembre 1967, Rec. Chidiac, 1968, p. 10; n° 65, 20 mars 1967, Rec. Chidiac, 1967, p. 96 (v. un contre avis dans l'arrêt n° 1320, 25 novembre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p. 54).

688 V. : CEL, n° 618, 9 juillet 2001, RJAL, N° 16, T. 2, 2004, p. 936 et, n° 318/98 - 99, 10 février 1999, RJAL, N° 14, T. 1, 2003, p. 311.

689 CEL, n°320 et n°349 du 26 février 2001, *précités*, et les arrêts cités dans la précédente note.

690 Notamment celles définies par les articles 86 à 89 du Code du Travail libanais.

691 V. CEL, n°511 du 18 octobre 1963, *précité*.

522• Le juge administratif libanais se reconnaît compétent, également, pour connaître du contentieux portant sur la dissolution administrative des associations.

Section 2 – La compétence du juge administratif en matière de dissolution administrative des associations

523• La dissolution de l'association peut résulter de l'un des cas suivants:

- *La dissolution statutaire*, qui intervient dans les hypothèses et selon les conditions prévues par son statut. C'est ainsi, que l'association prend fin automatiquement au terme de la durée pour laquelle elle a été constituée ou après réalisation de son objet (v. art. 14 de la loi libanaise de 1909).
- *La dissolution volontaire*, décidée par la volonté des associés (v. art.14 de la loi de 1909).
- *La dissolution judiciaire*, prononcée par le juge judiciaire notamment, dans les cas et pour les causes prévus expressément par certains articles du Code pénal libanais (surtout les articles 109 et 338).

524• Selon l'article 109 du CP libanais, les syndicats et les associations pourront être dissous: s'ils ne sont pas conformes aux formalités légales de constitution; s'ils ont été constitués dans un but contraire aux lois ou poursuivent en fait un tel but; s'ils ont contrevenu aux prescriptions légales prévues sous peine de dissolution; s'ils ont encouru la suspension par une décision irrévocable expirée depuis moins de cinq ans.

L'article 338 du CP libanais prévoit la dissolution de toute association secrète et la confiscation de leurs biens, avec des peines de prison[692].

L'association secrète est définie par l'article 337 du CP libanais comme celle ayant une activité illégale et qui aurait omis de présenter les documents demandés par les autorités compétentes[693].

525• D'autres articles du CP libanais[694] prévoient également la dissolution judiciaire de toute association considérée comme responsable de provocation aux dissensions confessionnelles, aux crimes et délits contre les personnes et les biens; atteinte à la forme de l'État sur le double plan économique et social, à son autorité et ses institutions… etc.

---

[692] Cf. art. 14 de la loi de 1909.

[693] Cf. art. 11 de la loi de 1909.

[694] V. les articles 316, 318, et 335.

526• Il en est de même en droit français, où la loi de 1901 envisage trois types de dissolution: la dissolution statutaire, la dissolution volontaire et la dissolution judiciaire[695].

En effet, l'article 3 de ladite loi de 1901 prévoit la dissolution judiciaire de «*toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement (…)*». La dissolution sera prononcée par le Tribunal de grande instance, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public (art. 7).

527• Outre ces trois types de dissolution, qui sortent du cadre de notre étude, les associations peuvent être dissoutes, aussi, par décisions administratives (§1) sous le contrôle du juge administratif (§2).

§1– L'Administration peut décider la dissolution d'associations

528• Si la dissolution des associations par voie judiciaire, dit le professeur RIFAAT, « *est conforme à l'idéal libéral*»[696], la dissolution par voie administrative ne doit cependant outrepasser les bornes fixées par la loi.

Les associations naissent librement, leur dissolution est possible dans les cas prévus par les textes législatifs : il n'appartient pas, donc, à l'Administration de les dissoudre arbitrairement[697].

529• En d'autre terme, le législateur libanais ne reconnaît pas à l'Administration le droit de dissoudre l'association que si les conditions requises par la loi, et qui justifient la dissolution de cette association, étaient remplies (A). Mais il arrive souvent, en pratique, que l'Administration abuse de son droit (B).

A- L'Administration peut dissoudre légalement les associations

530• En France, la dissolution administrative d'association n'est admise, sauf loi spéciale: il s'agit de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées[698].

---

695 Sur ce sujet, consulter entre autres: DUFFAR (J.), Les libertés collectives, *op.cit.*, pp. 59-60; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op.cit.*, p. 510; MERLET (J.-F.), Une grande loi de la III^{ème} République, la loi du 1er juillet 1901, LGDJ, Paris, 2001.

696 RIFAAT (H.-T.), « La protection des droits fondamentaux par le Conseil d'Etat du Liban », *in* POEJ, N^{o}33-34, 1981, p.244.

697 V. CEL, n°135/2003-2004 du 18 novembre 2003, *précité.*

698 Sur la dissolution administrative d'associations en Droit français, v. notamment: DUFFAR (J.), *op.cit.*, p. 60 et s.

531• Au Liban, l'article 3 de la loi de 1909 permet, par décret en Conseil des ministres, la dissolution de toute association qui serait considérée comme constituée contrairement aux dispositions dudit article.

C'est ainsi que la dissolution administrative pourrait être prononcée à l'encontre des associations fondées sur un objet illicite ; se proposant de porter atteinte à l'ordre public, aux bonnes mœurs, à l'intégrité du territoire, aux libertés publiques, à l'unité nationale ou à la forme du gouvernement; fonctionnant sous le titre du nationalisme[699]; déviant de son objet….

532• Par ailleurs, la dissolution administrative est prévue par des textes spéciaux relatifs à certaines catégories d'associations[700], comme par exemple les associations sportives. Ces dernières seraient dissoutes par décision du ministre concerné[701], sur proposition du directeur général, si elles mènent une activité politique; contreviennent aux statuts, règlement intérieur ou aux dispositions légales et réglementaires en vigueur[702].

533• Autre exemple, les syndicats : le Décret N° 7993 du 3 avril 1952[703] pris en application du Code du travail, laisse entendre que l'autorisation de création d'un syndicat pourrait, dans certains cas, être annulée ou retirée par l'Administration[704].

534• Quant aux associations étrangères, l'Administration peut à tout moment retirer leurs autorisations[705].

535• Enfin, en ce qui concerne les associations reconnues d'utilité publique, elles sont susceptibles d'être privées de la qualité d'utilité publique par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre du Travail et des Affaires sociales[706].

536• A noter que, "l'organisme de contrôle", auquel se soumet l'association d'utilité publique, peut proposer le dépouillement de la qualité d'utilité publique à l'encontre de l'association en cas de violation des lois, violation ou déviation des objectifs en vu

---

[699] V. art. 4 de la loi de 1909.

[700] Selon l'article 1er du D.-L. N°10830/1962, la dissolution administrative des partis politiques intervient aussi en cas d'actes criminels commis en atteinte à la sûreté de l'Etat par leurs membres et en cette qualité, à l'issue de jugements définitifs.

[701] En l'espèce le ministre de la jeunesse et des sports.

[702] V. le Décret ministériel N°9104 (*in* JO libanais, N°49 du 26 septembre 1996, p.3511) qui a fixé les conditions dans lesquelles les associations de jeunes, les associations sportives et les associations scoutes peuvent crées ou dissoutes, ainsi que les conditions d'exercice de leurs activités.

[703] *In* JO libanais, N°15 du 9 avril 1952.

[704] V. Art. 14 du Décret N°7993 de 1952.

[705] Art.2 al.2 de l'Arrêté N°369/LR du 21 décembre 1999.

[706] Art.3-b du D.-L. N°87 du 30 juin 1977.

desquels elle a été reconnue d'utilité publique, et en cas d'abstention, durant deux années consécutives, à réaliser ses objectifs[707].

Une fois dépouillée de sa qualité d'utilité publique, l'association perd alors les privilèges découlant de cette qualité et s'assujettit au régime de droit commun de la loi de 1909. Ainsi, nous pensons que le dépouillement de la qualité d'utilité publique constitue une sorte de "dissolution matérielle", puisque l'association en cause demeure existante organiquement et peut continuer à exercer certaines activités.

B- L'Administration peut dissoudre arbitrairement les associations

537• Si, au niveau des textes, les associations ne peuvent être supprimées que si les conditions requises pour leur dissolution, par voie administrative, sont remplies, au niveau de la pratique, elles se voient souvent dissoutes arbitrairement par simples décrets motivés - toujours - par les nécessités de l'intérêt général et de l'ordre public.

538• En fait, le Gouvernement libanais a pu dissoudre d'emblée, par décret en Conseil des ministres (Décret N^{o} 2231 du 15 février 1992)[708], cent vingt sept associations pour des motifs différents (nature secrète de certaines activités, absence de toute activité au cours des dix dernières années…), et principalement pour le motif "classique" relatif aux nécessités de l'intérêt général et de l'ordre public.

539• Le Décret N^{o}2231 de 1992 fit l'objet d'un recours en annulation devant le CEL par "l'Association de charité de la jeunesse *druze*". Le CEL, observant que le nom de l'association requérante avait été radié de la liste des associations dissoutes, a rejeté le recours au motif qu'il était devenu sans objet, vu que la suppression ultérieure du nom de ladite association par le décret N^{o}4014 du 14 septembre 1993 de la liste des associations dissoutes, valait retrait de la décision de dissolution à l'égard de cette association.

540• La pratique restrictive de l'Administration libanaise fut poursuivie quatre ans plus tard avec le Communiqué du 16 janvier 1996, rendu par le ministre de l'Intérieur, en vertu duquel de nouvelles obligations – non requises par la loi de 1909 – ont été imposées aux associations sous peine de leur retirer leurs récépissés[709].

Heureusement, le CEL statuant sur un recours contre ledit Communiqué, l'a annulé, et a affirmé que le droit reconnu à l'Administration de dissoudre les associations est limité

---

[707] Art. 4-d du D.-L. N°87 de 1977.
[708] *in* JO, N^{o}8 du 20 février 1992.
[709] V. *supra*, n°471 à 479.

par l'existence d'un texte de loi déterminant les motifs qui justifient la dissolution administrative d'associations[710].

541• Ce faisant, la pratique restrictive de l'Administration qui va jusqu'à dissoudre certaines associations, constituées légalement, pour de vagues allégations se trouve opposée à l'intervention du juge administratif qui dispose d'une compétence principale pour contrôler les décisions administratives de dissolution.

§2– La dissolution administrative d'associations est soumise au contrôle du juge administratif

542• Comme à l'égard des atteintes commises par l'Administration au niveau de constitution des associations, le CEL se déclarait également compétent pour connaître des décisions administratives de dissolution des associations.

543• Si l'on met à part le cas unique de l'affaire "Club Bagramian", dans laquelle le CEL adoptait une attitude laxiste vis-à-vis de l'Administration et au détriment de la protection de la liberté constitutionnelle d'association (B), la jurisprudence administrative libanaise adopte, d'une manière générale, une attitude extrêmement libérale, en présentant une intransigeance nécessaire chaque fois où cette liberté fondamentale se trouve menacée gravement; surtout lorsque l'Administration décide illégalement la dissolution d'associations (A).

A- Une intransigeance nécessaire pour sauver les associations des dissolutions administratives

544• Dire que le juge administratif libanais est intransigeant pour protéger les associations, ne signifie pas que tous les décrets de dissolution pris par l'Administration doivent être annulés par le CE.

---

[710] V. CEL, n°135/2003-2004 du 18 novembre 2003, *précité.*

545• En effet, ce dernier peut annuler uniquement les décrets de dissolution qui ne fondent pas sur les motifs fixés par loi (1) tandis que ceux pris conformément aux dispositions de la loi seraient approuvés par le CEL (2).

1- Le juge administratif libanais annule les décrets de dissolution pris contrairement à la loi

546• La liberté d'association, rappelait la Chambre administrative de la Cour de cassation libanaise[711], est une liberté publique garantie par la Constitution ; c'est pourquoi, il ne saurait être question de dissoudre une association, en l'absence d'un motif sérieux et établis[712].

547• Ainsi, il est décidé à maintes reprises que le droit reconnu à l'Administration de dissoudre les associations n'est pas absolu; mais par contre, il est soumis au contrôle stricte du CE[713]. Parce que, comme en France[714], le décret de dissolution, ou bien de retrait du récépissé de constitution d'une association, constitue une décision administrative pouvant y faire grief[715]. Les associations dissoutes jouissent, alors, du droit d'ester en justice et de se pourvoir en annulation contre les décisions de leur dissolution[716].

548• Il faut souligner, cependant, que l'action dirigée contre la dissolution administrative d'une association diffère de celle réclamant l'annulation de la constitution d'association. Cette dernière action relève de la juridiction judiciaire, vu qu'il s'agit d'un litige entre deux parties relevant du droit privé[717].

549• Le CEL a affirmé que la loi sur les associations ne permet pas la dissolution administrative des associations légalement constituées que s'il est établi, avec certitude, que leurs activités menacent la moralité et la sécurité publiques et la sûreté de l'Etat, ou qu'elles ont dévié de l'objet pour lequel elles avaient été constituées, ou encore qu'elles

---

711 On rappelle qu'à l'époque, une chambre administrative de la Cour de Cassation avait remplacé le CEL.

712 Cass. Ch. Adm. n°126, 24 octobre 1952, RJL, 1956, p. 198.

713 V. par exemple: CEL, n°374, 25 février 2002, RJAL, N° 17, T. 1, 2005, p. 502; n°44, 20 décembre 2000, RJAL, N°16, T.1, p. 101; n°1080, 4 octobre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p. 12.

714 En France, le décret de dissolution des associations est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir formé directement devant le Conseil d'Etat. V. MORANG (J.), Les libertés publiques, *op.cit.*, p. 69. Sur la jurisprudence du CEF en matière de dissolution administrative des associations, consulter notamment: DUFFAR (J.), Les libertés collectives, *op.cit.*, p.60 et s.

715 CEL, n°731, 13 juillet 1998, RJAL, N°13, T. 2, 1999, p. 631.

716 CEL, n°374 du 25 février 2002, *précité*.

717 CEL, n°912, 22 mai 1967, Rec. Chidiad, 1967, p.137.

accomplissent des actes interdits par la loi[718]. Il a aussi rappelé que les textes qui limitent l'exercice des libertés ou ceux privatifs de droit sont d'interprétation restrictive. En conséquence, les décisions de dissolution doivent se fonder sur une interprétation très étroite de la loi[719].

550• En général, le CEL, se montre intransigeant en ce qui concerne la vérification des allégations de l'Administration qui ont servi de base à la décision de dissolution. Dans l'affaire «l'Association orthodoxe de bienfaisance de Biskinta», il a refusé de suivre l'Administration qui avait prétendu que l'association requérante s'occupait de politique et que la majorité de ses membres appartenaient à un parti politique[720].

551• Il a aussi décidé que pour dissoudre l'association, il ne suffisait pas de prétendre que quelques uns de ses membres adheraient en secret à des principes communistes ; mais il fallait qu'il soit établi avec certitude que l'association avait dévié de son objet, et avait commis des actes contraires à l'ordre public[721].

552• En outre, le CEL a annulé un décret de dissolution d'une association aux motifs que l'Administration n'a opéré aucune enquête contradictoire et n'a pas entendu les membres responsables de l'activité politique imputée à l'association requérante, et que la décision de dissolution n'avait eu pour base qu'un simple rapport établi par la Sûreté Générale sans aucun document à l'appui[722].

553• Dans un arrêt rendu plus récemment[723], le CEL a déclaré que le décret ordonnant le retrait du récépissé de constitution de «l'Association de charité pour la protection de l'aveugle» devait être annulé puisqu'il a été motivé par la violation des lois et règlements. En réalité, dit le CEL, les moyens matériels et juridiques invoqués à l'appui du décret attaqué étaient inexactes.

En l'espèce, la Haute juridiction administrative a décidé que l'association en tant que personne morale, ne serait responsable d'agissements personnels commis par l'un de ses membres sans autorisation de sa part.

---

[718] V. par exemple les Arrêts: n°44 du 20 décembre 2000, *précité*; n°193, 17 février 2000, RJAL, N°15, T. 2, 2003, p. 346; n°608, 4 mars 1974, Rec. Chidiac, 1974, p.169; n°1057, 3 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p. 84.

[719] CEL, n°51, 17 février 1972, Rec. Chidiac, 1972, p. 72; n°468, 16 décembre 1970, Rec. Chidiac, 1971, p. 38; n°134, 25 mars 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.169.

[720] CEL, n°633, 16 mai 1996, Rec. Chidiac, 1966, p.133.

[721] Cass. Ch. Adm., n°126 du 24 octobre 1952, *précité*.

[722] CEL, n°608 du 4 mars 1974, *précité*.

[723] CEL, n°193 du 17 février 2000, *précité*.

554• Même rigueur dans l'arrêt n° 44 du 20 décembre 2000[724]: le différend entre les membres d'une association ne peut constituer une cause de dissolution[725], tant que cette association ne devie pas de son objet et n'exerce pas des activités contraires à l'ordre et à la sécurité publics. Parce que, dit le CEL, l'Etat n'a pas indiqué en l'espèce la nature de la déviation imputée à l'association.

555• Après avoir rappelé que l'Administration est tenue d'assurer le respect du principe du contradictoire – qui assure les droits de défense – chaque fois qu'elle doit prendre une mesure grave attentatoire aux « *libertés publiques-fondamentales* » et susceptible de léser les intérêts moraux et matériels des personnes, telle la dissolution d'une association, le CEL, dans son arrêt n°29/2004-2005 du 14 octobre 2004[726], a décidé l'annulation du décret de dissolution d'une association au motif que ce décret avait omis l'une des procédures essentielles : « *l'assurance du respect des droits de la défense* ». L'omission de cette procédure, dit le CEL, rend le décret de dissolution contraire aux lois et entaché d'exès de pouvoir.

L'Administration, avant de prendre la décision de dissoudre une association, est tenue donc de donner à cette dernière la possibilité de soutenir son point de vue et de présenter ses observations. Exception faite aux décisions de dissolution qui présentent le caractère d'une mesure de police[727].

556• D'autre part, les décisions administratives de dissolution fondées, par exemple, sur la cessation des activités[728] d'une association, ou sur l'existence de circonstances exceptionnelles et de risque de troubles[729], devaient être annulées.

2- Le juge administratif libanais approuve les décrets de dissolution pris conformément à la loi

557• En effet, le CEL ne manque pas de rejeter les recours présentés contre les décrets de dissolution dans tous les cas où il est affirmé, sans équivoque, que l'association concernée déviait de l'objet pour lequel elle avait été constituée, ou outrepassait son statut

---

[724] *précité*.

[725] Cf. CEL, n°51 du 17 février 1972, *précité*.

[726] *In Al-Adl*, N°2, 2005, p.230. En l'espèce, le CEL s'est appuyé sur la doctrine française, surtout sur les avis de B. JEANNEAU (*in* "Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative", 1954, p.86) et de A. DEMICHEL (*in* "Le contrôle de l'État sur les organismes privés", p.238), cités expressément dans le présent arrêt.

[727] V. aussi : CEL, n°721/2003-2004, 24 juin 2004, *Al-Adl*, N°1, 2005, p.10.

[728] CEL, n° 468, 16 décembre 1970, *précité*.

[729] CEL, n°134, 25 mars 1970, *précité*.

et les lois et règlements qui régissent les activités des associations ou encore, se livrait à des actes contraires à l'ordre public.

558• C'est pourquoi, il a jugé comme bien-fondé le décret de dissolution du «Club de la fraternité arabe» – dont l'objet porte essentiellement sur des sujets culturels et sociaux – qui avait diffusé une brochure reproduisant des extraits d'un discours tenu par son président dans lequel il développait des thèmes politiques [730].

559• Plus récemment, le CEL a approuvé la décision de dissolution d'une association au motif qu'elle n'a pas informé le ministère de l'Intérieur de son existence conformément aux lois en vigueur ni de ses activités, et qu'elle se livrait à des actes à caractère commercial et financier[731].

560• Plus récemment aussi, le CEL, qui a décidé d'annuler le décret de dissolution pour le motif de non respect des droits de la défense[732], s'est fondé sur la jurisprudence du CEF – notamment sur l'arrêt Alain Krivine du 21 juillet 1970[733], dont le CEL a reproduit *in extenso* un de ses considérants – pour rejeter le recours intenté contre un décret de dissolution car il présente le caractère d'une mesure de police[734]. Il s'est exprimé :

« *Considérant que le décret attaqué présente le caractère d'une mesure de police ; qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires prescrivant au Gouvernement de recueillir les observations des associations ou groupements dont il entend prononcer la dissolution, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le décret attaqué ne pouvait être légalement pris qu'après que les associations ou groupements qu'ils représentent auraient été mis à même de présenter leurs moyens de défense* ». Déjà, la doctrine libanaise allait dans le même sens[735]

B- Un laxisme injustifié et regrettable : *l'Affaire "Club Bagramian"*

561• Bien que la juridiction administrative libanaise se montre intraitable en matière de dissolution d'association par voie administrative, elle a présenté, autrefois, un laxisme regrettable dans une affaire qui, à notre connaissance, reste unique : il s'agit de l'affaire Club Bagramian[736].

---

[730] CEL, n°1080 du 4 octobre 1966, *précité*.

[731] CEL, n°203, 17 février 2000, RJAL, N°15, T. 2, 2003, p.358.

[732] V. CEL, n°29/2004-2005 du 14 octobre 2004, *précité*.

[733] CEF Ass., 21 juillet 1970, 2ème espèce Alaine Krivine et autre, JCP, 1971, 16672.

[734] CEL, n°721/2003-2004 du 24 juin 2004, *précité.*

[735] EL KHOURY (Y.), « La décision administrative exécutoire et le droit de la défense », *in* RJAL, N°2, 1986, p.9 et s., p.18 notamment (en arabe).

[736] CEL, n°719, 31 octobre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.29, concl. CHAOUL.

562• Quant aux faits : le Club Bagramian devait se cantonner dans des activités à caractère sportif. Il a constitué un centre culturel qui, selon les allégations de la Sûreté générale, ne manque pas de se mêler d'affaires politiques. C'est pourquoi, ledit Club a été accusé d'avoir dévié de son objet, et fut administrativement dissous.

Le décret de dissolution fut contesté par le Club devant le CEL comme n'étant fondé sur aucune enquête sérieuse. L'Administration a refusé, en dépit des demandes du conseiller rapporteur, de fournir au CEL toutes les informations et les dossiers qui ont servi de base à la décision de dissolution. Elle s'est bornée à affirmer que le Club dissous se livrait à des actes de propagande au bénéfice d'un parti interdit, que l'enquête effectuée par la Sûreté générale libanaise est secrète et qu'il ne saurait être question de produire les documents sercets[737]. Elle a donc produit un dossier incomplet.

563• Ainsi, le CEL a rendu sa décision approuvant la dissolution du Club sans vérifier l'exactitude des motifs de fait ni de leur qualification juridique. Autrement dit, il n'avait pas exercé le contrôle maximum dont il jouit en présence d'une compétence liée de l'Administration, d'une part, et d'une atteinte à une liberté publique-fondamentale, d'autre part. Il s'est exprimé en ces termes:

«Considérant *qu'il ressort de l'ensemble de l'enquête, que le club Bagramian a dévié de l'objet pour lequel il a été formé, qu'il a constitué un centre culturel et qu'il ne manque pas de se mêler d'affaires politiques (…);*

«Considérant que M.L. … représentant de la Sûreté Générale, a affirmé que les informations sur lesquelles l'Administration s'est fondée pour dissoudre le Club ont été réunies par des agents de la Sûreté Générale (…);

« Considérant qu'il ne saurait question d'obliger la Sûreté Générale à donné le nom des agents qui ont fourni les informations, puisqu'elle a signalé que ces informations ont un caractère secret;

«Considérant que tous ces renseignements suffisent à motiver le décret attaqué (…)»[738] (rejet).

---

[737] En l'espèce, la Sûreté générale a affirmé, dans son commentaire fait en réponse aux conclusions présentées par la partie requérante, n'avoir « *(…) nullement l'intention de se lancer dans une polémique avec les avocats (…) ».*

[738] Ces considérants sont traduits par H.-T. RIFFAT, *in* « Dissolution des associations et contrôle du juge », *in* POEJ, septembre-décembre, 1967, p.789.

564• Ce faisant, alors que le Commissaire du Gouvernement l'invitait, en l'espèce, à censurer minutieusement le comportement de l'Administration, le CEL s'est contenté des allégations de celle-ci, et a choisi de la croire « *sur parole* »[739].

565• Heureusement, l'attitude laxiste qu'a adopté le CEL dans cet arrêt reste unique. D'ailleurs, dans sa jurisprudence récente, la Haute juridiction administrative au Liban a consacré le principe selon lequel l'Administration doit être un «*adversaire noble*». C'est-à-dire, qu'elle est tenue de fournir toutes pièces ou dossiers qui seront demandés par le juge. Son refus constitue, dit le CEL, une présomption d'exactitude des allégations et des documents présentés par la partie requérante[740].

* * *

566• La juridiction administrative libanaise est donc compétente pour statuer sur les atteintes administratives commises contre la liberté fondamentale d'association, que ce soit au niveau de sa constitution ou de celui de sa dissolution.

567• D'une manière générale, hormis le cas unique de l'arrêt "Club Bagramian", la Haute juridiction administrative libanaise, saisissant de recours dirigés contre les décisions administratives de dissolution d'associations, exerce en la matière un contrôle maximum: se fondant sur divers éléments d'appréciation, au premier rang desquels se situe le dossier ayant déterminé la décision de l'Administration, elle ne se contente pas seulement de vérifier l'exactitude matérielle des faits, mais aussi il en contrôle la qualification juridique; et cela parce qu'il en s'agit d'une liberté publique proclamée par la Constitution[741].

568• Ainsi, le juge administratif peut contrôler toutes les causes sur lesquelles le décret de dissolution s'est fondé. Sa jurisprudence tend à faire prévaloir la liberté d'association et à annuler la décision administrative qui y porte atteinte[742].

Qu'en est-il alors en cas d'atteintes administratives à la liberté d'expression?

---

[739] *Ibid*.

[740] V. CEL, n°731, 13 juillet 1998, *précité*. Cf. CEF, 28 mai 1954, Barel, Rec. Leb., p.308, concl. Letourneur; 30 janvier 1959, Grange, Rec. Leb., p.85, concl. chardeau; 22 avril 1966, Touchou et Mony, RDP, 1966, p.584, concl. Galmot.

[741] V. CEL, n°1080 du 4 octobre 1966, *précité*; Cass. Ch. Adm. n°126, 24 octobre 1952, *précité*; CEL, 28 juin 1946, Association des employés de Chekka, RJL, 1947, p.39.

[742] V. CEL, n°44 du 20 décembre 2000, *précité.*

Chapitre2

La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté d'expression

569• Comme en matière d'atteinte à la liberté d'association, les actes administratifs attentatoires à la liberté fondamentale d'expression relèvent, en principe, du juge administratif.

570• Considérée comme l'un des fondements de la société démocratique[743], la liberté d'expression est garantie par de nombreux textes internationaux[744], ainsi que par l'article 13 de la Constitution libanaise énonçant que, *« la liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de la presse, la liberté de réunion (…) sont garanties dans les limites fixées par la loi.»*

571• En effet, cette liberté fondamentale trouve sa racine dans la liberté d'opinion – garantie à son tour par l'alinéa (c) du préambule de la Constitution[745] – qui s'analyse, dit le CEL[746], comme *« (…) le droit d'exprimer les pensées, les idées ou les avis, et de transmettre les nouvelles ou les informations par quelque moyen que ce soit (…) »*

572• Ainsi, la liberté d'expression qui comprend la liberté d'émettre, de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées, peut revêtir différentes modalités : liberté de la presse, liberté des spectacles, liberté de réunion et de manifestation[747], et liberté de la

---

[743] *«La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels de pareille société [la société démocratique], l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun»,* énonce la Cour Européenne des droits de l'homme dans son arrêt Handyside du 7 décembre 1976 (Arrêt cité par : DUPEUX J.-Y., « Le droit du citoyen à l'information dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme », *in* Gaz.Pal., 10 février 1996, p. 145).

[744] dont, principalement les textes qui sont incorporés dans la constitution libanaise amendée en 1990 (v. alinéa b. du préambule) : Il s'agit en particulier de la Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1948 (article 19) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[745] L'alinéa (c) dudit préambule dispose : « Le Liban *est une République démocratique (…) fondée sur le respect des libertés publiques et en premier lieu la liberté d'opinion (…) ».*

[746] CEL, n° 438, 19 avril 2001, RJAL, N° 16, T. 2, 2004, p. 619.

[747] On rappelle que, les libertés de réunion et de manifestation constituent dans le cadre des libertés collectives la traduction des libertés d'opinion et d'expression.

communication audiovisuelle. Autrement dit, la liberté d'expression peut s'assurer : soit par des rassemblements éphémères, tels la réunion et la manifestation[748]; soit par le moyen de spectacles, telles que le cinéma et le théâtre; soit par les techniques de la presse écrite et des média audiovisuels[749].

573• La liberté d'expression par le cinéma et le théâtre, n'est pas, en général, libre au Liban, puisqu'elle est soumise à la censure préalable de l'Administration.

En effet, selon l'article premier de la Loi du 27 novembre 1947, tous les films cinématographiques, qu'ils soient produits sur place ou importés, sont soumis à la censure préalable de la Direction de la Sûreté Générale.

L'article 9 de la même loi, reconnaît, en outre, au ministre de l'Intérieur le pouvoir de décider, sur proposition de la Sûreté Générale, et pour des motifs tenant à la sécurité et à l'ordre publics, l'interdiction de tout film, préalablement autorisé par la censure.

Cette interdiction peut être générale ou, au contraire, limitée à certaines régions du pays. Toutes les pièces de théâtre sont soumises à la censure préalable qui s'exerce, selon l'article premier du D.-L. N° 2 du 1er janvier 1977, par la Direction de la Sûreté Générale. Bien plus, elles seront interdites par décision de celui-ci en cas de transgression de ladite censure (art. 3 du même Décret - loi).

574• La Cour d'appel de Beyrouth, statuant sur une atteinte administrative commise contre la liberté d'expression par le cinéma, a déclaré la compétence du CEL pour apprécier la légalité d'un ordre donné par téléphone par le ministre de l'Intérieur, interdisant la projection d'un film pour des raisons d'ordre public[750].

En revanche l'interdiction d'une pièce sans aucun titre juridique constitue une voie de fait attentatoire à la liberté d'expression, relevant ainsi de la compétence du juge judiciaire[751].

---

[748] La jurisprudence libanaise relative aux atteintes administratives aux libertés de manifestation et de réunion est presque absente.

[749] En fait, la liberté d'expression a trouvé son application pratique privilégiée dans la liberté de la presse et dans celle de la communication audiovisuelle. V. FAVOREU (L.) GAÏA (P.) GHEVONTIAN (R.) et autres coll., Droit des libertés fondamentales, Dalloz, 2ème éd., Paris, 2002, p. 194.

[750] Appel Beyrouth, 18 mars 1953, *Naïfé*, RJL, 1953, p. 213.

[751] Tribunal de première instance de Beyrouth, n° 258, 5 mai 1971, *Al-Adl*, 1971, T.3-4, p. 728.

575• Or, vu la rareté de jurisprudence libanaise en matières d'atteintes administratives à la liberté d'expression par les moyens autres que la presse écrite et les média audiovisuels, nous nous bornerons à étudier le domaine d'intervention du juge administratif en cas d'atteintes émanant de l'Administration à ces deux derniers moyens de la liberté d'expression: c'est-à-dire en cas d'atteintes à la liberté de la presse écrite (Section1) et à celle de communication audiovisuelle (Section 2).

Section 1 : *La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de la presse écrite.*

Section 2 : *La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de communication audiovisuelle.*

Section 1 – La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de la presse écrite

576• *« Une presse libre est une condition d'une société libre, la garantie des autres libertés»* [752].

577• La liberté d'expression au moyen de la presse écrite est garantie expressément «*dans les limites fixées par la loi*»[753]. Elle est réglementée actuellement[754] par la Loi du 14 septembre 1962 (Code de la presse) et ses amendements, dont les plus importants en vertu du D.-L. Nº104 du 30 juin 1977 et la Loi Nº330 du 18 mai 1994[755].

578• Bien que ce Code, qui régit la presse au Liban, prévoit dans son article premier que «*l'imprimerie, la presse, la librairie, la maison d'édition et de diffusion sont libres, sans restriction aucune hors du cadre général des lois et des dispositions de la présente loi*» [756], il reconnaît, en revanche, à l'Administration (le ministre de l'Orientation, de l'Information et du Tourisme, remplacé actuellement par le ministre de l'Information) des pouvoirs étendus sur le plan de l'aménagement de cette liberté, dans le but de préserver l'ordre public.

579• La liberté de la presse est totalement libre en France, car soumise à un régime répressif semblable à celui des associations déclarées[757], de sorte que « *tout journal ou écrit périodique peut être publié, sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement*[758] » après une déclaration au parquet[759] dont il est donné récépissé[760].

---

[752] PONTIER (J.-M.), Droits fondamentaux et libertés publiques, *op. cit*, p. 116.

[753] Art. 13 *précité* de la Constitution libanaise.

[754] Sur le régime antérieur de la presse consulter : MROUE (H.), Libertés publiques, *op. cit.*, p. 80 et *s.* ; RIFAAT (H.- T.), Les libertés publique en Droit positif libanais, *op. cit.*, p. 112 et *s.*

[755] Déjà reconnue par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la liberté d'expression est réglementée, en France, par la loi du 29 Juillet 1881, toujours en vigueur, et par différents textes, dont les lois du 1er Août et du 27 novembre 1986, portant réforme du régime juridique de la presse; la loi du 29 mars 1935 sur la profession de journaliste et la loi du 16 Juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse. Sur ce sujet, consulter : BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit (Libertés et droits fondamentaux), Montchrestien, Paris, 1996, p. 81 et *s.* ; COSTA (J.- P.), Les libertés publiques en France et dans le monde, Les Editions S.T.H., Paris, 1986, p. 114 et *s.* ; MASCLET (J.- Cl.), Textes sur les libertés publiques, PUF, « *Que sais-je* ? » N° 2407, 1ère éd., 1988, p. 71 et *s.*. Sur l'histoire de la liberté de la presse en France, v. : Histoire générale de la presse française, sous la direction de C. BELLANGER et J. GODECHOT, PUF, 5 volumes 1969 - 1976.

[756] Cf. art.1er de la loi de 1881 disposant que « *l'imprimerie et la librairie sont libres*».

[757] V. *supra*, n°439 et 457.

[758] Art. 5 de la loi française de 1881.

[759] Art. 7 de la loi de 1881.

[760] Art. 8 de la loi de 1881.

580• Ce faisant, la liberté de la presse bénéficie en France *« (…) d'un niveau renforcé de protection qui se manifeste par la prohibition de tout régime d'autorisation préalable ou de tout régime jugé équivalent»*[761].

De son côté, le CCF a souligné à plusieurs reprises l'éminence de cette liberté en déclarant: *« S'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif et de le concilier avec celui d'autres règles et principes de valeur constitutionnelle»*[762].

581• Par contre, la loi libanaise de 1962 soumet la liberté de la presse à un régime préventif de l'autorisation préalable, aux niveaux de fondation, d'impression et de diffusion.

582• De plus, les périodiques peuvent faire l'objet de saisies administratives et d'interdiction de parution. Ils sont soumis également à la censure préalable en cas de circonstances extraordinaires[763]. Quant aux imprimés étrangers, ils restent, toujours assujettis au contrôle administratif préalable[764].

583• En général, le refus de délivrer l'autorisation et son retrait, la suspension de publication, la saisie administrative des imprimés et l'institution d'un régime de la censure préalable représentent des atteintes saillantes qui peuvent être commises par l'Administration contre la presse écrite.

584• Malheureusement, de l'analyse de la loi actuelle sur la presse et de sa jurisprudence, on remarque que le juge administratif libanais n'est pas compétent pour connaître de toutes ces atteintes.

---

[761] FAVOREU (L.), GAÏA (P.) et autres coll., Droit des libertés fondamentales, *op. cit*, p.199, n° 261.

[762].CCF, n°84-181 D.C., 10 et 11 octobre 1984, Entreprises de presse, GDCC, n° 36, p. 599.

[763] On note que ce régime de censure préalable qui s'institue en périodes extraordinaires, ou bien, exceptionnelles concerne la presse locale et tous les médias (v. art. 39 et s. du D. - L. N° 104 de 1977). Hors telles périodes, cette censure préalable n'existe plus.

[764] Et cela en vertu de l'article 50 modifié, de la loi du 14 septembre 1962.

585• Nous traiterons successivement des atteintes administratives à la liberté de la presse qui échappent au contrôle du juge administratif libanais (§1) et de celles qui tombent sous son contrôle (§2).

§1- Les litiges qui échappent au contrôle du juge administratif

586• Il s'agit là des litiges relatifs au régime de censure préalable sur les imprimés locaux (A), et de ceux portant sur les saisies des imprimés et la suspension de publications (B).

A- Les litiges relatifs au régime de censure préalable sur les imprimés locaux

587• Le régime de censure préalable sur les imprimés locaux n'intervient, selon le droit libanais, qu'en cas de circonstances exceptionnelles.

588• Lorsque le pays ou une partie du pays traverse une période de crise, résultant soit d'une insurrection armée ou d'autres événements qui menacent la sûreté de l'Etat[765], le Gouvernement peut, par décret pris sur proposition du ministre de l'Information, soumettre tous les imprimés ainsi que tous les médias à un contrôle préalable, qui sera levé également par décret.

Le décret instituant cette censure préalable ne peut faire l'objet d'aucune voie de recours, dont le recours pour excès de pouvoir[766].

589• Ce qui n'était pas le cas sous l'empire de la loi initiale de 1962. A cet égard, il faut souligner que le CEL avait pris auparavant une attitude remarquable au sujet de la censure préalable sur la presse locale : à la suite de la crise libanaise de 1958, les journalistes furent convoqués au ministère de l'Information et notifiés de l'institution de la censure préalable, à la suite d'une décision du Conseil des ministres. Le communiqué du ministre de l'Information avait prévu une mesure de suspension contre tout imprimé qui contreviendrait à l'ordre verbal de censure.

---

[765] Art. 39 al. 1er du D. - L. N° 104 du 30 Juin 1977.
[766] Art. 39 du D.-L. N° 104 de 1977.

Cet ordre fit l'objet d'un recours devant le CEL, qui tout en affirmant que la liberté d'expression est sous la protection du législateur, annula le communiqué verbal[767].

B- Les litiges relatifs aux saisies des imprimés et à la suspension de publication

590• Il est à noter, tout d'abord, qu'il ne faut pas confondre les saisies administratives avec les saisies judiciaires. Ces dernières peuvent intervenir dans les seuls cas prévus par la loi.

591• En droit libanais, le procureur général auprès de la Cour d'appel peut suspendre et faire saisir les imprimés si ceux-ci portent atteinte, par des articles diffamatoires, à la personne du Chef d'Etat, son honneur, sa dignité ou à la dignité d'un Chef d'Etat étranger[768]. Il en est également de même en cas de provocation aux crimes et délits, aux dissensions confessionnelles et à l'atteinte à la sûreté de l'Etat[769].

592• Bien entendu, lorsque l'interdiction et la saisie sont décidées par le procureur général (organe de police judiciaire) le juge administratif n'est pas compétent pour en connaître ; puisqu'il ne peut être saisi d'un recours intenté contre les agissements des autorités judiciaires[770]. Toutefois, la question de saisies judiciaires de la presse ne rentre pas dans le cadre de notre étude.

593• En droit français, les autorités de police administrative peuvent, en vue de maintenir l'ordre public, décider d'interdire la diffusion d'une publication et d'en saisir les exemplaires. Face à telles mesures, le juge administratif français reste compétent pour contrôler la légalité des conditions d'intervention comme les finalités du pouvoir de police.

---

[767] V. CEL n° 423, 21 octobre 1958, Rec. Chidiac, 1958, p. 213.

[768] Art. 23 du D. -L. N° 104 de 1977, amendé par l'article 4 de la loi N° 330 du 18 mai 1994.

[769] Art. 24 et 25 du D. - L. N° 104 de 1977, amendé par l'art. 5 de la loi N° 330 de 1994.

[770] V. CEL, n° 1, 19 janvier 1962, Rec. Chidiac, 1962, p. 198 ; n° 425, 15 octobre 1958, Rec. Chidiac, 1958, p. 228.

Autrement dit, celui-ci veille à ce que les mesures de police soient rigoureusement proportionnées au désordre ou à la menace de désordre susceptible d'être créé par la mise en vente ou par la distribution d'une publication de presse[771].

594• En revanche, une saisie gravement irrégulière peut constituer une voie de fait, relevant du juge judiciaire[772].

595• Au Liban, la question de saisies administratives des imprimés et de suspension de publications a connu des vicissitudes sur le double plan textuel et jurisprudentiel.

1- Aperçu historique

596• Sous l'empire de l'Arrêté N° 3080 du 21 avril 1925 complétant l'Arrêté N° 2464 du 6 mai 1924 sur le régime de la presse (période du mandat français) il était reconnu au Gouverneur du Grand Liban le droit de suspendre *« (…) par mesure de gouvernement prise en Conseil des directeurs (…) tout journal ou écrit périodique qui aura publié un ou plusieurs articles, informations ou dessins de nature à porter atteinte à l'autorité des pouvoirs publics (…) »* (art. 1er).

Cette mesure de suspension contre les imprimés a été qualifiée à l'époque par la jurisprudence libanaise d'acte de gouvernement[773].

597• Cependant, sous le régime de la Loi du 2 septembre 1948 (période de l'indépendance) qui a abrogé tous les textes antérieurs dont l'Arrêt N° 3080 de 1925, le Président de la République était compétent pour suspendre, par décret pris en Conseil des ministres, les imprimés pour une durée maximum de trois jours, dans le cas d'injure ou de diffamation envers la personne du Chef d'Etat (art. 65).

598• Après la loi de 1948, ce fut le D.-L. N° 4 du 22 octobre 1952, qui a reconnu au ministre de l'Information le pouvoir de suspendre, pour une durée n'excédant pas trois

---

[771] V. sur cette question les arrêts suivant du CEF : 22 juin 1984, Préfet de police/ Le Monde du Tennis, Rec. Leb., p. 245 ; 10 février 1958, Mezerna, Rec. Leb., p. 628, 28 janvier 1938, Dauvergne, D., 1938, p. 246 ; 25 juillet 1930, Abbé de Kervenoael, D., 1930, p. 497.

[772] V. TCF, 8 avril1995, Action française, Rec. Leb., p. 1226. Pour plus d'informations sur le sujet de saisies administratives en Droit français, consulter entre autres : BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit, *op. cit.*, pp. 97-98 ; COSTA (J.-P.), Les libertés publiques en France et dans le monde, *op. cit.*, pp. 116–117 ; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p. 454.

[773] Sur cette question, consulter: BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op. cit.*, pp. 77 à 79 ; RIFAAT (H.-T.), « A propos de la liberté de la presse : Acte de Haut-Commissaire de France au Liban et compétence du CEL », *in* EDL, N° 2, 1964, p. 345, et sa note sous CEL, n° 207, 8 février 1965, Dame Hatem, *in* EDL, N° 1, 1965, p.181.

jours, les imprimés dont les écrits sont *«susceptibles de nuire »* à l'ordre public, à l'unité et à la souveraineté nationale et à l'intégrité du territoire (art. 44).

En cette période, il était admis communément par les jurisprudences, judiciaire et administrative, que les mesures de suspension et de saisies, ayant été opérées au mépris des procédures définies par la loi (plus précisément à l'article 44 susmentionné) ou ayant été émanées d'autorités manifestement incompétentes, étaient constitutives de voies de fait. Cela veut dire qu'à l'époque, les saisies administratives ne constituaient pas d'actes de gouvernement, et étaient soumises au contrôle du juge administratif[774].

599• Tous ces textes ont été abrogés par la Loi du 14 septembre 1962 qui, dans ses articles 56 et 62, a reconnu au seul procureur général auprès de la Cour d'appel le pouvoir de suspendre et de faire saisir les imprimés dans l'hypothèse de publication d'informations interdites par la loi, et dans celle d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics, aux bonnes mœurs, au sentiment religieux des communautés libanaises ou à la dignité d'un Chef d'Etat étranger. Néanmoins, les articles 56 et 62 suscités furent abrogés suite à l'intervention du D.-L. N° 104 de 1977 amendant la loi de 1962 qui les a remplacé par les articles 23 à 25 *précités*[775].

2- Régime actuel

600• Actuellement, les saisies administratives des imprimés et la suspension de publications interviennent en cas de parution d'imprimés contrairement au décret instituant les censures préalables (en vertu de l'article 39 suscité du D.-L. N°104 de 1977), c'est-à-dire, comme sanction administrative en cas de violation dudit décret (art. 40 du D.- L. N° 104 de 1977).

601• Hélas, l'article 43 du même Décret-loi, élude expressément la compétence du juge administratif en la matière en stipulant que, la décision administrative ordonnant la saisie de l'imprimé ou sa suspension n'est susceptible d'aucun recours, que se soit le recours pour excès de pouvoir ou celui de pleine juridiction[776].

---

[774] V. par exemple : CEL n° 78, 5 avril 1960, Rec. Chidiac, 1960, p. 103 ; Appel Beyrouth (1ère ch. civ.), n° 1304, 14 Juillet 1960, Rec. Chidiac, L'Administration devant la juridiction judiciaire, 1961, p.6. Sur cette question, v. : CHIDIAC (J.), « Les problèmes de compétence et d'indemnisation en matière d'imprimés et de décisions ordonnant leur confiscation », *in* Rec. Chidiac, N° 1, 1961, p. 11 (en arabe). V. également, RIFAAT (H.-T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op. cit.*, p. 148 et s.

[775] V. *supra*, n°591.

[776] Il est à souligner, que la loi de 1962 reconnaît également au ministère de l'Information le droit de saisie et de suspension à l'encontre d'un imprimé de presse, ou bien d'un journal, dans certaines hypothèses : en cas d'irrégularité dans le contenu de l'autorisation (cas de parution avant la délivrance de cette

602• Il faut souligner, par ailleurs, que d'une manière générale, toute atteinte administrative à la liberté de presse – telles les saisies des imprimés et la suspension de publications – présentant le caractère de voie de fait[777], échappe au contrôle du juge administratif, et relève de la juridiction judiciaire.

603• On souligne que les litiges portant sur la propriété d'un imprimé sont également du ressort de la juridiction judiciaire[778]. Il en est aussi de même quant aux crimes et délits commis par la presse (réglementés par le D.-L. N°104 de 1977 avec ses amendements). Ces questions ne relèvent pas de notre présente étude.

§2- Les litiges qui tombent sous le contrôle du juge administratif

604• Hormis les atteintes administratives à la liberté de la presse écrite, étudiées ci-dessus, la compétence de la juridiction administrative s'impose, surtout en cas d'atteintes à la presse locale qui interviennent souvent dans l'hypothèse où l'Administration refuse de délivrer l'autorisation préalable, ou décide le retrait de cette autorisation (A) et en cas d'atteintes à la presse étrangère, qui se manifestent notamment par l'interdiction d'accès au territoire libanais (B).

A- Le contrôle du juge administratif sur les atteintes à la presse locale : *Les décisions de refus et de retrait de l'autorisation*

605• En principe, les décisions prises par l'Administration, (en l'espèce le ministre de l'Information), à l'encontre de la presse locale, constituent des actes administratifs assujettis, par le fait même, au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, c'est-à-dire, du juge administratif ; tant qu'il n'existe pas un texte l'interdisant[779].

---

autorisation; v. art.43, modifié par le D.- L. N° 104 de 1977, la loi N°89/91 et la loi N°330/94); et pour des motifs inhérents à la personne du directeur responsable (le cas de démission dudit directeur: v. art. 35) ainsi que dans les hypothèses prévues par les articles 47, 48, et 49 (cas de violations des conditions relatives à la cessation de l'imprimé, et sa cession entre vifs ou à cause de mort).

Il faut souligner dans ce contexte, qu'en l'absence d'un texte qui exclut expréssement le recours pour excès du pouvoir contre les saisies des imprimés et la suspension de publications, décidées en vertu des articles suscités – en l'absence de toute jurisprudence libanaise à ce sujet – celles-ci restent, à notre avis, soumises au contrôle du juge administratif.

[777] V. *infra (Chapitre du 1er Titre de la 2ème Partie).*

[778] CEL, n°652, 21 mai 1997, RJAL, N°12, T.2., 1998, p. 519.

[779] Comme pour les cas du décret instituant la censure préalable sur la presse locale en périodes exceptionnelles, et des décisions administratives de suspension et de saisies prises contre tous les imprimés sur la base dudit décret (art. 39, 40 et 43 du D.-L. N° 104 de 1977, *précités*).

606• Au Liban, le Code de la presse a institué le régime d'autorisation préalable pour la fondation et la direction de l'imprimerie, la fondation des maisons d'éditions et la vente des imprimés.

607• En effet, l'article 12 de la loi de 1962 (modifié par les lois N° 89/90 et N° 330/94) exige que personne ne peut être propriétaire ni diriger une imprimerie sans l'obtention d'une autorisation, que délivre le ministre de l'Information. Toute contravention à cette disposition entraîne une amende et la suspension de l'imprimerie jusqu'à présentation de l'autorisation.

En cas de décès ou de cession entre vifs, la loi (art. 15 et 17 respectivement) n'exige pas l'obtention d'une autorisation, mais simplement une déclaration auprès du ministère de l'Information[780].

608• La fondation d'une maison d'édition est aussi soumise au régime de l'autorisation préalable délivrée par le ministre de l'information (art. 71 du D.-L. N° 104 de 1977, modifié par la loi N° 330/94). Il en est de même en ce qui concerne la vente des imprimés (art. 74 du D.-L. N° 104/77 modifié par les lois N° 89/91 et N° 330/94).

609• D'après la jurisprudence libanaise, nous avons observé que les cas d'atteintes administratives à la liberté de presse écrite se rattachent en général au régime préventif de l'autorisation préalable pour la fondation des journaux, auquel est soumise la presse locale en droit libanais, notamment : aux cas de refus de délivrer l'autorisation et de retrait de cette autorisation.

1- En ce qui concerne le refus de délivrer l'autorisation pour la fondation d'un journal

610• En effet, le droit libanais exige, pour la fondation d'un journal, l'obtention d'une autorisation préalable de l'Administration. Le refus de délivrer cette autorisation constitue un acte administratif soumis au contrôle exclusif du juge administratif.

a- Recherche dans les textes

611• Contrairement à la loi française qui ne nécessite, pour la publication d'un journal ou écrit périodique, ni autorisation, ni dépôt de cautionnement[781], la loi libanaise de 1962 stipule qu'*«il est strictement interdit de faire paraître un imprimé de presse*[782] *avant*

---

[780] Il faut souligner qu'il est interdit aux fonctionnaires d'écrire et de publier sans autorisation préalable de leurs supérieurs (v. D.-L. N° 112 de 1959 portant Statut des fonctionnaires, toujours en vigueur au Liban).

[781] V. art. 5, 7 et 8 de la loi de 1881, *précités.*

[782] Ou bien un journal.

l'obtention d'une autorisation du ministre de l'Orientation, de l'Information et du Tourisme[783]*, après avis du syndicat de la presse*» (art. 27). A l'autorisation préalable, s'ajoute la nécessité de déposer un cautionnement[784].

612• En effet, l'autorisation se délivre sur la base d'une déclaration signée par le requérant[785] et portant diverses mentions essentielles, qui se rattachent en général, quelle que soit la nature de la personne requérante (physique ou morale), au propriétaire, au directeur responsable et au journal (art. 38).

613• Ainsi, en vertu de cet article, la déclaration présentée au ministère de l'information doit porter les mentions suivantes: le nom du requérant, sa nationalité, son adresse, date et lieu de naissance; le titre du journal, son caractère (politique ou non politique, littéraire, scientifique ….. etc.), lieu de parution et d'imprimerie, langue(s) utilisée(s); le nom du directeur responsable, sa nationalité, date et lieu de sa naissance, ses titres, son domicile et son acceptation de la responsabilité de directeur, un extrait de son casier judiciaire, une attestation du syndicat de la presse certifiant la bonne conduite du directeur; le nom de l'imprimerie qui imprime le journal et son adresse; la garantie bancaire exigée par l'article 36 [786].

614• D'autre part, l'article 30 de la loi de 1962, exige que le requérant de l'autorisation doit porter la nationalité libanaise, et doit être domicilié et résidé au Liban, et qu'il ne soit pas « *au service d'un Etat étranger*»[787].

615• De surplus, la déclaration doit mentionner le mode d'acquisition du journal: autorisation, cession pour cause de décès ou entre vifs, à titre onéreux ou à titre gratuit[788].

616• Après vérification de toutes les conditions requises, le ministre de l'Information accorde l'autorisation[789] dans un délai d'un mois suivant le dépôt de la demande. Passé ce

---

[783] On rappelle que le ministère de l'orientation, de l'information et du tourisme est remplacé actuellement par le ministère de l'Information.

[784] L'article 33 (al. 3) prévoit la nécessité d'une garantie bancaire, en espèces, pour couvrir les dommages-intérêts qui pourraient incomber au propriétaire de l'imprimé. Le montant de cette garantie sera fixé par le ministère de l'Information, après avis du syndicat de la presse.

[785] Néanmoins, si le journal appartient à une société ou une association, la demande doit être signée par le directeur responsable (art. 40 de la loi de 1962).

[786] Cet article fut abrogé récemment par l'article 10 de la loi N° 330/94.

[787] V. Cass. Ch. Adm., 28 Juin 1952, cité par : NAJI (K.), Les libertés politiques …., *Mémoire précité*, p. 86.

[788] Art.39 de la loi de 1962.

délai, le silence dudit ministre équivaut à un refus tacite. En revanche, le refus explicite doit être rendu par une décision motivée (art. 28, al. 1er).

617• De toute façon, le demandeur dispose d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative, que ce soit, en cas de refus tacite ou en cas de refus explicite (al. 2 de l'art. 28).

b- Recherche dans la jurisprudence

618• Saisi d'un recours contre un refus tacite de délivrer l'autorisation, le CEL[790] a affirmé que *« l'Administration est tenue de trancher toute demande d'autorisation présentée devant elle, soit par décision explicite d'acceptation ou de refus, soit de faire de son silence durant un mois dès la présentation de la demande une décision tacite du refus (…) »*. Cette dernière décision, poursuit le CE, est susceptible d'un recours en annulation pour excès de pouvoir.

619• En 1956, la Chambre administrative de la Cour de cassation libanaise (remplaçant à l'époque le CEL) avait affirmé un principe toujours valable, en jugeant que l'Administration est obligé d'accorder l'autorisation quand se trouvent réunies les conditions prévues par la loi. En conséquence, le ministre de l'Information dans la délivrance ou le refus de l'autorisation ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire mais d'une compétence liée[791].

---

[789] En droit libanais, les autorisations pour les journaux à caractère politique, ne sont octroyées qu'à des journalistes ou à des sociétés de presse, sous certaines conditions (v. art. 31 modifié par la loi exécutée par le Décret N° 2143 du 11 mai 1971).

En effet, l'article 108 de la loi de 1962 a vidé la liberté de fondation des imprimés politiques de son contenu en maintenant en vigueur le D.-L. N° 74 du 13 avril 1953 (déjà abrogé par le D.-L. N° 121 du 16 septembre 1983, puis remis en vigueur par le D.-L. N° 49 du 23 mars 1985) qui restreignait le nombre de quotidiens politiques à 25 et celui des périodiques à 20, et qui soumettait toute nouvelle autorisation de publication d'un nouveau titre politique à la possession de deux anciens titres de même nature (quotidiens ou périodiques) jusqu'à la stabilisation du nombre selon les termes de la loi.

C'est ainsi que le D.-L. N° 74 de 1953, a gelé en pratique, l'octroi d'autorisation aux nouveaux journaux politiques. Ce qui contrevient, bien entendu à l'article 13 de la Constitution, garantissant la liberté d'expression au moyen de presse. Malheureusement, les restrictions prévues par le D.-L. N° 74/53 ont été confirmés par le CEL (v. Arrêt n° 118 du 27 juin 1984, *in* RJAL, N° 1er, 1985, p. 93).

Ce faisant, la fondation des journaux politiques est soumise à des restrictions additionnelles, qui vont jusqu'à priver cette liberté fondamentale de toute garantie juridique et juridictionnelle.

[790] Arrêt n° 118 du 27 juin 1984, *précité.*

[791] Arrêt du 28 juin 1956, *in* RJL, 1958, p. 376.

620• Cependant, ledit ministre pourrait refuser la délivrance de l'autorisation, s'il constatait que les conditions requises par la loi ne sont pas remplies. Dans ce contexte, le CEL a approuvé un refus tacite d'octroyer l'autorisation au requérant, au motif que sa demande ne portait pas les mentions prévues par l'article 38 de la loi de 1962 *précité*[792].

621• Au pouvoir reconnu au ministre de l'Information de refuser d'octroyer l'autorisation, s'ajoute le retrait de celle-ci.

2- En ce qui concerne le retrait de l'autorisation

622• En vertu de l'article 29 de la loi de 1962, le ministre de l'Information doit retirer l'autorisation de parution d'un imprimé lorsque cet imprimé[793]: n'a pas paru dans un délai de six mois suivant la délivrance de l'autorisation, dès sa cession – même partielle – ou après avoir été autorisé à réapparaître par voie judiciaire ou administrative (al. 1er) ; a cessé de paraître durant trois mois consécutifs[794] (al. 2) ; a outrepassé au contenu de l'autorisation[795] (al. 3) ; enfin, lorsque le titulaire de l'autorisation ne réunit plus les conditions imposées en vertu des articles 30, 33 et 34[796] de la présente loi (al. 4)[797].

623• Il est à souligner, en revanche, que le régime antérieur du D.-L. N° 4 du 22 octobre 1952 (ancien Code de la presse, abrogé par la loi de 1962) reconnaisait au ministre de l'Information le droit de retirer l'autorisation dans les cas où : l'imprimé n'avait pas paru dans le délai d'un mois après l'octroi de l'autorisation ; avait cessé de paraître, sans motif valable, pendant un mois, et n'avait pas réapparu, d'une façon régulière, à

On rappelle qu'aux termes de l'article 28 *précité*, le ministre de l'information doit accorder l'autorisation quand se trouvent réunies toutes les conditions requises. Ce qui indique clairement que celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire. Alors que, s'il veut refuser la délivrance de l'autorisation, il est tenu de motiver sa décision.

[792] CEL, n° 118 du 27 Juin 1984, *précité.*

[793] Cependant, aux termes de l'article 29, le ministre de l'Information est tenu d'adresser auparavant un avertissement ; lequel n'aboutirait au retrait qu'après un délai de deux semaines.

[794] Mais, ce délai peut être prorogé par le ministre de l'information par arrêté motivé, après avis consultatif du syndicat de la presse.

[795] Tel qu'il est défini par les articles 5, 6 et 7, relatifs au caractère politique ou non politique et à la périodicité du journal.

[796] En effet les articles 30, 33 et 34 se rapportent, respectivement, à la nationalité qui doit être libanaise, au domicile et au jouissance des droits…; à la garantie pécuniaire, au capital des sociétés gérant un périodique…; et enfin, au propriétaire d'une agence d'information.

[797] Un retrait d'autorisation entraîne l'inéligibilité pour l'obtention éventuellement d'une autre autorisation pendant une période d'un an suivant le retrait (art. 29).

l'expiration de ce délai ; enfin, si le titulaire de l'imprimé ne réunissait plus les conditions requises par la loi (art. 14).

624• Néanmoins, il était toujours admis que les décisions de retrait de l'autorisation, comme celles de refus d'octroyer cette autorisation, constituaient des actes administratifs susceptibles de recours pour excès du pouvoir, devant le juge administratif.

625• En fait, c'était notamment sous le régime du D.-L. N° 4 de 1952 que le CEL a rendu le grand nombre d'arrêts en la matière; et par lesquels, il a pu dégager quelques principes qui sont encore valables actuellement.

626• Il a décidé par exemple, que le ministre de l'Information ne pouvait utiliser son pouvoir de retirer ou annuler l'autorisation qu'à la condition que l'un des cas prévus par la loi (art. 14 du D.-L. N° 4 de 1952, similaire à l'article 29 de la loi de 1962) soit constaté, et s'il décidait le retrait en dehors desdits cas, sa décision devait faire l'objet d'une annulation[798]; que dans le cas où l'imprimé n'avait pas réapparu dans les délais déterminés légalement, la détention du directeur responsable ne constituait pas de motif légitime pouvant faire obstacle à la décision de retrait[799]; que les décisions de retrait sont des actes individuels qu'il s'agit de notifier aux intéressés[800]… Ce dernier principe a été confirmé récemment par le CEL[801].

627• D'une manière générale, le CEL ne manque pas de contrôler la matérialité des faits ayant motivé la décision de retrait[802].

628• En somme, les décisions de retrait et de refus tacite ou explicite de l'autorisation, qui représentent les atteintes les plus fréquentes à la presse locale, relèvent de la juridiction administrative.

---

798 CEL, n° 491, 15 octobre 1957, Rec. Chidiac, 1957, p. 237.

799 CEL, n° 1044, 5 novembre 1964, Rec. Chidicac, 1965, p. 20. Cf. Appel Beyrouth, 16 novembre 1948, RJL, 1949, p. 394 (la Cour d'Appel a rejeté les arguments du directeur responsable qui faisait valoir qu'il se trouvait à l'étranger). A cet égard, aussi, v. : RIFAAT (H.-T.), note sous CEL, n° 1044 du 5 novembre 1964, *in* EDL, N° 1er, 1965, p. 151 et s.

800 CEL, n° 6, 13 janvier 1958, Rec. Chidiac, 1958, p. 51; no 429, 24 octobre 1958, Rec. Chidiac, 1958, p. 236.

801 CEL, n° 184, 20 décembre 1993, RJAL, N° 8, T.1, 1995, p. 191.

802 V. CEL, n° 1080, 27 juin 1963, Rec. Chidiac., 1963, p. 272.

629• Celle-ci se voit également reconnue compétente pour connaître d'atteintes administratives commises contre la presse étrangère.

B- Le contrôle du juge administratif sur les atteintes à la presse étrangère : *L'interdiction d'accès au territoire national*

630• Si la presse locale est libre, exception faite de l'autorisation préalable et du cautionnement, et n'est soumise à aucune censure préalable sauf en période exceptionnelle[803], il n'en est pas de même de la presse étrangère qui, comme en France[804], est soumise au régime administratif du contrôle préalable.

631• Selon ce régime, l'Administration peut interdire, pour certains motifs, l'accès au territoire national des imprimés étrangers (1). Cette interdiction tombe sous le contrôle du juge administratif (2).

1- L'Administration peut interdire l'entrée de l'imprimé étranger

632• En France, l'article 14 de la loi de 1881, modifié par le D.-L. du 6 mai 1939 donne au ministre de l'Intérieur le pouvoir discrétionnaire d'interdire *« la circulation, la distribution ou la mise en vente en France des journaux ou écrits, périodiques ou non, rédigés en langue étrangère (...)*».

Il lui permet également d'interdire l'entrée en France des écrits *«de provenance étrangère rédigés en langue française, imprimés à l'étranger ou en France »* et de procéder en outre à la saisie administrative des exemplaires des publications interdites.

Les mesures d'interdiction se justifient par des raisons d'ordre public, politique, ou encore diplomatique.

633• Emboîtant le pas à son homologue français, le législateur libanais a autorisé le ministre de l'Information à interdire l'entrée au Liban de tout imprimé étranger et à en saisir les exemplaires, s'il apparaît que l'imprimé est susceptible de porter atteinte à la

---

803 V. *supra*, n°587 et 588.

804 Sur cette question en Droit français, voir entre autres: BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit, *op. cit.*, p. 98 et s. ; WACHSMANN (P.), Libertés publiques, *op. cit.*, p. 435 et s.; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p. 454 et s.

sécurité publique, au sentiment national, à la moralité publique ou à l'entente intercommunautaire (art. 50 *modifié* de la loi de 1962).

634• En outre, cet article réprime l'impression, l'édition, et la distribution au Liban d'un imprimé interdit ou dont les numéros ont été saisis, ainsi que la diffusion d'un résumé qui est susceptible d'engendrer les méfaits que l'interdiction vise à éviter.

D'autre part, il est interdit de publier une édition spéciale destinée au Liban d'un périodique étranger, quelle qu'en soit la forme, sans l'obtention d'une autorisation préalable.

635• Alors, le ministre de l'Intérieur (en France) et le ministre de l'Information (au Liban) dispose, chacun, de larges pouvoirs à l'égard des imprimés étrangers.

Néanmoins, si le texte libanais adopte une notion unique de ceux-ci, qui englobe tous les imprimés provenant de l'étranger sans égard aux langues utilisées[805], la loi française distingue en revanche deux catégories d'imprimés étrangers : ceux rédigés en langue étrangère et ceux *«de provenance étrangère »*, même rédigés en langue française.

La jurisprudence française adopte une conception très large quant aux imprimés de « *provenance étrangère»*[806].

636• De toute façon, les décisions d'interdiction prises par l'Administration contre les imprimés étrangers n'échappent pas au contrôle du juge administratif.

2- Le contrôle du juge administratif

637• La jurisprudence française, abondante en la matière, a évolué successivement[807]: jusqu'en 1954, l'appréciation faite par le ministre de l'intérieur du danger que l'imprimé étranger présente pour l'ordre public, n'était pas susceptible d'être discutée devant la

---

805 V. sur cette question : RIFAAT (H.-T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op. cit.*, p. 145.

806 Le CEF considère, par exemple, comme de « *provenance étrangère* » non pas seulement les écrits édités ou imprimés à l'étranger, ou rédigés par un étranger, mais aussi ceux dont la réalisation a été simplement *«facilitée par de concours étrangers* » (CEF Sect., 4 juin 1954, Barbier, AJ, 1954, p. 360) et ceux, écrits en français par un auteur étranger, à l'aide d'une documentation étrangère et qui révèlent *«une inspiration étrangère »* (CEF Ass., 30 janvier 1980, S.A. Librairie Français Maspero, AJ, 1980, p. 242).

807 V. à cet égard, LEBRETON (G.), *op. cit.*, pp. 455- 456 ; WACHSMANN (P.), *op. cit.*, p. 435.

juridiction administrative[808]. A partir de 1973, le CEF a accepté d'y opérer un contrôle minimum, englobant le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation[809]. Depuis 1997, celui-ci se contentait d'exercer un contrôle normal[810].

638• Les décisions d'interdiction prises par le ministre de l'Intérieur (français) peuvent être motivées, par exemple, par le souci de ne pas nuire aux relations diplomatiques entre la France et un autre pays[811]; ou par l'atteinte à la moralité[812]; ou encore par la lutte contre les idées d'extrême – gauche[813].

639• En revanche, la Haute juridiction administrative libanaise, malgré la rareté de sa jurisprudence sur ce sujet[814], a rendu un arrêt remarquable : saisi d'un recours[815] en annulation contre un arrêté d'interdiction pris en vertu de l'article 50 de la loi de 1962 *précité* à l'encontre d'un ouvrage édité par "Gallimard"[816] et ayant pour auteur un citoyen libanais, le CEL, après avoir rappelé la place "éminente" qu'occupe la liberté d'expression de la presse au sein des libertés fondamentales, a interprété de façon audacieuse les conditions d'application de l'article 50, en décidant que le régime préventif prévu par cet article, ne s'applique qu'exceptionnellement et dans les cas où la poursuite judiciaire ne s'avèrerait pas possible.

Et vu que, poursuit le CEL, la nationalité de l'auteur et sa résidence au Liban ne font pas obstacle à la répression pénale ; l'Administration, en décidant l'interdiction sous le couvert des attributions qui lui sont reconnues en vertu de l'article 50 dans le domaine des imprimés étrangers, a commis alors un excès de pouvoir. Ainsi, le CEL n'a pas retenu le critère géographique imposé par le texte même de cet article.

---

[808] CEF Sect., 4 juin 1954, Sieurs Joudoux et Riaux, AJ, 1954, III. p. 360. V. aussi : CEF, 19 février 1958, Société « Les éditions de la terre de feu », Rec. Leb., p. 114.

[809] CEF Ass., 2 novembre 1973, Librairie Français Maspero, *précité*.

[810] CEF Sect., 9 juillet 1997, Association Ekin, AJ, 1998, p. 374.

[811] CEF Ass., 30 janvier 1980, S.A. Librairie François Maspero, AJ, 1980, p. 242 (dans cette affaire, il a été décidé que la publication de l'ouvrage « l'ascension de Mobutu » était de nature à nuire à la conduite des relations entre la France et le Zaïre).

[812] CEF, 17 décembre 1958, Société Olympia Press, D., 1959, p. 175.

[813] CEF Ass., 2 novembre 1973, S.A. Librairie Français Maspero, GAJA., 13ème éd., 2001, p. 636.

[814] En dépit des recherches minutieuses dans les divers recueils libanais, nous n'avons pu trouvé qu'un seul arrêt rendu en matière d'une interdiction commise par l'Administration contre la presse étrangère.

[815] CEL, n° 94, 24 février 1971, Rec. Chidiac, 1971, p. 7.

[816] Gallimard : est un éditeur français. Il s'agit donc d'un ouvrage provenant de l'étranger.

640• A noter que l'intérêt personnel, direct et légitime du requérant est toujours requis pour que celui-ci puisse soulever un recours contre un acte administratif attentatoire à la liberté de presse devant le Conseil d'État[817].

* * *

641• Après avoir déterminé le domaine d'intervention du juge administratif libanais en cas d'atteintes commises par l'Administration à l'encontre de la liberté d'expression de la presse écrite, il ne nous reste alors qu'à aborder la compétence de ce dernier dans l'hypothèse où l'atteinte administrative porte sur la liberté de communication audiovisuelle.

Section 2- La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de communication audiovisuelle

642• Comme l'a déclaré le CEL dans son arrêt n°438 du 19 Avril 2001[818], la liberté de communication audiovisuelle rentre dans le cadre de la liberté d'opinion, qui est garantie par le préambule de la Constitution libanaise (al. c) et est considérée, par conséquent, comme l'une des libertés fondamentales, dont le cadre général d'organisation et de fonctionnement est fixé par le législateur. Ainsi, toute limitation à cette liberté ne pourrait s'instituer que par un texte de loi.

643• La liberté de communication audiovisuelle est réglementée principalement par la Loi N°382 du 4 novembre 1994[819], qui a disposé dans son article 3: *«le média audiovisuel est libre. La liberté des médias s'exerce dans le cadre des règles de la Constitution et des*

---

817 CEL, n° 486, 16 avril 1977, RJAL, N° 12, T.2, 1998, p. 430.

818 RJAL, N° 16, T.2, 2004, p. 620.

819 En effet, cette loi a mis fin au monopole de l'Etat dans le domaine de l'audiovisuel, qui était exploité par la télévision nationale (CLT) et par la radio d'Etat (Radio Liban). Sur cette question, ainsi que sur le régime antérieur de la radiodiffusion et de la télévision au Liban, consulter : RIFAAT (H.-T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op. cit.*, p. 102 et s. ; ASSAF (G), L'aménagement des libertés publiques au Liban, ***Thèse précitée***, p. 255 et s.

En France également, la radio et la télévision sont passées en quelques années, après plusieurs décennies de contrôle étatique, du monopole à la liberté et au pluralisme. Le système du monopole d'Etat est abandonné par la loi du 29 juillet 1982 qui a été abrogée et remplacée par la loi du 30 septembre 1986 qui, elle-même, a été amendée par les lois du 27 novembre 1986, du 17 janvier 1989, du 1er février 1994 et du 1er août 2000. Sur ce sujet, v. entre autres: MORANGE (J.), « La réforme de la communication audiovisuelle », *in* RFDA, 1994, p.1170; TRUCHET (D.), « Audiovisuel : la liberté de communication », *in* AJ, 2000, p. 1024; WACHSMANN (P.), Libertés publiques, *op. cit.*, p. 447 et s.; BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit, *op. cit.*, p. 116 et s.; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p. 464 et s.

lois en vigueur»[820]. Quant à la liberté d'émission par voie de satellite, elle est régie par la Loi N°531 du 24 juillet 1996.

644• En effet, le législateur libanais, s'inspirant comme d'habitude de son homologue français, a soumis la liberté de la communication audiovisuelle au régime d'autorisation préalable[821] assortie d'un cahier des charges[822].

645• Alors, malgré la consécration du principe de la liberté d'expression par les médias audiovisuels, la loi reconnaît à l'Administration de réels pouvoirs, qui font de cette dernière la gardienne de la régularité dans la constitution et le fonctionnement des entreprises de communication audiovisuelle, et la gardienne de l'ordre public contre les excès possibles.

C'est ainsi que l'Administration, dans ses rapports avec le secteur audiovisuel, dispose du pouvoir de délivrance des autorisations d'émettre aux radios et aux télévisions. Elle dispose également d'un pouvoir de contrôle et de sanctions envers ces sociétés opératrices d'audiovisuelle.

646• Il est à souligner, cependant, qu'en France, ces pouvoirs sont du ressort d'une autorité administrative indépendante: le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)[823].

En effet, le CSA bénéficie de pouvoirs étendus : outre ses fonctions de conseil, il délivre les autorisations aux radios et aux télévisions privées, tant nationales que locales, diffusant tant par la voie hertzienne que par satellite ou par les réseaux câblés; il veille à ce que le secteur public et le secteur privé respectent leurs obligations et il peut dans certains cas infliger des sanctions envers les opérateurs audiovisuels. Bien plus, il nomme les responsables des chaînes publiques (les présidents des sociétés nationales de

---

820 Cf. art. 1er de la loi française du 30 septembre 1986.

821 Art. 5 de la loi N°382 de 1994.

822 V. le Décret N°7997 du 29 février 1996 (décret d'exécution de la loi N° 382 de 1994), *in* JO libanais du 29 février 1996, N°9 (annexe), p. 1 et s..

823 Cet organe représente *«(…) l'instance de conseil et de régulation du secteur de l'audiovisuel»*. PHILIPPE (X.), Droit administratif des libertés, *op. cit.*, p. 53.

programme)[824]. Ce qui a permis, en fait, de supprimer le contrôle direct du pouvoir politique sur le secteur de l'audiovisuel[825].

647• Il en est autrement au Liban, où le secteur de l'audiovisuel est soumis au contrôle de l'Exécutif; puisque le Conseil National de l'Audiovisuel (CNA), bien qu'il soit institué à l'image du CSA, ne jouit pas de compétences que la loi française attribue à ce dernier.

La loi libanaise N° 283/94 ne reconnaît au CNA que de faibles pouvoirs : il émet des avis consultatifs et exerce un contrôle postérieur sur les média audiovisuels, sans aucun pouvoir de sanction[826]. Ce Conseil est compétent, entre autres, pour émettre des avis consultatifs en matière de délivrance d'autorisations, ainsi qu'en matière des sanctions infligées par l'Administration en vertu de l'article 35.

Les compétences du CNA ont été considérées par son ancien vice-président comme purement théoriques[827]. En général, l'analyse des textes relatifs au CNA montre sans équivoque la mainmise du pouvoir exécutif[828].

648• Cela dit, le pouvoir d'octroyer les autorisations d'exploitation du service de radio-télévision est attribué, en droit libanais, au Conseil des ministres, qui délivre également les autorisations d'émettre par voie de satellite. Bien plus, celui-ci et le ministre de l'Information disposent d'un pouvoir de sanction se manifestant notamment par la suspension d'émissions.

649• Mais comme en France, où les atteintes commises par l'Administration (le CSA) sont soumises à un contrôle rigide du CEF[829], le juge administratif libanais, plus

---

[824] Sur ce sujet, v. entre autres: LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op.cit.*, p. 477 et s.; WACHSMANN (P.), Libertés publiques, *op. cit.*, p. 451 et s.; BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit, *op. cit.*, p. 121 et s

[825] PHILIPPE (X.), *op. cit.*, p. 53.

[826] L'organisation et les fonctions du CNA sont énoncées principalement dans les articles 17 à 25 et dans d'autres articles de la loi N° 382 de 1994.

[827] V. Le journal libanais "*Al-Safir*" du 16 décembre 1997.

[828] V. sur cette question : ASSAF (G.), *Thèse précitée*, pp. 265-266.

[829] V. à cet égard : PAULIAT (H.), « Le contrôle du juge administratif sur les décisions des autorités administratives indépendantes compétentes en matière audiovisuelle », *in* RFDA, 1992, p. 256 ; HAID (F.), « L'attribution au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel du pouvoir d'édicter des normes de portée

précisément le CEL, est compétent pour contrôler les atteintes administratives dans le domaine de l'audiovisuel.

650• Il connaît, ainsi, des litiges portant soit sur les décisions de refus de délivrer les autorisations (§1) soit sur les sanctions infligées par l'Administration envers les sociétés de communication audiovisuelle (§2).

§1 – Du contrôle du juge administratif sur les décisions de refus d'octroyer les autorisations

651• La constitution des entreprises de communication audiovisuelle est soumise à une autorisation préalable, dont l'octroi se fait par décret pris en Conseil des ministres après avis du CNA (art. 16 de la loi N° 382/94).

652• En effet, les autorisations se délivrent dans des conditions qui varient selon la nature du média considéré (radio ou télévision)[830] et sont assorties de cahiers des charges qui fixent les conditions juridiques, financières, administratives et techniques, ainsi que les droits et obligations du bénéficiaire de l'autorisation[831].

653• Après avoir passé en revue les conditions requises pour l'obtention de l'autorisation (A), nous présenterons les premières décisions du juge administratif libanais concernant les contestations relatives au refus d'octroyer cette autorisation (B).

A- Les conditions requises pour l'obtention de l'autorisation

654• En effet, il existe une série de conditions qui s'appliquent à toutes les entreprises qui souhaitent obtenir l'autorisation d'émettre par voie hertzienne terrestre, principalement celles relatives aux modalités de constitution.

---

générale et impersonnelle », *in* RRJ (Droit Prospectif), Numéro spécial, 4ème trimestre, 2001, p. 271 et notamment page 277 et s.

830 On souligne que la loi N° 382/94 a distingué entre quatre catégories de sociétés de télédiffusion ou de radiodiffusion. Le Décret N° 7997/96 a approuvé les cahiers des charges pour les deux premières catégories. Quant à la première catégorie, elle est autorisée à émettre toutes sortes de programmes y compris les nouvelles ainsi que les programmes à caractère politique, sur l'ensemble du territoire national; alors que la deuxième catégorie peut émettre sur l'ensemble du territoire libanais toutes sortes de programmes à l'exception de celles à caractères politique, ainsi que les bulletins de nouvelles (v. art. 10 et 11 de la loi N° 382/96).

831 V. le Décret N° 7997 du 29 février 1996, *précité.*

655• Ainsi, l'entreprise demandeuse doit, entre autres conditions, revêtir la forme d'une société anonyme, et être de nationalité libanaise. Il ne lui est pas permis d'avoir plus d'une radio et d'une chaîne de télévision (art. 12 de la Loi N^{o} 382/94).

Toutes les actions de la société doivent être nominatives et être détenues par des personnes physiques ou morales (libanaises) dont chacune, ne peut avoir plus de dix pour cent de l'ensemble du capital de la société, ni être un actionnaire que dans une seule société (art. 13 de même loi).

656• S'il s'est constaté que toutes les conditions requises, tant par la Loi N°382/94 que par le Décret N°7997/1996, sont réunies, le Conseil des ministres délivre le décret d'autorisation (Art. 32 de la loi N°382/94) pour une durée de seize ans renouvelable[832]. Celui-ci peut, alors, dans le cas où telles conditions ne lui apparaissent pas comme remplies, refuser d'octroyer l'autorisation.

657• Quant aux autorisations d'émettre par voie satellitaire, elles sont également délivrées en décret par le Conseil des ministres, après avis du ministre des Postes et Télécommunications (PT). Elles sont assorties ainsi d'une série de conditions énoncées par la loi N° 531/96 et le Décret N° 7289 du 25 janvier 2002 (art. 2 de la Loi N° 531 du 24 juillet 1996).

658• En France, les services radio et télévision diffusant par satellite étaient soumises à la même procédure que la télévision hertzienne terrestre, c'est-à-dire au régime d'autorisation préalable. Cependant, la Loi française du 1er août 2000 a choisi le régime de la déclaration, assortie d'un pouvoir d'opposition du CSA[833].

---

832 Art. 26 de la loi N° 382/94. En fait, les fréquences d'émission restent du monopole de l'Etat qui les concède aux opérateurs audiovisuels par voie de location (v. art. 9 de la loi N° 382/94). Par ailleurs, l'Etat en délivrant l'autorisation, doit tenir compte des traités et accords internationaux relatifs à l'utilisation des fréquences et des ondes (v. art. 8 de même loi).

833 V. à cet égard, FAVOREU (L.) GAÏA (P.) et autres coll., Droit des libertés fondamentales, *op.cit.*, p. 200; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p. 479.

659• Toutefois, la décision du Conseil des ministres peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État pour violation des règles juridiques concernant l'autorisation (art. 24 de la loi N° 382/94).

B- Les premières décisions du Conseil d'État libanais

660• Dans l'un de ses premières décisions, le CEL a eu l'occasion de dégager quelques principes inspirés du droit français, en matière de délivrance d'autorisation[834] :

- Toute société a intérêt légal à obtenir l'autorisation et, par conséquent, à demander l'annulation *«(…) d'un refus opposé par l'Administration à une demande qu'elle a adressé à celle-ci»*[835] sans égard au bien-fondé de son recours.

- La délivrance d'autorisation porte sur l'usage des ondes et de la chose publique, aussi que sur l'exercice d'une liberté fondamentale : la liberté d'expression. Ainsi, l'Administration est tenue d'assurer l'équilibre entre ces trois éléments, sans préférence ou domination de l'un sur les autres.

- Le principe d'égalité entre les administrés doit être respecté ; cela veut dire que, les sociétés demandeuses qui se trouvent dans la même situation doivent être traitées également sans préférence. Il faut signaler qu'en droit libanais, la procédure de délivrance d'autorisation n'est entourée d'aucune annonce au Journal officiel concernant appel à candidature comme cela est le cas en France[836].

- La capacité financière n'est pas une condition préalable pour l'obtention de l'autorisation. Et cela, parce que l'article 32 de la loi N°382/94 dispose que la société ayant obtenu l'autorisation bénéficierait d'un délai d'un an, dès la notification de la décision du Conseil des ministres, pour pouvoir opérer conformément aux conditions imposées par la loi.

---

[834] CEL, n° 609/98, 17 Juin 1999, RJAL, N° 14, T.2, 2003, p. 666. Cet arrêt est émaillé de citations en français puisées dans la jurisprudence et la doctrine françaises.

[835] En l'espèce, il s'agissait d'un refus d'octroi d'une autorisation à une société de télédiffusion de première catégorie: "Le Nouveau" (NTV).

[836] V. sur ce sujet en France : WACHSMANN (P.), *op. cit.*, pp. 451- 452 ; LEBRETON (G.), *op. cit.*, pp. 478- 479. Le principe d'égalité de traitement dans le cadre d'appel aux candidatures afin d'attribuer les fréquences disponibles aux services de communication audiovisuelle est consacré par la Haute juridiction administrative française : v. CEF (Sect.), 25 juin 1993, Société Télé Free-Dom, RFDA, 1993, p. 553, concl. LEGAL ; AJ, 1995, p. 75, note V. TCHEN.

- Le pouvoir du Conseil des ministres, en matière de délivrance d'autorisation *«est loin d'être discrétionnaire»*, puisqu'il existe un ensemble de règles et de procédures fixées par la loi que ledit Conseil doit observer. C'est pourquoi, dit le CEL, l'Administration ne dispose en la matière que d'un *«pouvoir discrétionnaire canalisé»*. En conséquence, le contrôle de la juridiction administrative pourra s'exercer sur les autorisations : bien qu'il soit minimum sur le plan technique, ce contrôle devient plus étendu dans les autres domaines, notamment «(...) *celui de l'expression libre et pluraliste des idées et des courants d'opinions (...)*».

Le CEL fut enfin amené, dans cet arrêt, à annuler la décision de refus d'octroyer l'autorisation à la société requérante "*Al-Jadid*"[837] (NTV) en raison de l'illégalité et de l'irrégularité de ses motifs[838].

661• En revanche, la Haute juridiction administrative libanaise doit juger légales et régulières les décisions de refus de délivrer les autorisations à certaines sociétés de radiodiffusion au motif que celles-ci n'avaient pas respecté les conditions juridiques requises pour la constitution d'une société d'exploitation audiovisuelle (notamment celles énoncées dans l'article 13 de la loi N° 382/94, *précité*)[839].

662• Auparavant, c'est-à-dire sous le régime antérieur, il était décidé que, la question de délivrance ou de non délivrance d'une autorisation à une station privée de radiodiffusion relève du pouvoir discrétionnaire du Conseil des ministres et que, même en cas d'octroi de l'autorisation, l'Administration peut toujours l'annuler ou le retirer sans indemnisation[840].

663• A cette date, la juridiction administrative libanaise n'a pas encore eu l'occasion de statuer sur la question de refus d'octroi d'une autorisation d'émettre par voie de satellite.

---

[837] qui signifie en langue française "Le nouveau".

[838] Aussi, le CEF a décidé dans son arrêt du 18 mai 1990 (Association arménienne d'aide sociale, *in* AJ, 1990, p. 772, concl. B. STIRN) que le refus d'autorisation doit être motivé.

[839] V. : CEL, n° 542, 7 juin 2001, RJAL, N° 16, T.2, 2004, p. 790 ; n° 42, 20 décembre 2000, RJAL, N° 16, T.1, 2004, p. 95.

[840] CEL n° 10, 21 janvier 1988, RJAL, N° 5, 1990- 1991, p. 9.

664• Outre la compétence de contrôler les autorisations, le juge administratif libanais est compétent aussi, à l'instar de son homologue français, pour contrôler les sanctions administrations infligées à l'égard des opérateurs audiovisuels, et notamment à ceux qui sont autorisés à diffuser par satellite.

§2 – Du contrôle du juge administratif sur les sanctions infligées contre les sociétés de communication audiovisuelle

665• La loi N°382/94 pose sans doute le principe de la liberté des média audiovisuels, mais elle exige que cette liberté s'exerce dans le cadre des principes de la Constitution et des lois en vigueur[841].

666• En effet, les sociétés de communication audiovisuelle sont soumises à plusieurs obligations fondamentales, qui sont inspirées en général des obligations imposées aux entreprises de presse.

Il s'agit en particulier de l'ensemble d'interdits édictés par le D.-L. N° 104 de 1977[842], en vertu duquel il est interdit de publier, par exemple, les actes d'accusation et tout acte de procédure criminelle ou correctionnelle avant leur lecture en audience publique, les délibérations du Conseil des ministres, les réunions secrètes du Parlement ou de ses commissions, la divulgation des lettres ou dossiers officiels secrets appartenant à un établissement public … les rapports, lettres, articles et photos contraires aux mœurs (v. art. 12 tel qu'il est modifié par la loi N° 330 de 1994).

667• Les sociétés de communication audiovisuelles sont également tenues de respecter le droit de réponse. Ce droit s'exerce selon les mêmes procédures énoncées dans le Code de la presse et sous peine des mêmes sanctions[843].

668• Ainsi, la liberté de communication audiovisuelle doit s'opérer - comme pour la presse - en fonction du respect des différents objectifs, tels que le respect de l'ordre public, les besoins de la défense nationale et les exigences de l'intérêt public, le respect du

---

[841] Art. 3 *précité.*

[842] amendé par les lois N° 89/91 et N° 330/94 (déjà cités).

[843] V. art. 31 de la loi N° 382/94.

pluralisme et de la liberté d'autrui, ainsi que le respect de l'honnêteté de l'information et de l'objectivité dans la diffusion[844].

669• Le Décret N° 7997/96, qui a approuvé les « cahiers des charges » propres à chaque catégorie de sociétés de télédiffusion ou de radiodiffusion, a ajouté à ces obligations un ensemble de restrictions que les opérateurs audiovisuels sont tenus de respecter.

670• En effet, ledit décret, édicte une série d'obligations générales qui s'imposent à tous les médias : il s'agit, par exemple de l'obligation de ne diffuser aucun sujet ni commentaire de nature à affecter l'économie ou les finances du pays, et de ne diffuser aucune diffamation ou accusation infondée à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Il est interdit également de diffuser ou transmettre tout sujet susceptible d'inciter aux dissensions confessionnelles ou à l'extrémisme religieux, et tout ce qui servirait à inciter la société, surtout les jeunes, à la violence physique ou morale, au terrorisme, ou à la ségrégation raciale ou religieuse.

Bien plus, les médias sont obligés de n'avoir d'autre ressource financière que celle provenant de la nature même de leur objet.

671• D'ailleurs, les opérateurs audiovisuels doivent respecter les conditions de l'autorisation ainsi que les règles juridiques en vigueur[845]. Ils sont responsables des fautes commises dans l'exercice de leurs activités[846]. Ainsi, en cas d'infractions aux obligations qui leurs sont imposées par la loi N° 382/94 et par les autres lois en vigueur, ils pourraient faire l'objet de sanctions[847].

672• Ces sanctions se prononcent, soit par décisions judiciaires, qui sont prononcées par le Tribunal de la presse, notamment dans les cas d'infractions et délits prévus tant par le Code de la presse que par le Code pénal (délits de presse) et qui s'appliquent

---

844 V. art. 7 de la loi N° 382/94.
845 Art. 34 de la loi N° 382/94.
846 Art. 33 de la loi N° 382/94.
847 Art. 35(al. 1er) de la loi N° 382/94.

automatiquement aux média audiovisuels[848], soit par décisions administratives. Seuls ces dernières intéressent notre étude.

673• Après avoir présenté les sanctions que peut infliger l'Administration à l'encontre des opérateurs audiovisuels (A) nous traiterons du contrôle du juge administratif libanais sur ces sanctions (B).

A- Les sanctions que peut infliger l'Administration contre les opérateurs audiovisuels

674• En France, nous avons déjà vu que le CSA est l'autorité administrative compétente pour infliger des sanctions à l'encontre des opérateurs audiovisuels qui ne se soumettaient pas aux obligations prévues par la loi.

675• Celui-ci, afin d'obtenir le respect effectif desdites obligations, peut infliger au titulaire d'autorisation : une mise en demeure publique, une suspension de l'autorisation pour un mois ou plus, une réduction de la durée de l'autorisation, des sanctions pécuniaires, un ordre d'insertion d'un communiqué dans les programmes, et un retrait de l'autorisation. Toutes ces sanctions peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat[849] par un recours de pleine juridiction[850].

676• En revanche, le pouvoir de sanctions administratives qui pourraient être infligées à l'égard des opérateurs audiovisuels est, au Liban, du ressort du ministre de l'Information et du Conseil des ministres.

677• A la différence du droit français, qui se caractérise par la diversité de sanctions que le CSA peut infliger à l'égard des opérateurs audiovisuels, la loi libanaise ne prévoit qu'un seul type de sanction : la suspension d'émission (1).

---

848 V. Art. 35 (al. 2) de la loi N° 382/94. V. également l'article 42 selon lequel, le ministre de l'Information peut demander au tribunal de la presse de prendre une décision de suspension d'émission à l'égard des sociétés qui se trouvent dans un état d'incapacité financière, ou bien, de déficit budgétaire. Le tribunal de la presse peut également, dans d'autres cas, décider l'annulation ou bien le retrait définitif de l'autorisation (art. 45).

849 Sur ce sujet consulter : PAULIAT (H.) « Le contrôle du juge administratif sur les décisions des autorités administratives indépendantes en matière audiovisuelle », *art. préc.* ; HAID (F.), « L'attribution au Conseil supérieur de l'audiovisuel du pouvoir d'édicter des normes de portée générale et impersonnelle », *art. préc.* p. 277; LEBRETON (G.), *op. cit.*, pp. 479 - 480 ; WACHSMANN (P.), *op. cit.*, pp. 452 - 453 - 456.

850 V. par exemple : CEF (Sect.), 11 mars 1994, La Cinq, RDP, 1995, p. 517 : en l'espèce, le CEF avait estimé que la sanction pécuniaire infligée à l'égard de la requérante était disproportionnée, et avait pu, en tant que juge de plein contentieux, diminuer le montant de 5 millions à 3 millions de francs.

Quant aux sociétés diffusant par voie de satellite, elles sont soumises à des obligations supplémentaires, et peuvent faire l'objet de sanctions plus sévères (2).

1- Les opérateurs audiovisuels peuvent faire l'objet d'une sanction unique : la suspension d'émission

678• D'après l'alinéa premier de l'article 35 de la loi N° 382/94, le ministre de l'Information peut, sur proposition du CNA, décider la suspension d'émissions[851] de la société opératrice d'audiovisuel qui se rend coupable d'une première transgression de l'une ou plusieurs des obligations qui lui sont imposées.

679• En cas de récidive, c'est-à-dire, si cette société commettait une deuxième transgression dans l'année qui suit la première transgression, le Conseil des ministres peut décider, sur proposition du ministre de l'Information[852], une suspension d'émettre plus sévère, pour une période d'au moins trois jours et au plus d'un mois.

680• Les décisions de suspension d'émissions peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel devant la juridiction administrative[853].

Néanmoins, la loi a fixé des indemnités forfaitaires[854] au bénéfice des opérateurs audiovisuels qui auraient gain de cause. Jusqu'au maintenant, la jurisprudence administrative libanaise est, à notre connaissance, absente en la matière.

2- Les opérateurs audiovisuels diffusant par voie de satellite peuvent faire l'objet de sanctions plus sévères

681• En effet, outre les obligations générales[855] que doivent respecter toutes les sociétés opératrices d'audiovisuel, les titulaires d'autorisations d'émettre par voie de satellite s'engagent, entre autres, à ne diffuser : de bulletins des nouvelles et de programmes politiques, d'une manière directe ou indirecte, si elles n'étaient pas autorisées

---

[851] pour une période qui ne saurait dépasser trois jours.

[852] basée elle-même sur l'avis du CNA convoqué pour l'occasion par ledit ministre qui peut passer outre si le CNA ne se réunit dans un délai de 48 heures (même article).

[853] V. art. 35-1 de la Loi N°382/94.

[854] Dans les cas où la décision de suspension des émissions est considérée illégale, le juge peut allouer à titre d'indemnité un montant : de dix millions livres libanaises (L.L.) - pour chaque jour - aux télédiffuseurs, et de trois millions L.L. aux radiodiffuseurs (un Euro équivaut à peu près à 2000 L.L.).

[855] mentionnées plus haut (v. *supra*, n°666 à 671).

à les diffuser[856] ; de programmes susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, ou de nuire à l'intégrité de l'Etat et aux moralités publiques, ou aussi de détériorer les relations du Liban avec les Etats frères et amis…. (art. 3, al. 4 de la loi N° 531/96).

682• Ces obligations sont assorties de divers types de sanctions : Le Conseil des ministres peut, sur proposition du ministre de l'information, décider la suspension directe des émissions, pour une période d'un mois au plus. Cette sanction s'inflige dans le cas d'infraction aux dispositions de l'alinéa 4 de l'article 3 *précité.* La société, objet de cette sanction, n'aurait pas le droit de réclamer aucune indemnisation (art. 3, al.4).

683• D'après l'article 4 (al. 1er), le Conseil des ministres peut également, par décret pris sur proposition du ministre de l'Information ou de celui-ci et du ministre des affaires étrangères conjointement, déférer en justice la société qui contreviendrait à la loi, ou suspendre l'utilisation du canal satellitaire, ou encore résilier le contrat de location, pour les causes et les nécessités tirées des «*intérêts supérieurs de l'Etat*».

La société objet de cette sanction ne pourrait recevoir aucune indemnisation, à l'exception du montant de location payé pour la période où celle-ci n'a pas profité de son investissement.

684• Le Conseil des ministres peut, en outre, dans le cas d'infraction à la loi N° 531/96 et aux D. -L. N° 126 et 127 du 12 juin 1959[857], suspendre le contrat de location pour une période déterminée ou le résilier, sans aucune responsabilité, ni indemnisation (al. 2).

---

856 L'autorisation se délivre par décision en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'information (art.3, al. 4, 1er paragraphe, de la loi N° 531 de 1996).

857 portant sur l'organisation de procédures administratives et financières dans la Direction générale des Postes et Télégraphe, et dans celle des Téléphones, successivement.

685• Comme en France, le pouvoir de sanction dont dispose l'Administration (le Conseil des ministres au Liban et le CSA en France) face aux sociétés de communication audiovisuelle, surtout celles qui diffusent par satellite, n'échappe pas au contrôle du juge administratif libanais.

B- Le contrôle du juge administratif sur les sanctions infligées contre les opérateurs audiovisuels

686• Dans ses premières décisions, le CEL a adopté une attitude libérale en interprétant la loi d'une manière extensive pour protéger la liberté constitutionnelle d'expression et éviter aux médias audiovisuels des sanctions arbitraires de l'Administration. Sa jurisprudence n'a concerné, à cette date, que des sanctions décidées contre les opérateurs titulaires d'autorisations d'émettre par voie de satellite.

687• Après avoir fait échec à une tentative de l'Administration d'instaurer un régime de censure préalable sur les opérateurs audiovisuels satellitaires (1) le CEL va préciser récemment que la loi libanaise instaure un régime répressif pour l'application des sanctions administratives contre ces opérateurs (2).

1- La tentative avorté de l'Administration d'instaurer un régime de censure préalable : l'Affaire "Société la LBCI"

688• On rappelle, tout d'abord, que l'atteinte administrative à la liberté de l'audiovisuel peut se manifester par l'institution d'un régime de censure préalable, et que la censure préalable applicable en matière de presse écrite, s'applique également à tous les médias[858].

689• Cependant, on a déjà vu que cette censure ne s'applique qu'en cas de circonstances exceptionnelles et que le décret instituant la censure préalable n'est susceptible d'aucune voie de recours, y compris le recours pour excès de pouvoir[859].

690• Néanmoins, la liberté d'émission par satellite faisait en 1997 l'objet d'une restriction particulière manifestée par l'imposition d'un régime de censure préalable : en se basant sur l'alinéa 4 de l'article 3 de la Loi N°531 de 1996, selon lequel l'opérateur

---

[858] Art. 38 *précité* du D. -L. N° 104 de 1977 amendé par les lois N° 89/91 et N° 330/94

[859] V. *supra*, n°588.

audiovisuel est tenu d'avoir une approbation préalable du ministre de l'Information avant la diffusion de son programme, le ministre de l'Information a rendu l'Arrêté N°20/97 le 22 janvier 1997 qui imposait une censure préalable sur les bulletins de nouvelles et les programmes politiques destinés à être diffusés par satellite.

691• Cet Arrêté faisait l'objet d'un recours présenté par la chaîne LBCI devant le CEL[860]. Ce dernier, après avoir déclaré que l'Arrêté ministériel, objet de pourvoi, constitue une décision administrative relevant de sa compétence et non pas un acte de gouvernement (selon les dires de l'Etat), a pris une décision suspendant l'application dudit Arrêté[861].

692• Quatre ans plus tard, le CEL a rendu sa décision définitive sur l'affaire : se fondant sur le préambule et sur l'article 13 de la Constitution *précité*, il a annulé l'Arrêté du ministre de l'Information en déclarant que l'imposition d'une censure préalable sur les émissions diffusées par satellite échappe au ministre et nécessite l'existence d'un texte de loi, puisqu'il s'agit d'une liberté constitutionnelle. Il a précisé que le texte de l'alinéa 4 de l'article 3 *précité*, ne permet en aucune sorte l'instauration d'une censure préalable.

693• Outre ces motifs, le CEL a argumenté sa décision annulant le susdit Arrêté, par le fait que ce dernier comprenait des obligations et restrictions non prévues par la loi.

2- L'interprétation extensive du Conseil d'État libanais des textes prévoyant les sanctions administratives

694• Dans sa décision n° 438 du 19 avril 2001[862], le CEL a arrêté un ensemble de principes relatifs au pouvoir de sanction dont dispose l'Administration envers les sociétés, surtout celles autorisées à diffuser par voie de satellite :

- La liberté d'émission par satellite est une liberté fondamentale liée à la liberté d'opinion, et s'exerce dans le cadre de la loi.

- La Loi N° 531/96, dans ses articles 3 et 4 *précités*, a institué le régime préventif d'autorisation préalable pour qu'une société opératrice d'audiovisuelle puisse diffuser par

---

[860] CEL, n° 438 du 19 avril 2001, *précité*.
[861] Décision préparatoire n° 86/96 - 97 du 16 avril 1997.
[862] *In* RJAL, N° 16, T. 2, 2004, p. 619.

voie de satellite. Ainsi, dès qu'elle obtient l'autorisation d'émettre, la société titulaire exerce ses activités librement sans aucune intervention ou immixtion préalable de l'Administration.

- En revanche, ladite loi a instauré un régime répressif pour l'application des sanctions administratives contre les sociétés autorisées à diffuser par satellite. C'est ainsi que ces dernières ne pourraient faire l'objet de punition qu'en cas d'infractions aux obligations qui leurs sont imposées, c'est-à-dire si elles contrevenaient aux interdits de diffusion[863], ou en général, si elles outrepassaient les limites prescrites par la loi. Cela signifie alors, que l'autorité administrative est tenue de n'imposer la sanction à l'encontre de la société coupable qu'après l'accomplissement de l'infraction ; et que la liberté d'émission par voie de satellite est soumise à une censure *à posteriori* et, non pas au régime de censure préalable.

Donc, le CEL a, par cet arrêt, défini le pouvoir de sanction reconnu à l'Administration, en précisant que la prononciation des peines prescrites par la Loi N° 531/96 ne pourrait intervenir qu'après la constatation de l'acte punissable commis par la société concernée.

695• Quelques mois plus tard, la Haute juridiction administrative libanaise eut l'occasion de déclarer sa compétence pour contrôler les sanctions infligées par l'Exécutif en vertu des articles 3 et 4 précités de la loi N° 531/96, et pour définir ses pouvoirs en la matière.

696• Ce fut le cas de l'arrêt "Société La LBCI", n° 250 du 27 décembre 2001[864], dans lequel le CEL s'est déclaré compétent pour statuer sur la décision du Conseil des ministres suspendant l'utilisation des canaux satellitaires et interdisant ainsi l'émission des bulletins de nouvelles et des programmes politiques[865].

En l'espèce, le CEL a rejeté les allégations de l'Administration qui considérait que telle décision rentrait dans le cadre des actes de gouvernement. Il s'est prononcé en ces termes : *«Considérant que la citation de l'expression "causes et nécessité tirées des intérêts supérieurs de l'État" ne suffit à elle seule pour considérer l'acte attaqué [la*

---

863 Surtout, la série d'interdits édictés dans l'alinéa 4 de l'article 3 *précité* de la loi N° 531/96.

864 *In* RJAL, N° 17, T.1, 2005, p. 314.

865 Le Conseil des ministres a fondé sa décision (Décret N° 11657 du 10 janvier 1998) sur l'article 4 *précité* de la loi N° 531/96.

décision du Conseil des ministres] comme rentrant dans la catégorie des actes de gouvernement».

697• Étant compétent, le CEL fut amené par la suite à définir ses pouvoirs : s'il appartient au CE de contrôler l'exactitude matérielle des motifs des faits sur lesquels la décision attaquée s'est fondée, il ne peut en revanche se substituer à l'Administration pour discuter l'appréciation faite par lui du degré de gravité de l'atteinte aux intérêts supérieurs de l'État. Ce contrôle relève de l'appréciation de l'Administration, seul juge de l'opportunité. Enfin, le CEL a approuvé la sanction prononcée par le Conseil des ministres à l'égard des sociétés diffusant par voie de satellite[866].

* * *

698• Ainsi, dans le domaine de l'audiovisuel, au Liban, c'est le Conseil des ministres qui dispose du pouvoir d'octroyer les autorisations d'exploitation du service de radio-télévision et celles d'émettre par voie de satellite.

Le pouvoir d'adopter des sanctions à l'égard des sociétés audiovisuelles relève du ministre de l'Information. Alors qu'en France, c'est le CSA qui disposent de tels pouvoirs.

699• Quant au juge administratif libanais, à l'instar du juge administratif français, il est compétent pour connaître des litiges portant sur le refus de délivrer les autorisations. Il contrôle également les sanctions prononcées par l'Administration contre les sociétés de communication audiovisuelle.

---

866 Heureusement, le Conseil des ministres a rendu, le 1er octobre 1998, une décision permettant aux sociétés, déjà interdites, de diffuser des programmes politiques par satellite de rediffuser (v. le journal libanais "*An-Nahar*" du 2 octobre 1998, p. 16).

CONCLUSION DU TITRE 2

700• Les différentes hypothèses d'exclusivité de la compétence du juge administratif libanais, que l'on vient d'examiner, montrent bien que celui-ci contrôle l'ensemble de l'activité de l'Administration lorsqu'elle porte atteinte à l'une des LDF, et qu'il est apte à les défendre efficacement.

701• Autrement dit, la juridiction administrative libanaise, soucieuse de protéger les LDF, ne manque pas d'élargir le cadre de sa compétence quand elle voit que ceux-ci sont menacés. C'est ce que nous avons pu constater en matière d'atteintes aux libertés fondamentales d'association et d'expression (notamment la liberté d'expression par le moyen de la presse écrite et de l'audiovisuel).

702• Statuant en matière d'atteintes administratives à la liberté d'association, le juge administratif libanais sanctionne sans laxisme le refus arbitraire de l'Administration de délivrer le récépissé aux fondateurs de l'association.

Il sanctionne également le refus de délivrer les autorisations requises pour la fondation des associations régies par des régimes dérogatoires (tels les syndicats, les associations étrangères…), d'une part. D'autre part, il contrôle les dissolutions administratives d'associations, et ne manque pas d'annuler, par le recours pour excès du pouvoir, les décrets de dissolution pris arbitrairement.

En somme, il adopte une attitude libérale vis-à-vis de l'Administration lorsqu'elle tente de faire obstacle à la constitution de l'association et à sa continuité.

703• Statuant en matière d'atteintes administratives à la liberté de la presse écrite, le juge administratif libanais est reconnu compétent pour contrôler le refus d'octroyer l'autorisation pour la fondation d'un journal, aussi que pour connaître du contentieux relatif au retrait de cette autorisation.

Il est compétent également pour statuer sur le recours en annulation contre l'arrêté en vertu duquel l'Administration interdit l'accès à un imprimé étranger en territoire libanais.

704• Statuant en matière de la liberté de communication audiovisuelle, le juge administratif libanais est reconnu compétent pour contrôler le refus arbitraire d'octroyer les autorisations d'exploitation du service de radio-télévision, et celles d'émettre par voie de satellite. Il contrôle aussi les sanctions administratives infligées contre les sociétés de communication audiovisuelle.

705• En outre, la juridiction administrative libanaise manifeste, chaque fois qu'elle constate que les libertés et droits fondamentaux sont menacés, une attitude très libérale en interprétant d'une manière extensive les textes qui limitent l'exercice de ces droits et libertés. C'est ce que nous avons pu observer d'après la jurisprudence du Conseil d'État libanais relative aux actes administratifs attentatoires à la liberté d'association et à certains aspects de la liberté d'expression.

706• Dans une série d'arrêts, le CEL a fait échec à la tentative de l'Administration de remplacer le régime de déclaration – sur lequel se fond la constitution des associations régies par le régime de droit commun (Loi de 1909) – par le régime de l'autorisation préalable.

707• Même attitude adoptée par le CEL, qui a aussi avorté une autre tentative de l'Administration d'instaurer un régime de censure préalable sur les bulletins de nouvelles et les programmes politiques destinés à être diffusés par satellite, en affirmant que la Loi N°531 de 1990 sur "l'émission satellitaire" ne prévoit pas tel régime.

L'interprétation extensive des textes de loi qui limitent l'exercice des LDF a été suivie également par le juge administratif libanais qui a précisé que la Loi N°531 de 1990 instaure un régime répressif pour l'application des sanctions que pourrait prononcer l'Administration contre les sociétés audiovisuelles diffusant par voie satellitaire.

708• L'exclusivité de la compétence du juge administratif en matière d'atteintes commises par l'Administration aux libertés et droits fondamentaux, autre que la liberté individuelle et la propriété privée, est donc réelle. Elle n'est limitée que par la volonté du législateur, qui a exclu expressément toute voie de recours, y compris le recours pour excès du pouvoir à l'égard de certains actes administratifs attentatoires aux LDF, tel par exemple le décret pris en périodes exceptionnelles par le Gouvernement, instituant la

censure préalable sur tous les imprimés ainsi que tous les médias (art. 39 du D.-L. N°104 de 1977 qui a modifié le Code libanais de la presse)[867].

Le législateur a exclu également le recours en réparation à l'égard des sanctions que peut prononcer l'Administration contre les sociétés audiovisuelles diffusant par voie de satellite (v. art.3 et 4 de la Loi N°531 de 1996)[868].

709• En outre, la compétence exclusive du juge administratif se trouve aussi limitée par la volonté même de ce juge lorsqu'il qualifie certaines atteintes d'actes de gouvernement[869] ou de voie de fait[870].

---

[867] V. *supra*, n°588.

[868] V. *supra*, n°682 et 683.

[869] V. *infra*, n°746.

[870] V. *infra (Chapitre 1er du Titre 2 de la seconde Partie).*

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

REFLEXIONS SUR LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL EXERCÉ PAR LE JUGE ADMINISTRATIF LIBANAIS SUR L'ADMINISTRATION

710• Il est évident que la protection des libertés et droits fondamentaux (LDF) face à l'Administration par le juge administratif pose, outre la question de compétence, une série de problèmes de fond importants. Quelques réflexions sur l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration par ledit juge, en matière de LDF notamment, sont nécessaires. Celles-ci porterons sur deux points précis : les pouvoirs dont dispose le juge administratif libanais pour assurer une protection effective de ces LDF face à l'Administration (A) et l'insuffisance des ces pouvoirs (B).

A- Les pouvoirs du juge administratif libanais

711• Pour que la protection des LDF soit efficacement assurée par la juridiction administrative, il faut que celle-ci puisse constater les violations commises par l'Administration, y mettre fin, les sanctionner et assurer la réparation des dommages subis par les victimes.

712• En effet, le juge administratif libanais dispose à l'égard de l'Administration de pouvoirs semblables à ceux dont dispose son homologue français. Ainsi, en cas d'atteintes portées par celle-ci aux LDF, il a la faculté d'annuler l'atteinte commise, de réparer le dommage qui en résulte, de la prévenir et la suspendre avant qu'elle soit commise. L'annulation des actes administratifs attentatoires aux LDF et la réparation des dommages qui en résultent s'assurent par le recours pour excès du pouvoir et par le recours en responsabilité[871], respectivement. Alors que la prévention et la suspension des atteintes à ces LDF passent par la procédure de référé et par celle de sursis à exécution.

713• Il est mis donc à la disposition des administrés, d'une part, des voies de recours contentieuses qui tendent soit à obtenir du juge administratif l'annulation de

---

[871] Ces deux voies de recours constituent les éléments les plus importants du contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif sur les actes de l'Administration, surtout sur ceux portant atteintes aux droits et libertés des administrés.

l'acte qu'ils contestent, soit à obtenir la réparation du dommage subis par eux (1) et d'autre part, des garanties processuelles qui leur permettent, avant que l'atteinte soit réalisée, d'en requérir soit la prévention par la procédure de référé, soit la suspension par la procédure de sursis à exécution (2).

1- Les voies de recours contentieuses

714• En vertu du principe de légalité, l'Administration est tenue de se mouvoir dans la sphère du droit public. Sinon, ses actes seront irréguliers, et par conséquent susceptibles d'être annulés et de donner lieu à réparation des dommages qu'ils causent. Pour assurer une protection efficace des LDF des administrés face à l'Administration, la juridiction administrative libanaise revient alors à ses armes classiques, représentés principalement par le recours en annulation pour excès du pouvoir (a) et le recours en réparation (b) qui fait partie du recours de plein juridiction[872].

a- L'annulation des actes attentatoires aux libertés et droits fondamentaux par le recours pour excès du pouvoir

715• En effet, dès lors que l'atteinte aux LDF résulte d'un acte administratif unilatéral, exécutoire et faisant grief[873], les victimes ont la possibilité de demander l'annulation de celui-ci par la voie du recours pour excès de pouvoir.

716• Constituant «*l'instrument essentiel du contrôle juridictionnel de l'Administration*»[874], et «*la meilleure garantie juridictionnelle de la légalité administrative*»[875], puisqu'il est d'ordre public et ouvert en principe contre tous les actes administratifs unilatéraux (qu'ils soient individuels ou réglementaires), même si aucun texte ne l'a prévu et même si un texte a exclu tout recours[876], le recours en annulation pour

---

[872] V. EL-KAISSI (M.), « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *art. préc.*, p.32; VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op. cit.*, p. 221.

[873] V. EL-KAISSI (M), Des conditions de l'acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en Droit administratif libanais, *Thèse précitée.*

[874] VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), *op. cit.*, p.201. Cf. EL-KAISSI (M.), « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *art. préc.*, p.30.

[875] P. CATALA et A. GERVAIS (sous la direction de), Le Droit libanais, T.2, *op. cit.*, p.209.

[876] Car le recours pour excès de pouvoir ne peut être exclu que par un texte legislatif formel. V. : CEL, n°6, 4 mars 1944, Rec., T.V, p.327; n°399, 18 juin 1956, Rec. Chidiac, 1957, p.67; n°182, 20 février 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.108; n°9, 5 janvier 1959, Rec. Chidiac, 1959, p.30. Cf. CEF, 17 février 1950, dame Lamotte, Rec. Lebon, p.110; RDP, 1951, p.478. concl. P. DELVOLVE.

excès de pouvoir relève au Liban de la compétence exclusive du Conseil d'État[877]. Ce dernier en connaît, donc, en premier et dernier ressort, comme c'était le cas en France jusqu'au 1953[878].

717• Le recours pour excès de pouvoir est, comme en France, soumis, quant à sa recevabilité, à certaines conditions relatives à la nature de l'acte attaqué, au requérant et à la procédure[879]. Les cas d'ouverture de ce recours, sont précisés dans l'article 108 du Statut du CEL : 1) l'incompétence; 2) la violation des formalités substantielles prévues par les lois et les règlements; 3) la violation de la loi, des règlements ou de la chose jugée; 4) le détournement de pouvoir[880]. Ainsi, les actes administratifs attentatoires aux LDF entachés de l'un des vices suivants doivent être annulés. Quant aux effets du recours pour excès de pouvoir, ce recours, s'il est bien fondé, a un seul résultat : l'annulation de l'acte incriminé[881]. L'arrêt d'annulation a l'autorité de la chose jugée, *erga omnes*, et rétroactivement, c'est-à-dire qu'il vaut même à l'égard des tiers, et qu'il fait disparaître l'acte *ab initio* de l'ordonnancement juridique[882]. L'arrêt rendu par le Conseil d'État

---

[877] D'après l'article 62 du Statut du CEL : « *Le Conseil d'État statue sur les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets et les arrêtés de caractère administratif qu'ils soient individuels ou réglementaires, rendus par l'autorité administrative* ». Ce recours est considéré « *comme la dernière garantie permettant de contrôler la légalité des actes administratifs* » et comme une application « *des principes généraux qui imposent le respect de la légalité* »(CEL, n°9 du 5 janvier 1959, *précité*), mais il n'est pas une « *action populaire* » (CEL, n°379, 26 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.518).

[878] Date de création des tribunaux administratifs de première instance.

[879] Selon l'article 105 du Statut du CEL « *le recours en annulation pour excès de pouvoir ne peut être intenté que contre des décisions purement administratives ayant force exécutoire et susceptibles de faire grief (…)* » (V. par exemple : CEL, n°503, 22 mai 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.722; n°3, 7 octobre 1999, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.6; n°179, 8 janvier 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.190). Il n'est recevable, d'après l'article 106 « *que de la part de celui qui justifie d'un intérêt personnel, direct et légitime à faire annuler l'acte attaqué »(* V. par exemple : CEL, n°150, 27 janvier 2000, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.268; n°486, 16 avril 1977, RJAL, N°12, 1998, p.430; n°388, 12 mai 1994, RJAL, N°8, T.2, 1995, p.431*).* Parmi les conditions de recevabilité relative à la procédure, on peut citer : l'obligation d'observer le délai de ce recours qui est fixé, en général, à deux mois à dater de la publication de la décision attaquée ou de la notification, si la décision est individuelle (Art. 69 du Statut du CEL); la constitution d'un avocat, contrairement au système farnçais de la dispense d'avocat (Art. 72-4 du Statut du CEL); et l'irrécevabilité dudit recours si le requérant peut mener un autre recours juridictionnel pour obtenir satisfaction(Art. 107 du Statut du CEL), c'est-à-dire un recours parallèle.

[880] Pour une étude d'ensemble, en langue française, sur le contrôle du Conseil d'État libanais sur ces divers moyens de légalité, v. notamment : TABET (M.), « Le juge administratif et la légalité », *in* RA, N° spécial, 1999, p.67 et s.

[881] Cette annulation peut être soit totale, soit partielle, V. CEL, n°24, 12 janvier 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.72.

[882] V. par exemple: CEL, n°83, 29 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.78; n°39, 21 octobre 1999, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.73; n°53/92-93, 28 décembre 1992, N°7, 1994,p.105 n°542, 14 juillet 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.203.

s'impose à l'Administration. Ainsi, il revient à celle-ci de prendre toutes les mesures qu'implique l'arrêt d'annulation[883].

718• En fait, le CEL, grâce au recours pour excès de pouvoir, a pu étendre aussi bien la notion même de légalité que les cas de recevabilité dudit recours, notamment en matière d'atteintes aux libertés et droits publics-fondamentaux. Ceci est illustré par l'élargissement progressif de la notion d'intérêt pour agir[884], et par l'extension du contrôle qu'il exerce sur les actes administratifs attentatoires aux LDF : par l'interprétation large des textes réglementant ces LDF et par le recours fréquent aux principes généraux du droit. Se fiant à une interprétation extensive des textes qui limitent l'exercice des LDF[885], le CEL n'a pas hésité à se référer aux principes généraux du droit[886] applicables même en l'absence de textes pour protéger aussi bien les libertés et droits qui ne sont pas prévus et organisés par des textes formels[887], que ceux garantis par la Constitution et les autres textes en vigueur[888].

---

[883] Art. 93 du Statut du CEL. On évoquera plus loin (*supra*, n°1395 à 1397*)* les moyens mis à la disposition du CEL, qui lui permettent de contraindre l'Administration à exécuter ses arrêts.

[884] En élargissant la notion d'intérêt pour agir, le juge administratif libanais élargit les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, et facilite l'accès des administrés à la juridiction administrative, et par conséquent leur protection face aux atteintes commises par l'Administration à leurs LDF. C'est ce que nous avons pu l'observer, par exemple, en matière d'atteintes à la liberté d'association, où le CEL a accepté l'intérêt aléatoire des associations, à condition qu'il soit certain, pour intenter un recours pour excès de pouvoir (v. CEL, n°135/2003-2004, 18 novembre 2003, *Al-Adl*, N°2, 2004, p.191). V. MOARBÈS (A.), « La notion d'intérêt pour agir dans le recours pour excès de pouvoir » (en droit libanais), *in* POEJ, N°31-32, 1980, p.213 et s. V. aussi : CEL, n°76/2005-2006, 20 octobre 2005, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1467.

[885] C'est ainsi que le CEL a éprouvé la nécessite, et même le devoir, d'interpréter et d'appliquer restrictivement la loi, chaque fois qu'il s'agit d'une atteinte à la liberté individuelle : V. CEL, n°6, 6 janvier 1968, Rec. Chidiac, 1968, p.92. C'est ce que nous avons pu observer, également en matière d'atteintes à la liberté de constitution des associations, qui pourraient être constituées sans autorisation préalable (*v. supra*, n°470 à 481) ainsi qu'en matière d'atteintes à la liberté de communication audiovisuelle (*v. supra*, n°686 à 696).

[886] inspirés dans sa plupart des principes généraux de droit dégagés par la jurisprudence française. V. sur ce point : CATALA (P.) et GERVAIS (A.), Le Droit libanais, T.2, *op. cit.*, p.204 et s.

[887] Il s'agit par exemple des principes suivants : les droits de la défense (CEL, 13 juin 1946, RJL, 1947, p.31; n°210, 8 juillet 1960, Rec. Chidiac, 1960 p.197; n°1374, 13 novembre 1963, Rec. Chidiac, 1964, p.77); la liberté du commerce et de l'industrie (CEL, n°860, 14 juillet 1964, Rec. Chidiac, 1964, p.228; n°48 et 49, 21 décembre 1992, RJAL, N°7, 1994, p.94); la liberté contractuelle collective (CEL, n°1531, 24 décembre 1963, Rec. Chidiac, 1964, p.53)… etc.

Il n'est pas inutile de citer dans ce contexte un considérant très important de l'arrêt du CEL n°60 du 3 juin 1935 (*in* Rec. T. III, P.176) en vertu duquel celui-ci s'est prononcé : « *considérant qu'en l'absence de textes, il appartient au Conseil d'État de s'inspirer des principes de l'équité et de suivre sa voie traditionnelle pour dire le droit et rendre la justice; que dans le silence de la loi, la juridiction administrative crée le droit (…) ».*

[888] V. par exemple : CEL, n°511, 18 octobre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.44, concl. CHAOUL; CEL, 5 septembre 1946, RJL, 1947, p.88. Ainsi, la Haute juridiction administrative libanaise se sert des principes

719• Concernant la portée du contrôle exercé par le CEL, il est admis, en règle générale, que le contrôle juridictionnel des actes administratifs et de la qualification juridique des faits est plus ou moins étendu : il est *restreint*[889], lorsque la décision litigieuse a été prise par l'Administration dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, ou *normal*[890] lorsque celle-ci exerce une compétence liée[891]. Alors qu'en matière de libertés et droits fondamentaux, le juge administratif libanais n'hésite pas à élargir ses pouvoirs d'investigation jusqu'au frontières de l'opportunité[892].

720• En effet, c'est dans le fameux arrêt *Hatem*[893] que le CEL a eu l'occasion de définir la portée de son contrôle sur les actes administratifs portant atteintes aux LDF : affirmant que « *les libertés constitutionnelles sont garanties pour la société et le citoyen (…) »,* le CEL a considéré que lorsqu'une mesure administrative porte atteinte à ces libertés, son contrôle ne se limite pas à l'exactitude matérielle et à la qualification juridique des faits, mais il porte également « *sur l'appréciation faite par l'Administration du danger que représentent les faits, afin de vérifier si la décision administrative était commandé par les circonstances de temps et de lieu »;* et cela *« toutes les fois que la qualification des faits constitue la condition de la légalité de l'acte administratif »*. Le CEL a considéré, en outre, que son contrôle, en la matière, « *est absolu et général »* – même si les textes régissant les libertés sont restrictifs – et *« comporte à la fois la*

---

généraux du droit dans le contrôle de la légalité, et n'hésite pas à reconnaître à ces principes une valeur supérieure à toute autre règle juridique (v. par exemple : CEL, n°70, 9 avril 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.267 ; 5 septembre 1946, RJL, 1947, p.88), que « *le legislateur aussi bien que l'Administration et le juge, sont tenus de respecter et de s'en inspirer, et que toute dérogation à ces principes constitue une loi spéciale, une exception qui doit être appliquée et interprétée restrictivement* » (CEL, n°126, 24 octobre 1952, RJL, 1956, p.198; n°1080, 4 octobre 1966, RJL, 1966, p.944).

889 A souligner que le *contrôle restreint*, ou minimum, inclut dans certains cas *l'erreur manifeste d'appréciation*. V. par exemple: CEL, n°75, 11 janvier 2001, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.181; n°221/98-99, 23 juin 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.210; n°781, 7 juin 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.595.

890 Nous avons déjà vu que le CEL a approfondi le *contrôle normal*, notamment en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, en y incluant la « *théorie du bilan* ». Néanmoins, nous avons pu observer que cette audacieuse théorie n'a que de rares applications. V. *supra*, n°295 à 297.

891 V. CEL, n°322, 31 janvier 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.417.

892 Et cela, en dépit du principe selon lequel : le juge administratif est juge de la légalité. Il ne contrôle pas l'opportunité des décisions administratives. S'il le faisait il se substituerait à l'Administration. V. par exemple : CEL, n°781, 7 juin 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.595 ; n°727, 12 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.616.

893 CEL, n°6, 6 janvier 1968, *Hatem*, Rec. Chidiac, 1968, p.93 (atteinte à la liberté de la presse écrite).

qualification et l'opportunité »[894]. Cette jurisprudence libérale du juge administratif libanais fut confirmée par deux arrêts rendus trois mois après : il s'agit des arrêts *Chaoui*[895] et *Achkar*[896]. Mais, si dans l'arrêt *Hatem précité*, le CEL a limité l'extension de son contrôle aux « *libertés publiques garanties par la Constitution* », alors que dans les arrêts *Chaoui* et *Achkar*, il l'a étendu aux « *droits politiques et civils* », c'est-à-dire aux libertés publiques garanties par la loi et non plus par la seule Constitution[897].

721• Néanmoins, le contrôle général et absolu, voire le contrôle de l'opportunité, qu'exerce le juge administratif libanais en matière d'atteintes aux LDF, ne se trouve pas appliqué systématiquement par celui-ci[898]. Ainsi, dans un arrêt[899] rendu plus récement, le CEL –s'inspirant de l'arrêt Gomel du CEF[900]– a considéré que dans certaines hypothèses d'atteintes à la propriété privée, comme celles qui résultent du classement des sites naturels et des monument historiques, où les textes prévoyant telles atteintes subordonnent les pouvoirs de l'Administration à la réalisation des conditions de fait, il appartient au juge – afin d'examiner si un site ou un monument présente les caractéristiques qui justifient son classement – d'exercer un « *contrôle normal poussé au maximum* ». Ainsi, dit le CEL, le contrôle de la qualification juridique des faits peut aboutir, en l'espèce, « *à substituer l'appréciation du juge à celle de l'Administration, tant que la qualification des faits découle de critères subjectifs soumis à l'appréciation de celle-ci* ».

---

894 En effet, cette jurisprudence libérale du CEL est analogue aux solutions adoptées par la jurisprudence française (surtout des arrêts du CEF du 19 mai 1933, Benjamin, Rec. Leb., p.541; et du 23 janvier 1953, Naud, Rec. Leb., p.32).

895 CEL, n°368, 19 mars 1968, RJL, 1968, p.367 (atteinte au droit d'éligibilité. En l'espèce, le ministre de l'Intérieur a refusé d'agréer la candidature du Mr. *Chaoui* aux élection legislatives du printemps 1968).

896 CEL, n°395, 29 mars 1968, RJL, 1968, p.371 (atteinte au droit d'éligibilité).

897 V. RIFAAT (H.-T.), comment. sur CEL, n°6, 6 janvier 1968, *Hatem*, *in* Rec. Chidiac, 1968, janvier-avril, p.99; et son commentaire sur CEL, n°368, 19 mars 1968, *Chaoui* et n°395, 29 mars 1968, *Achkar*, *in* Rec. Chidiac, 1969, mai-août, pp.115-116.

898 En effet, il est des domaines où le juge administratif libanais refuse d'exercer un contrôle maximum. Il en est ainsi des mesures de refus de délivrer un passeport, d'expulsion des étrangers et, plus généralement, de tous les actes de « *haute police* ». Ces mesures sont exclues expressement du cadre du contrôle général et absolu qu'exerce le CEL en matière des LDF, par la volonté même de celui-ci, et ce dans son fameux arrêt *Hatem*, *précité*.

899 CEL, n°322, 31 janvier 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.417.

900 CEF, 4 avril 1914, Gomel, Rec. Leb., p.488; GAJA, 11ème éd., 1996, p.162. V. aussi : CEF (Sect.), 5 décembre 1947, Ploix, Rec. Leb., p.461 et CEF (Ass.), 2 décembre 1983, Ville de Paris, Rec. Leb., p.481; LPA, 1984, N°77, note MORAND-DEVILLER.

722• Au total, nous n'hésitons pas à affirmer que le contrôle du juge administratif libanais de l'excès de pouvoir est un veritable contrôle, et que nul ne pourrait mettre en doute sa vocation de protecteur des LDF à l'égard de l'arbitraire administratif. L'élargissement des cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir, l'extension du contrôle du Conseil d'État en matière de ces libertés et droits jusqu'aux confins de l'opportunité, la réduction à sa plus simple expression le pouvoir discrétionnaire de l'Administration[901] et l'adoption d'une notion large du bloc de la légalité avec notamment les principes généraux du droit, assurent à la Justice administrative libanaise un rôle primordial dans la protection des LDF. C'est ainsi que le juge administratif libanais, grâce au recours en annulation pour excès du pouvoir, a pu mieux protéger les administrés face à l'Administration lorsqu'elle outrepasse ses prérogatives, en mieux sanctionnant les excès du pouvoir de celle-ci.

723• Toutefois, à l'instar de son homologue français, le CEL ne peut, en matière de recours pour excès du pouvoir, qu'annuler l'acte attentatoire à un droit ou une liberté fondamentale s'il se révèle illégal[902], ou rejeter le recours s'il est infondé. Il ne peut ni réformer l'acte attaqué ni adresser des injonctions à l'Administration ni la condamner pécuniairement[903].

724• Or, l'administré, victime d'atteinte à sa liberté, a droit à une réparation du préjudice qu'il a subi, si cette atteinte est de nature à engager la responsabilité de la Puissance publique.

b- La réparation des dommages causés par les atteintes aux libertés et droits fondamentaux par le recours de plein contentieux

725• L'efficacité du contrôle juridictionnel de l'Administration est augmentée par l'existence d'un contentieux de la responsabilité très ouvert et facile à mettre en œuvre devant le même juge que le juge de la légalité des actes administratifs, c'est-à-dire le Conseil d'État. Il s'agit du recours en réparation qui est destiné « *à condamner*

---

901 V. par exemple : CEL, n°75, 11 janvier 2001, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.181.

902 V. par exemple : CEL, n°76/2005-2006, 20 octobre 2005, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1467 (annulation d'un acte administratif attentatoire à la liberté d'enseignement).

903 V. par exemple : CEL, n°353, 19 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.458; n°40, 11 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.14; n°416/98-99, 24 mars 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.411.

l'Administration à indemiser la victime d'un dommage dont elle est responsable »[904]. Ce recours fait, comme en France[905], partie du recours de plein juridiction, par lequel « *le requérant réclame à l'Administration la reconnaissance et la consécration d'un droit personnel »*[906].

726• Il faut souligner comme point positif du recours en réparation l'admission quasi généralisée de la responsabilité pour faute simple et l'extension considérable de la responsabilité sans faute[907].

727• En principe, la faute, qui constitue le fondement principal de la responsabilité administrative, peut résulter d'un acte réglementaire illégal[908], ou consister en un fonctionnement défectueux du service public : par exemple, omission ou négligence[909], fonctionnement tardif dudit service[910], refus d'exécution des décisions juridictionnelles[911], activités matérielles du service de police[912]. Souvent une faute simple suffit à engager la responsabilité de l'Administration[913], mais dans certains cas, cette responsabilité ne s'engage qu'en cas de faute lourde ou de faute d'une exceptionnelle gravité. C'est ce que nous avons pu observer en étudiant la responsabilité de l'Administration en matières d'activités matérielles du service de police[914]. En général, pour que la responsabilité de

---

[904] VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op. cit.*, p.221.

[905] *Ibid.*

[906] El-KAISSI (M.), « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *art. préc.*, pp.31-32.

Il est à souligner qu'en matière de pleine juridiction, l'intéressé doit lier le contentieux par décision préalable de la part de l'Administration. Cette décision peut être expresse, ou implicite résultant de l'écoulement d'un délai de deux mois sans réponse (v. art.68 et 69 du Statut du CEL. V. aussi CEL, n°498/98-99, 27 avril 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.508). En France, ce délai était de quatre mois, mais depuis la Loi du 12 avril 2000 (entrée en vigueur le premier novembre 2000) il est reduit en deux mois. Sur ce point, v. : PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, pp.126-127.

[907] Pour une étude d'ensemble sur cette question en droit libanais, rédigée en langue française, v. entre autres : P. CATALA et A. GERVAIS (sous la direction de), Le Droit libanais, T.2, *op. cit.*, pp. 215 à 229; EL-MOURTADA (F.), L'originalité de la juridiction administrative libanaise, *Thèse précitée*, pp.511 à 592; FAYAD (A.), « Le juge administratif et la responsabilité de la puissance publique », *in* RA, N°spécial, 1999, pp.52 à 58.

[908] CEL, 7 décembre 1961, Rec. Chidiac, 1962, p.35.

[909] CEL, 29 juin 1944, RJL, 1945, p.250; 31 octobre 1957, Rec. Chidiac, 1958, p.85.

[910] CEL, 27 janvier 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.60.

[911] CEL, n°1350, 12 juillet 1974, Rec. Chidiac, 1974, p.172; n°219, 14 janvier 1998, RJAL, N°13 , T.1, 1999, p.253.

[912] V. *supra*, n°135 et s.

[913] CEL, n°21, 9 janvier 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.123.

[914] V. *supra*, n°152 à 158.

l'Administration soit engagée et pour donner lieu à réparation, le dommage subi par la personne lésée doit être certain, direct, personnel et spécial[915]. Il doit avoir aussi un lien de causalité avec la faute ou bien le fait dommageable[916], et un lien juridique avec l'Administration[917]. Toutefois, dans une certaine mesure, la reconnaissance d'une responsabilité peut même être déconnectée de l'existence d'un dommage effectif, puisque la jurisprudence libanaise accepte d'indemniser, en dehors du préjudice matériel, des préjudices moraux[918]. Bien plus, elle admet la réparation de la douleur morale[919] (*pretium doloris).*

728• Par ailleurs, pour le cas où le recours à la notion de faute est inadéquat, le droit administratif libanais, emboîtant le pas à son homologue français, a développé de très nombreuses hypothèses de responsabilité sans faute de la puissance publique, fondées sur la « *théorie du risque* »[920], ou sur celle d' « *égalité devant les charges publique* »[921].

729• Enfin, il faut souligner – comme point très positif – le lien qui peut s'établir facilement entre l'action en annulation et l'action en indemnité. Il est décidé, par

---

915 Juge unique de Beyrouth (statuant en matières administratives), 18 octobre 1950, *Saab*, RJL, 1951, p.179; CEL, 16 avril 1958, Rec. Chidiac, 1958, p.17; n°700, 15 mai 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.523.

916 CEL, 16 avril 1958, Rec. Chidiac, 1958, p.17; Appel Beyrouth (statuant en matières administratives), 19 juillet 1951, RJL, 1952, p.23; CEL, n°157, 12 juillet 1984, RJAL, N°1, 1985, p.126.

917 Tribunal administratif spécial (supprimé en 1975), 24 avril 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.43; CEL, n°157 du 12 juillet 1984, *précité.*

918 CEL, n°12, 15 mars 1945, RJL, 1945, p.132; Appel Beyrouth, n°583, 5 avril 1951, RJL, 1951, p.402.

919 Juge unique de Beyrouth, n°140, 13 septembre 1950, Rec. Hatem, Fasc. 8, p.58.5 : confirmée par la décision de la Cour d'appel de Beyrouth, n°583 du 5 avril 1951, *précitée*; Juge unique de Beyrouth, 27 août 1952, *Tansa*, RJL, 1952, p.764; CEL, n°404, 9 décembre 1953, *Mouhtar*, *inédit* cité par J. BAZ, *in* "la juridiction administrative au Liban", *op. cit.*, p.205. Il faut souligner dans ce contexte, que la jurisprudence administrative libanaise s'est écartée nettement de la jurisprudence française qui n'a pas admis la réparation de la douleur morale (v. CEF, 17 décembre 1948, époux Marx, Rec. Leb., p.484) que vers la fin de l'année 1961, donc dix ans après son homologue libanaise : v. CEF (Ass.), 24 novembre 1961, Letisserand, D. 1962, p.34, concl. Heumann.

920 Appel Beyrouth, n°541, 13 mars 1951, RJL, 1952, p.18. La théorie du risque régit d'une manière générale, d'après la jurisprudence libanaise, la réparation des dommages causés par les choses ou les methodes dangereuses (v. CEL, n°649, 21 mais 1997, RJAL, N°12, T.2, 1997, p.505 ; n°854, 14 juillet 1964, Rec. Chidiac, 1964, p.235) par les travaux ou les ouvrages publics (v. CEL, n°1004, 24 novembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.91 ; n°93, 23 novembre 1994, RJAL, N°9, T.1, 1996, p.103) et par les attroupements et les rassemblements (v. CEL, n°497, 23 avril 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.445 ; n°170/91-92, 22 juin 1992, RJAL, N°6, 1992-1993, p.438).

921 En effet la responsabilité sans faute fondée sur l'égalité devant les charges publiques regit la réparation des dommages permanent de travaux publics (v. CEL, n°373, 12 décembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.292; n°42, 29 octobre 1996, RJAL, N°, T., 1998, p.67) ainsi que la réparation des dommages causés par les actes administratifs réguliers (v. CEL, n°700, 15 mai 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.523; n°712, 7 juillet, 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.617) ou par les lois, reglements et traités (v. CEL, n°84, 26 juin 1968, Rec. Chidiac, 1968, p.182; n°480, 16 avril 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.424).

exemple, qu'en matière de pleine juridiction le requérant peut réclamer l'indemnisation du préjudice subi ainsi que l'annulation de la décision illégale, source dudit préjudice. Mais le contraire est inacceptable[922].

730• Aux voies de recours contentieuses dont dispose le juge administratif libanais pour assurer la protection des droits et libertés des administrés face à l'Administration, s'ajoutent des garanties processuelles mises à sa disposition afin d'augmenter l'éfficacité de son contrôle juridictionnel.

2- Les garanties processuelles

731• En droit libanais, les garanties processuelles permettent au juge administratif, dans certains cas, la prévention des atteintes aux LDF par la procédure de référé (b) ou par la procédure de sursis à exécution (a).

a- La suspension des actes attentatoires aux libertés et droits fondamentaux par la procédure de sursis à exécution

732• En principe, la décision administrative a une force exécutoire inhérente à sa nature même et jouit du privilège de l'exécution d'office[923]. Ainsi, le recours contentieux ne suspend pas l'exécution de la décision administrative attaquée (art. 77 al. 1er du Statut du CEL). Toutefois, le CEL peut décider la suspension de l'exécution de cette décision, sur la demande explicite du requérant *« s'il appert que l'exécution lui causerait un préjudice considérable et si le recours paraît fondé sur des motifs sérieux et importants* » (al.2 de l'art. 77 *précité*)[924].

---

922 Cela veut dire, qu'il est possible, d'après la jurisprudence administrative libanaise, de cumuler le recours en annulation et celui en réparation dans une seule demande, si la réclamation de l'indemnisation est la conséquence de l'action en annulation : v. CEL, n°686, 9 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.555; n°353, 19 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.458, V. aussi la jurisprudence du CEL, relative à cette question, citée *in :* JJAL, T.1, 1981, p.17 et s. D'autre part, le recours en responsabilité peut remplacer le recours en annulation pour excès du pouvoir lorsque celui-ci n'a plus d'intérêt puisque la mesure contestée est déjà completèment exécutée : au lieu de demander l'annulation de l'acte on demande une indemnité en raison de son illégalité.

923 CEL, 9 juillet 1958, Rec. Chidiac, 1958, p.236.

924 Mais il est interdit au CEL d'ordonner le sursis à exécution « *si le recours tend à l'annulation d'un décret réglementaire ou d'une décision touchant au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la paix publique ou de la santé publique* » (al.3 de l'art. 77).

733• Bien qu'elle n'est pas définitive et qu'elle peut être retirée s'il y a eu un nouveau motif sérieux[925], la décision de sursis à exécution reste une mesure efficace et constitue évidement une garantie indispensable des LDF. Car elle permet, même provisoirement, de prévenir le dommage[926], puisqu'elle fait échec au caractère exécutoire de l'acte administratif et permet de remédier aux inconvénients découlant du caractère non suspensif du recours contentieux. Ainsi, grâce à la suspension de la décision liberticide, écrit Mr. le professeur G. LEBRETON[927], « *l'application des actes les plus dangereux est "gélée" jusqu'à l'intervention du jugement au fond* ».

734• Ceci a été illustré, à titre d'exemple, par la décision du CEL n°56 du 23 mai 1969[928], en vertu de laquelle celui-ci a décidé de frapper de suspension un arrêté d'expulsion d'un étranger. Ainsi que la décision n°86/96-97 du 16 avril 1997[929] qui a suspendu l'application d'un Arrêté du ministre de l'Information, qui imposait la censure préalable sur les bulletins de nouvelles et les programmes politiques destinés à être diffusés par satellite.

735• La faculté d'empêcher l'Administration de porter atteinte aux LDF et de prévenir, par conséquent, le dommage passe également par la procédure de référé.

b- La prévention des atteintes aux libertés et droits fondamentaux par la procédure de référé

736• En général, la durée moyenne de l'attente imposée au justiciable, avant que le juge administratif libanais rende son jugement, est de plusieurs années. Mais on sait que l'acte administratif même illégal s'applique sans attendre le futur jugement au fond. La plus grande efficacité passe donc par une prévention ou une intervention très rapide du juge. Heureusement, plusieurs procédures d'urgence, d'inspiration française, on été mises en place par le législateur libanais pour permettre au juge administratif de prévenir au

---

925 CEL (Conseil du contentieux), n°364, 30 mai 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.668, CEL, n°9, 17 janvier 1972, Rec. Chidiac, 1972, p.71.

926 CEL (conseil du contentieux), n°364 du 30 mai 2000, *précité*; CEL, n°726, 13 avril 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.44.

927 *In"*Libertés publique et droits de l'homme"*, op. cit.,* p.227 .

928 *In* Rec. Chidiac, 1969, p.95.

929 *Inédit,* évoqué dans l'arrêt du CEL, n°438 du 19 avril 2001, RJAL, N°16, T.2. 2004, p.619.

plus pressé les atteintes commises par l'Administration sur les droits et liberté des administrés : il s'agit du référé administratif[930], organisé par l'article 66 du Statut du CEL.

737• En effet, d'après le texte initial de cet article, rédigé en 1975, il ne s'agissait que de simple « constat d'urgence » qui permet au juge référendaire[931] de prescrire une expertise en *futurum* afin de constater les faits sans aucune appréciation à porter (al. 1er de l'art. 66)[932]. Ce n'est qu'en 1993 que le législateur a institué, par la Loi N°259 du 6 octobre 1993[933], un référé administratif similaire à son homologue français mais dont la compétence rappelle seulement celle du référé-conservatoire et celle du référé-instruction en France. Enfin il a fallu attendre 2000 pour assister à l'institution du référé-provision et du référé pré-contractuel[934].

738• Plus intéressant pour la sauvegarde des LDF, les mesures du référé-conservatoire et du référé-instruction répondent mieux aux intérêts des requérants. D'après le second alinéa de l'article 66 du Statut du CEL, le juge référendaire libanais peut, avant la présentation de tout recours et sur la requête de l'intéressé, ordonner[935] en cas d'urgence « *toutes mesures possibles, provisoires et conservatoires qui pourraient*

---

930 Sur le référé administratif en droit libanais, v. notamment: SANDID (B.), Le référé administratif: étude comparative des Droits français et libanais, *Thèse précitée;* ONAYSI (Y.), La juridiction des référés dans le contentieux administratif : étude comparative des Droits libanais et français, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études supérieurs en Droit public, Université libanaise (Faculté de Droit et des Sciences politiques et administratives, section 1), Beyrouth, 2001-2002 (en arabe).

931 Le juge référendaire est au Liban, soit le président du CE soit le président du Tribunal administratif (qui n'existe pas jusque maintenant) soit le magistrat délégué par eux (art. 66 du Statut du CEL).

932 A souligner que l'idée du référé administratif (mesure d'expertise) a vu le jour au Liban en 1925, par l'article 3 de l'Arrêté N°2979 du 9 février 1925. V. sur ce point : BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op. cit.*, p.12.

933 *In* JO libanais, N°41 du 14 octobre 1993.

934 Les mesures de référé-provision et de référé pré-contractuel on été instituée par la Loi N°227 du 31 mai 2000 (*in* JO libanais, N°24 du 2 juin 2000, p.1741) qui a réformé le Statut du CEL. On souligne qu'en matière de référé-provision (al.3 de l'art.66), le juge référendaire peut, sans préjudicier au principal et suite à une demande du fond présentée par l'intéressé, accorder une provision à ce dernier lorsque son recours est fondé sur des moyens sérieux et importants. Cette procédure demeure embryonnaire en droit libanais. V. SANDID (B.), *Thèse précitée*, p.376 et s. Quant au référé pré-contractuel, qui ouvre au président du tribunal administratif (ou son délégué) la possibilité d'ordonner des mesures provisoires en matière contractuelle proches de celles dont dispose son homologue français (v. art. L.551-1 et s. du CJA français), il n'est pas applicable au Liban, faute d'existence jusque maintenant de tribunaux administratifs.

935 On souligne que, selon l'alinéa 4 de l'article 66 *précité*, l'ordonnance de référé pris en vertu de l'alinéa 2 du même article ne jouit pas de l'autorité de chose jugée et peut être modifié ou retiré sur demande de l'une des parties s'il y a eu des circonstances nouvelle justifiant une telle mesure (v. à cet égard : CEL, n°216/99, 23 juin 2000, *inédit*). Mais, bien qu'il n'ait pas la force de la chose jugée et qu'il soit provisoire, l'ordonnance de référé est exécutoire. Cela veut dire que les parties du litige doivent s'y conformer, sauf si une situation juridique ou un fait réel inattendus arrivent ou si le CE se trouve poussé à modifier son ordonnance référendaire (v. CEL, n°246/96-97, 5 février 1997, *inédit*).

sauvegarder les droits et prévenir les préjudices, sans pour autant préjudicier au principal »[936]. Il peut aussi décider la constitution de garanties[937], et infliger une peine d'amende au plaideur qui s'abstient de l'exécution de son arrêt[938]. Néanmoins, le juge référendaire n'a pas le droit de prendre des mesures aboutissant à un sursis à exécution d'un acte administratif ou de l'un de ses effets[939].

739• Au terme de cette réflexion sur les pouvoirs dont dispose le juge administratif libanais face à l'Administration, force est de constater, comme l'affirme Mr. le professeur EL-KAISSI, que « *la juridiction administrative au Liban est une réussite* »[940]. Le Conseil d'État libanais s'acquitte de ses compétences juridictionnelles « *avec autant de zèle que d'éloquence. Il a su prouver qu'il était capable de défendre efficacement les droits des administrés aux prises avec l'Administration, qu'il était la vrai "soupape de sécurité" contre son arbitraire* »[941].

740• Mais, l'utilité du système de protection des LDF, face à l'Administration, par la juridiction administrative ne doit pas en cacher les insuffisances.

B- L'insuffisance des pouvoirs reconnus au juge administratif libanais

741• En effet, le contrôle qu'exerce le juge administratif sur l'Administration n'est pas absolu, puisqu'il existe des limites aux pouvoirs dont dispose ce juge. Ces pouvoirs, bien qu'ils paraissent nécessaires et indispensables pour une protection effective et réelle des LDF des administrés, ne sont pas suffisants. Nous allons passer en revue, rapidement,

---

936 Le CEL a déclaré à maintes reprises que la condition d'urgence est nécessaire pour que la demande soit recevable. V. par exemple : CEL, n°100/98-99, 11 novembre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.108; n°398/98-99, 18 mars 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.385.

937 CEL, n°1, 1er octobre 1997, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.1.

938 CEL, n°310/98-99, 10 février 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.300; n°99/98-99, 11 novembre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.107.

939 CEL, n°112, 14 décembre 1999, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.22 (refus de suspendre une décision d'expulsion d'un étranger); n°522, 27 mai 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.834 (refus de suspendre l'exécution d'une expropriation pour cause d'utilité publique).

940 EL-KAISSI (M.), « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *art. préc.*, p.36.

941 *Ibid.*

les principales faiblesses des voies de recours contentieuses, c'est-à-dire la voie de recours en annulation pour excès de pouvoir et celle de recours en responsabilité, en premier lieu (1) et des garanties processuelles représentées par la procédure de sursis à exécution et celle de référé, en seconde lieu (2).

1- Les faiblesses des voies de recours contentieuses

a- Les principales faiblesses du contentieux de l'annulation

742• L'une des principales faiblesses du recours en annulation pour excès du pouvoir tient à l'absence du caractère suspensif dudit recours. Le juge n'intervient qu'*à posteriori* et le dépôt du recours n'entraîne pas *ipso facto* la suspension de l'exécution de l'acte administratif[942]. Ce qui le dépouille de son utilité pratique[943]. Ainsi, s'il s'agit d'une décision administrative exécutoire sur le champ, telle par exemple l'interdiction d'une réunion, l'annulation ultérieure de cette décision ne joue pas son rôle protecteur. Et l'administré n'éprouve qu'une satisfaction morale à la suite de l'annulation.

743• Un autre point faible du contentieux de l'annulation réside dans le retard avec lequel l'arrêt d'annulation est prononcé[944]. Il est à penser donc que plusieurs années s'écouleront entre le moment du dépôt du recours et le prononcé de l'arrêt définitif de l'annulation[945].

744• D'autre part, l'obtention d'une décision d'annulation ne marque pas forcément le terme des épreuves subis par le requérant : il lui reste à obtenir l'exécution de la décision. Or, l'exécution de la chose jugée[946] est laissée à la bonne volonté de l'Administration. Car il est interdit au CEL d'adresser des injonctions à cette

---

[942] Art. 77 (al. 1er) du Statut du CEL.

[943] Bien sûr, le CEL peut prononcer le sursis à exécution, mais, comme il serait dit ci-dessous, il ne l'accorde en fait que rarement et avec réticence. V. *infra*, n°754.

[944] Il faut souligner que cette lenteur de la Justice administrative n'est pas imputable seulement au juge, mais elle tient aussi à l'insuffisance des effectifs et des moyens mis à la disposition du CEL. V. sur ce point : EL-MOURTADA (F.), L'originalité de la juridiction administrative libanaise, *Thèse précitée*, p.245 et s.

[945] L'affaire *Hatem(*CEL, n°6 du 6 janvier 1968, *précité)* est ici significative : la suspension, *sine die*, du quotidien *Ar-Raya* a été décidée par le Haut-commissaire de France au Liban en février 1938, la décision de suspension fut annulée par le CEL en janvier 1968, c'est-à-dire une trentaine d'années après le depôt de la demande. Pour d'autres exemples pratiques du retard, v. notamment : BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais, *Thèse précitée*, p.285 et s

[946] On évoquera la problématique de l'exécution des jugements prononcés contre l'Administration plus loin (v. *infra*, n°1393 et s.*).*

Administration ou de s'y substituer[947]. Ainsi, l'annulation est négative, puisque le CE se refuse, sous prétexte du principe de séparation de l'Administration et de la juridiction administrative, à en tirer les conséquences nécessaires et à enjoindre à l'Administration de rétablir la légalité[948].

745• A ces faiblesses s'ajoute la pratique de validation législative qui permet au legislateur de libérer l'Administration de l'obligation d'exécuter la chose jugée. En effet, la validation législative tend à éviter que le jugement d'annulation pour excès du pouvoir ne produise effet[949], c'est pourquoi elle est considérée comme ayant des effets graves pour la protection des libertés publiques puisqu'elle paralyse le fonctionnement de la Justice administrative[950].

746• Nous pouvons aussi déceler un autre point faible tenant à l'existence des exceptions à la possibilité de contester un acte administratif par un recours pour excès de pouvoir. L'exception la plus nette est constituée par la catégorie des « *actes de gouvernement* » (c'est-à-dire les actes pris par l'Exécutif dans ses rapports avec le Législatif, ainsi que ceux concernant les relations internationales)[951] et par certains actes internes à l'appareil administratif dits « *mesures d'ordre intérieur* »[952]. Sans oublier, enfin, que la jurisprudence administrative libanaise continue de considèrer que « *Les circonstances exceptionnelles[953] autorisent l'Administration à prendre les mesures susceptibles d'y faire face, même si ces mesures contreviennent aux lois en vigueur, par exemple en restreignant la liberté individuelle ou le droit de propriété privée, à condition toutefois qu'elles soient limitées à l'évenement qui les a dictés et au cadre nécessaire*

---

947 V. art. 91 du Statut du CEL.

948 V. par exemple : CEL, n°296, 28 janvier 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.290; n°416/98-99, 24 mars 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.411; n°40, 11 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.14.

949 V. CEL, n°328, 17 mars 1997, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.347; n°31, 13 décembre 2000, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.70.

950 DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p.423.

951 V. par exemple : CEL, n°250, 27 décembre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.314; n°431, 26 mars 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.644. Mais, l'acte détachable d'une mesure qualifiée " de gouvernement" est susceptible d'un recours pour excès du pouvoir : V. CEL, n°480, 16 avril 1997, RJAL, N°12, 1998, p.424.

952 Il s'agit par exemple des circulaires interprétatives et des circulaires réglementaires, qui ne sont pas, parfois, susceptibles d'être contestées par le recours pour excès du pouvoir : V. CEL, 8 avril 1968, Rec. Chidiac, 1968, p.75; 29 mars 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.97.

953 Sur la théorie de circonstances exceptionnelles en droit libanais, v. BAYRAM (I.), *Thèse précitée*, p.250 et s. V. aussi Annexe III.

pour y faire face »[954]. Cela veut dire que pendant lesdites circonstances l'Administration se libère de l'obligation du respect des LDF. Ce faisant, le juge administratif, en refusant d'exercer son contrôle sur certains actes (tels les actes de gouvernement) et en permettant à l'Administration d'outrepasser les règles de la légalité ordinaire en cas de circonstances exceptionnelles – et ce par autolimitation – apparaît comme le « *protecteur des prérogatives de l'Administration »*[955], au détriment de la protection des LDF des administrés.

b- Les principales faiblesses du recours en responsabilité

747• Aux faiblesses tenant au retard avec lequel l'arrêt de réparation est prononcé et au refus d'exécuter cet arrêt par l'Administration[956], s'ajoutent d'autres points faibles du recours en responsabilité.

748• L'une des principales faiblesses dudit recours réside dans le fait que l'Administration ne répond pas de toutes ses fautes ou ses atteintes, et ce, soit par reconnaissance du législateur, soit par reconnaissance du juge administratif lui-même. Nous avons déjà vu, par exemple, qu'en matière de certaines atteintes à la liberté d'expression par les média audiovisuels, le recours en réparation est exclu expréssement par la loi; la victime de l'atteinte ne pourrait en reclamer aucune indemnisation[957].

749• D'autre part, nous avons vu aussi qu'en matière d'activités matérielles des services de police, qui constituent la source principale et permanente des atteintes à la liberté individuelle, le juge administratif libanais n'engage la responsabilité de l'Administration qu'en cas de faute lourde (en périodes normales) ou de faute d'une exceptionnelle gravité (en cas de circonstances exceptionnelles) dont la preuve incombe à la victime[958]. On connaît les difficultés que pourrait rencontrer cette victime – la partie faible du litige – dans la présentation de la preuve des telles fautes. Souvent, et en dépit de cette règle jurisprudentielle, le juge administratif, en périodes exceptionnelles notamment,

---

[954] CEL, n°101, 27 janvier 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.120. V. aussi : CEL, n°17/91-92, RJAL, N°6, 1992-1993, p.186; n°601, 9 juillet 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.899.

[955] V. MESTER (A.), Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'Administration, *Thèse*, Université de Toulouse, 1972, V. sur ce point en droit libanais; BAYRAM (I.), *Thèse précitée*, p.210 et s.

[956] V. *supra*, n°743.

[957] V. art.3 et 4 de la Loi N°531 de 1996 sur l'" Emission satellitaire", déjà citée.

[958] V. *supra*, n°154.

exonère l'Administration de toute réparation[959]. Il a, de plus, considéré qu'en période de crise, le principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait jouer, les dommages subis ne pouvant être qualifiés de charges publiques[960].

750• Une autre faiblesse tient à ce que la victime, même si elle a pu obtenir du juge une indemnisation, celle-ci n'est jamais intégrale, surtout dans le domaine des LDF. Puisque, d'une part, le juge administratif libanais est encore parcimonieux dans la fixation du montant des indemnités[961], et d'autre part, l'intervention *à posteriori* du juge ne peut réparer réellement le dommage dans certains cas d'atteintes aux LDF, tel le cas d'interdiction d'une réunion ou d'une manifestation. Ceci nous renvoie aux possibilités de prévenir les atteintes à ces LDF soit par la procédure de sursis à l'exécution de l'acte liberticide, soit par la procédure de référé. Mais ces procédures, qui constituent des garanties indispensables pour la protection des LDF, ne manquent pas également d'être critiquées.

2- Les faiblesses dans les garanties processuelles

751• En effet, les garanties processuelles dont bénéficient les justiciables selon le droit libanais, et qui permettent au juge administratif de prévenir les atteintes aux LDF par les procédures de sursis à exécution et de référé, sont moins développées que celles dont bénéficient les justiciables selon le droit français.

752• Les faiblesses des garanties processuelles reconnues en droit libanais tiennent, d'une part, à ce que les procédures de sursis à exécution et de référé répondent

---

959 V. par exemple : CEL, n°354, 7 décembre 1960, Rec. Chidiac, 1961, p.3; n°101 du 22 janvier 1967, *précité*.

960 CEL (Conseil du contentieux), n°266, 26 mars 1975, RJL, 1975, p.17.

961 Par exemple, dans une affaire, le CEL a déclaré que le préjudice dont a été victime le requérant peut être évalué à 1300 Livres libanaises et non pas à 4000 selon l'estimation faite par le requérant : CEL, n°180, 10 avril 1958, Rec. Chidiac, 1958, p.119.

insuffisamment à leur raison d'être : empêcher l'atteinte d'être commise (a). Elles tiennent, d'autre part, à l'absence de véritables procédures de référé protectrices des LDF à l'instar de celles établies en France (b).

a- Les procédures de sursis à exécution et de référé répondent insuffisamment à leur raison d'être

753• En effet, la procédure de sursis à exécution, et celle de référé, bien qu'elles soient indispensables pour une protection réelle des LDF, souffrent d'un certain manque d'efficacité.

754• S'agissant du sursis à exécution, il n'a, en effet, qu'une portée limitée : le sursis ne peut être accordé lorsque le maintien de l'ordre, de la sécurité, ou de la paix publique sont en cause[962], « *c'est-à-dire, a écrit à juste titre Mr. Ph. BRETON, dans la plupart des cas intéressant l'exercice des libertés publiques* »[963]. En outre, la jurisprudence administrative libanaise considère que le sursis à exécution n'est pour le juge administratif qu'une simple faculté : il appartient à celui-ci de refuser discrétionnairement le sursis à exécution, même lorsque ses conditions réquises par la loi sont réunies[964]. Ce qui justifie la rareté de l'octroi du sursis par le CEL. De plus, le sursis à exécution présente l'inconvénient de ne pouvoir être ordonné à l'encontre des décisions de rejet.

755• En ce qui concerne le référé administratif, notamment le référé-conservatoire et le référé-instruction, ils souffrent également de manque d'efficacité, lié à l'interdiction faite au juge de faire obstacle à l'exécution d'un acte administratif ou de l'un de ses effets[965]. La jurisprudence administrative libanaise le confirme également[966]. D'autre part, bien que la loi permet au juge référendaire d'ordonner une astreinte au plaideur qui s'abstient de l'exécution de son arrêt[967], la tâche de ce juge ne peut aller au-delà de cela,

---

962 Art. 77 (al.3) du Statut du CEL.

963 *In* " L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée", *op. cit., p.226.*

964 V. par exemple : CEL (Conseil du contentieux), n°364, 30 mai 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.668.

965 Art.66 (al.2) du Statut du CEL.

966 V. par exemple : CEL, n°112 du 14 décembre 1999, *précité*; n°522, du 27 mai 2002, *précité.*

967 Art.66 (al.2), *précité.*

« *mais qui peut en outre affirmer que l'État exécute les choses ordonnées par le juge référendaire* »?[968]

756• D'une manière générale, on peut souligner qu'au Liban, si les réformes récentes intervenues en 1993 et en 2000 ont donné au référé administratif un élan nouveau et l'ont fait sortir de l'état embryonnaire dans lequel il se trouvait, il reste que son utilisation n'a guère été féconde en matière de protection des LDF. Le legislateur libanais n'a malheureusement pas encore suivi les progrès substantiels faits en France depuis quelques années, qui ont développé le sursis à exécution et les mesures de référé, surtout en cas d'atteintes aux libertés fondamentales.

b- L'absence de véritables procédures de référé protectrices des libertés fondamentales à l'instar de celles établies en France

757• Nous passerons en revue rapidement les principaux référés administratifs adoptés en France[969], inconnus en droit libanais, surtout ceux interessant directement la protection des libertés et droits fondamentaux.

758• Il s'agit, tout d'abord, du sursis à exécution spécial[970], mis en place par la Loi de décentralisation du 2 mars 1982, qui permet aux préfets de déférer au tribunal administratif les actes des collectivités locales qu'ils estiment illégaux et de demander la suspension[971]. Il s'agit, aussi, du régime spécial de suspension en matière d'arrêtés du préfet de reconduite à la frontière des étrangers, institué par la loi du 10 janvier 1990[972]. Il

---

[968] SANDID (B.), *Thèse précitée*, p.224.

[969] V. sur cette question entre autres : PEISER (G.), contentieux administratif, *op. cit.*, pp.139 à 155; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, pp.226 à229; SANDID (B.), Le référé administratif : étude comparative des Droits français et libanais, *Thèse précitée*, (Titre II de la deuxième Partie), pp.381 à 520.

[970] que la loi du 30 juin 2000 a maintenu en changeant le nom (« *suspension* » spéciale).

[971] A l'égard des libertés et droits fondamentaux, la particularité du déféré préfectoral réside dans l'institution d'une procédure spéciale de *supension d'extrême urgence* permettant au préfet de saisir le Président du tribunal administratif, au cas où un acte d'une autorité locale serait de nature à « *compromettre gravement l'exercice d'une liberté publique ou individuelle* ». Dans cette hypothèse, le juge, statuant en référé doit, dans les quarante-huit heures, examiner la demande de suspension et accorder cette suspension si la condition du doute sérieux est satisfaite. V. à titre d'exemple : Ordonnance du Tribunal administratif de Montpellier du 31 mai 1983, Préfet des Pyrénées-Orientales, Rec. Leb., p.557(liberté d'aller et de venir); Ordonnance du Tribunal administratif d'Orléan du 3 octobre 1985, Préfet d'Eure-et-Loir, RFDA, 1987, p.201 (liberté d'expression).

[972] modifiée par la Loi du 8 février 1995 et améliorée par la Loi du 11 mars 1998. Cette loi prévoit une procédure extrêment rapide par laquelle le Président du tribunal administratif se prononce dans les quarante-huite heures de sa saisie par l'étranger faisant l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière (v. art. L.28 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et art. L.776-1 du

s'agit, enfin, de la Loi du 30 juin 2000, completée par le Décret du 22 novembre 2000 et entrée en application à compter du premier janvier 2001, qui a bouleversé le système des mesures d'urgence en droit administratif français et, constitué « *une véritable révolution* »[973], en créant en particulier deux nouveaux types de référé : « *le référé-suspension* » et le « *référé-liberté* ». Ces deux références sont, sans doute, beaucoup mieux adaptés à la protection des libertés et droits fondamentaux.

759• Le référé suspension reprend l'ancien sursis à exécution, mais en assouplit les conditions pour entraîner la suspension de l'acte administratif, qui sont maintenant l'urgence et un moyen créant un doute sérieux sur la légalité de la décision (art. L.521-1 du CJA). Le référé-liberté permet au juge, dans un délai de quarante-huit heures, d' « *ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* » victime d'une « *atteinte grave et manifestement illégale* » commise, « *dans l'exercice d'un de ses pouvoirs* », par une personne publique ou par une personne privée chargée d'un service public (art. L.521-2 du CJA). « *On est*, écrit Mr. Le professeur G. PEISER[974], *en présence d'une avancée fondamentale du droit. Pour la première fois le juge est investi d'un pouvoir d'injonction à l'encontre de l'administration*[975] *avant que le litige ne soit tranché au fond et même sans qu'un recours ait été déposé au fond contre un acte administratif* ». En outre, ce nouveau référé s'est avéré d'autant plus efficace que la jurisprudence[976] « *a pu donner un contenu concret à la notion de liberté fondamentale, pas définie par le code* »[977] et a retenu une conception large de ladite notion.

760• Puisse ces institutions françaises de référé inspirer le législateur libanais pour donner une plus grande efficacité à l'action du juge administratif et pour permettre à

CJA). Le recours devant le Président dudit tribunal a un effet suspensif, et ce afin d'éviter que l'étranger ne soit déjà hors du territoire lorsque le juge statue. Le recours doit être adressé dans les quarante-huit heures lorsque la décision est notifiée par voie administrative, et dans les sept jours lorsque la notification se fait par voie postale. Cette procédure illustre l'intérêt que présente la rapidité d'intervention du juge en matière de libertés fondamentales (cf. par exemple : Tribunal administratif de Paris, 10 juillet 1991, Diouri, RFDA, 1991, p.855)

[973] PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, p.140.

[974] *In* " Contentieux administratif ", *op. cit.*, p.147.

[975] Le juge des référé pourra ordonner à l'Administration d'exécuter un acte administratif, faire cesser un comportement et ordonner des mesures de « faire » ou de ne pas faire. V. sur ce point : PEISER (G.), *op. cit.*, p.149.

[976] Sur la jurisprudence française en matière de référé-liberté, v. : PEISER (G.), *op. cit.*, p.148.

[977] OBERDORFF (H.), Droits de l'homme et libertés fondamentales, Armand Colin, Paris, 2003, p.133.

celui-ci de protéger réellement les droits et libertés de administrés contre les atteintes commises par l'Administration.

* * *

761• Il s'avère donc, que la protection des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration, par la juridiction administrative libanaise, bien qu'elle soit insuffisante, demeure nécessaire et indispensable. Il faut s'interroger, toutefois, si les insuffisances du contrôle exercé par le juge administratif sur les abus de l'Administration justifient l'attribution de compétence à la juridiction judiciaire en matière de certaines atteintes administratives aux LDF?

DEUXIÈME PARTIE

LA JURIDICTION JUDICIAIRE : GARDIENNE EXCEPTIONNELLE DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION

762• Normalement, la juridiction judiciaire ne devrait jamais, en vertu du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, connaître des atteintes commises par l'Administration ou ses agents aux libertés et droits fondamentaux (LDF). Car ces atteintes relèvent ordinairement, comme nous avons déjà vu dans la *première Partie*, du juge administratif.

763• Néanmoins, le Droit libanais, emboîtant le pas à son homologue français, comporte des exceptions qui permettent au juge judiciaire d'intervenir en matière d'atteintes administratives aux LDF.

764• En réalité, cette compétence attribuée au juge judiciaire pour sauvegarder les LDF contre l'Administration constitue une dérogation au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires d'une part, et un triomphe du principe selon lequel le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée et des libertés fondamentales. Toutefois, il est toujours admis que la compétence du juge judiciaire en matières administratives reste exceptionnelle : elle n'est « *ni générale ni absolue »*[978].

765• Avant d'étudier la compétence exceptionnelle du juge judiciaire libanais en matière d'atteintes commises par l'Administration aux LDF, il n'est pas inutile de déterminer le cadre général de la compétence de ce juge en matière administrative.

766• Il est à rappeler, tout d'abord, que l'ensemble du contentieux de l'Administration n'est pas attribué à la juridiction administrative, mais «*(…) une partie seulement de ce contentieux: Celui qui a le caractère d'un contentieux administratif*»[979]; alors que le contentieux judiciaire de l'Administration relèverait de la compétence de la juridiction judiciaire. On va passer en revue, rapidement, les principales activités administratives soumises au contrôle du juge judiciaire libanais:

767• L'action de l'Administration relève du contrôle de la juridiction judiciaire chaque fois que celle-ci est considérée comme agissant de la même manière qu'un particulier[980]. Relèvent ainsi de la compétence du juge judiciaire, les activités de gestion

---

[978] Tribunal de première instance de Beyrouth, n°4, 15 novembre 1984, *Al-Adl*, 1986, p.464.

[979] CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, Montchrestien, 15e éd., Paris, 2001, p. 825.

[980] Ainsi, lorsque l'Administration lors de la passation d'un contrat avec un particulier ne poursuit ni un but de ravitaillement ni la satisfaction d'un besoin général d'intérêt public mais des fins purement fiscales (monopole du sel), l'un des éléments essentiels du contrat administratif vient à manquer et le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître de l'interprétation du contrat: Cass. Ch. Adm., 13 janvier 1939, RJM Vo Droit adm., No 5. De même, lorsque l'Administration, agissant comme personne publique dans

de type privatif, la conclusion de contrats de droit privé, la gestion du domaine privé des collectivités publiques, l'utilisation d'une structure juridique de droit privé, etc[981].

768• Ainsi, la juridiction judiciaire libanaise est compétente pour les litiges concernant les services publics industriels et commerciaux, surtout en ce qui concerne les dommages causés aux cocontractants ou aux usagers, ou encore aux usufruitiers[982]. Tandis que, ceux causés aux tiers, du fait d'un travail ou d'un ouvrage public restent du ressort de la juridiction administrative[983]. Il en va de même pour le personnel de direction et le chef de comptabilité ayant également la qualité de comptable public[984].

769• La juridiction judiciaire libanaise est également compétente pour statuer sur les questions touchant à l'état et à la capacité des personnes (statut personnel), surtout en ce qui concerne la nationalité et la capacité d'élire ou de voter[985]. Les autres contentieux

---

l'intérêt d'un service public, se place volontairement dans des conditions de droit privé en utilisant un contrat de droit commun (arbitrage) les rapports juridiques nés du contrat relèvent de la compétence judiciaire: Cass. Ch. Adm., 23 mars 1938, RJM V° Droit adm., N° 4.

981 V. CEL, n° 194, 20 février 1957, Rec. Chidiac, 1957, p 99 ; n° 729, 31 octobre 1962, Rec. Chidiac, 1962, p. 45 ; n° 120, 8 juillet 1963, Rec. Chidiac, 1963, p 349 ; n° 1183, 6 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p. 87 ; n° 701, 18 juin 1964, Rec. Chidiac, 1964, p. 181 ; n° 212, 24 mars 1964, Rec. Chidiac, 1964, p. 131 ; Cass. (Ass. Plén.) n° 34, 22 avril 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.223. Cf. CEL, n°451, 11 avril 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.678.

982 CEL, n°529, 28 mai 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.838 ; n°206, 6 décembre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.241 ; n°447, 26 avril 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.638 ; n°314, 26 février 2001, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.463 ; n° 52, 27 janvier 1962, Rec. Chidiac, 1962, p 30 ; n° 1006, 17 juin 1963, Rec. Chidiac, 1963, p. 248 ; n° 611, 24 octobre 1961, Rec. Chidiac 1961, p. 218 ; Appel Beyrouth, n° 1923, 8 décembre 1967, Rec. Chidiac, p. 10. A rapprocher de la jurisprudence française: TCF., 19 mai 1954, société Planche, Rec. Leb., p 705 ; CEF, 13 octobre 1961, Compagnon - Rey, Rec. Leb., p. 567 ; TCF., 17 octobre 1966, Mme Vve Canasse, Rec. Leb., p. 834.

983 Le Conseil d'État libanais disposait que les actions intentées par les tiers en réparation de préjudices subis du fait d'un établissement public industriel et commercial sont du ressort des juridictions administratives, contrairement aux actions intentées par leurs cocontractants et leurs usagers qui relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires. V. CEL, 5 juillet 2005, *Al-Adl*, N°4, 2005, p.761 ; CEL, n°518, 22 mai 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.819 ; n°447 du 26 avril 2001, *précité* ; n°46, 21 décembre 2000, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.106 ; Cass. (2e ch.), n° 3, 21 janvier 1969, et n° 3, 24 février 1970, POEJ, janvier - avril, 1971, pp. 587-589. Cf. TCF, 24 juin 1954, Minodier, JCP, 1954, II, 9354, note Dufaie ; CEF, 25 avril 1958, dame veuve Barbaza, Rec. Leb., p. 228 ; TCF, 17 octobre 1966, Dame Canasse, JCP, 1966, II, 14899, concl. Dutheillet de Lamothe ; D. 1967, 252, note Durrupty.

984 CEL, n°352, 23 mai 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.655 ; n° 1057, 26 juin 1963, Rec. Chidiac, 1963, p. 247. Cf. CEF, 8 mars 1957, Jalenques de labeau, Rec. Leb., p. 158. V. aussi les articles 3-11-25 du Décret libanais du 26 janvier 1967.

985 V. par exemple : CEL, n°568/2005-2006, 12 juillet 2006, *AL-Adl*, N°1, 2007, p.139 ; n°586, 28 juin 2001, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.868 ; n°169, 10 février 2000, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.298. Tandis que le contentieux relatif à l'éligibilité reste du ressort de la juridiction administrative. V. EL-KAISSI (M.), Principes du Droit administratif général, *"Al-Halabi"*, Beyrouth, 1999, p 186 (en arabe).

relatifs aux mariage, divorce, filiation, tutelle et succession relèvent de la compétence des juridictions communautaires[986].

770• Comme en France, les litiges relatifs au fonctionnement de la justice judiciaire, relèvent de la compétence du juge judiciaire libanais[987]. Cela inclut les actes concernant la saisine des juridictions civiles ou pénales[988], les actes de procédure ou d'instruction[989], les mesures d'exécution des jugements[990]… et en particulier les mesures de police judiciaire, dont l'objet est de rechercher les infractions afin de permettre la poursuite de leurs auteurs[991].

771• En application de l'article 8 de l'Arrêté N°3 du 14 janvier 1931, le juge judiciaire libanais connaît, également, des contestations relatives aux correspondances et objets recommandés et aux envois de valeur déclarée[992].

772• De plus, les demandes d'indemnité à raison des dommages causés par les accidents de véhicules relèvent, en vertu de l'article 61 (dernier alinéa) du Statut du CEL, de la compétence exclusive de la juridiction judiciaire[993]. L'incompétence du Conseil d'Etat en la matière est une incompétence absolue et d'ordre public que le juge peut relever d'office[994].

---

986 V. Loi du 16 juillet 1962 relative aux juridictions musulmanes *sunnite* et *jaafarite*, Loi du 24 février 1948 et Decret N°3473 la juridiction *druz* et la Loi du 21 avril 1951 relative aux communautés chrétinne et israélite.

987 CEL, n°373, 25 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.501 ; n°501, 21 mai 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.719 ; n° 420, 13 octobre 1954, Fayad, Rec. Chidiac, 1957, p. 203; n° 61, 19 janvier 1962, Rec. Chidiac, 1962, p. 38; n° 252, 2 janvier1959, Rec. Chidiac, 1959, p. 181; CEL, 18 avril 1979, *Al-Yazaji*, *inédit*.

988 CEL, n° 240, 14 février 1963, Rec. Chidiac, 1964, p. 4.

989 CEL, n°373 du 25 février 2002, *précité;* n° 562, 23 octobre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p. 4; CEL., 8 juillet 1963, Chaaya, Rec. Chidiac, 1963, p 244; CEL, 25 juin 1963, Hammoud, Rec. Chidiac, 1963, p. 245.

990 CEL, n° 347, 10 mars 1961, Rec. Chidiac, 1961, p. 102; CEL, 2 novembre 1959, Rec. Chidiac, 1959, p. 181.

991 CEL, n° 141, 4 juillet 1984, RJAL, N° 1, 1985, p. 110. Dans le même sens, v. : CEL, n° 119, 27 juin 1984, n° 142 -143 -144 -145 -146, 4 juillet 1984, RJAL N° 1, 1985, p. 110. V. *supra*, n°164 à 167.

992 La jurisprudence libanaise applique strictement cet article. V. par exemple : CEL, n°674, 30 mai 1996, RJAL, N°10, T.2, 1997, p.663; CEL, 21 février 1968, Rec. Chidiac, 1968, p.54; CEL, 16 octobre 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.215.

993 V. CEL., n° 308, 16 octobre 1978, *Al-Adl*, 1980, p. 70.

994 CEL, n° 179, 16 décembre 1993, RJAL N° 8, 1995, p. 188.

773• Quant au contentieux de contraventions de grande voirie, il est, au Liban, du ressort du juge judiciaire répressif[995].

774• En matière des libertés et droits fondamentaux, la compétence exceptionnelle de la juridiction judiciaire pour les protéger face à l'Administration est déterminée, comme en France, tantôt par des textes, tantôt au-delà des textes.

775• En effet, le législateur libanais, à l'instar de son homologue français, a attribué au juge judiciaire le contentieux de certaines atteintes commises par l'Administration à l'encontre de la liberté individuelle et la propriété privée notamment (Titre 1).

Au-delà des textes, la jurisprudence libanaise, s'inspirant des solutions jurisprudentielles françaises, a attribué également au juge judiciaire la compétence de statuer sur les atteintes aux libertés et droits fondamentaux qui constituent une voie de fait administrative, ainsi que sur certaines atteintes à la propriété privée immobilière, notamment en matière d'emprise irrégulière et de certains litiges relatifs au contentieux de l'expropriation : il s'agit des contentieux de la rétrocession et de l'expropriation indirecte (Titre 2).

Ainsi, la présente Partie sera présentée comme suit :

Titre 1: *La compétence exceptionnelle du juge judiciaire en vertu des textes.*

Titre 2: *La compétence exceptionnelle du juge judiciaire au-delà des textes.*

[995] V. El-KAISSI (M.), « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *art. préc.*, p. 34.

TITRE 1

LA COMPÉTENCE EXCEPTIONNELLE DU JUGE JUDICIAIRE EN VERTU DES TEXTES

776• A l'instar du système juridique français, plusieurs textes de loi sont effectivement intervenus, au Liban, pour transférer à la juridiction judiciaire des contentieux qui, en vertu du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, devraient être jugés par la juridiction administrative.

777• C'est ainsi que le principe de «*l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle*» qui déroge au principe susmentionné, continue à être illustré par certains textes législatifs se rapportant notamment aux cas d'atteintes à la liberté individuelle (Chapitre 1) et aux cas d'atteintes à la propriété privée (Chapitre 2).

Ce Titre sera, donc, présenté comme suit:

Chapitre 1: *Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la liberté individuelle.*

Chapitre 2: *Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la propriété privée (notamment en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique)*

Chapitre 1

Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la liberté individuelle

778• «*Pour être libre, écrit à juste titre M. le professeur RIFAAT, l'homme doit se trouver en dehors des lieux de détention et être sûr qu'il n'y sera incarcéré que dans les cas prévus par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites; il faut que soit sauvegardée l'inviolabilité de sa personne. Mais l'inviolabilité de sa personne ou sûreté serait diminuée si dans sa maison ou à l'occasion de ses contacts avec ses correspondants, il se sentait épié; (…). Il est nécessaire que l'inviolabilité de son intimité soit, elle aussi, préservée. En outre, la qualité de sa liberté serait atteinte si l'homme était privé de la liberté d'aller et de venir*»[996].

779• La liberté individuelle, qui possède de multiples facettes[997], dont principalement, la droit à la sûreté ou inviolabilité de la personne, la liberté d'aller et de venir, l'inviolabilité du domicile et de la correspondance ou inviolabilité de l'intimité, ne serait-elle pas à tout moment menacée si l'Administration ou ses agents, dans l'accomplissement des fonctions qui leurs sont attribuées par le législateur, excédaient les pouvoirs dont ils disposent et outrepassaient les textes garantissant l'inviolabilité de la personne et de l'intimité?

780• Comme le droit français, le droit libanais exprime à travers les textes son profond attachement à la protection de la liberté individuelle; et cela en lui consacrant un nombre de principes tels que, en particulier, le principe de légalité des délits et des peines[998], le principe de non rétroactivité des lois[999] et celui de la présomption

---

[996] RIFAAT (H. - T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op. cit.*, p. 285.

[997] Sur la notion de la liberté individuelle en droit libanais, v. notamment: ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p. 141 à 149. En droit français, v. en particulier: TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en droit français, *op. cit.*, p. 233 à 239.

[998] Principe consacré par l'article 8 de la Constitution libanaise et réaffirmé par les articles 1er, 6 et 12 du CP libanais.

[999] Ce principe est consacré également par les articles 1er et 6 du CP libanais.

d'innocence[1000]. Et, en affirmant, d'autre part, que l'inviolabilité de la personne et celle de l'intimité sont sauvegardées et, que toute mesure administrative qui y porte atteinte encoure de peines rigoureuses.

781• Or, en dépit de ces grands principes protecteurs, les interventions croissantes de l'Administration et de ses agents restent susceptibles de mettre en danger la protection desdits principes et de violer, par conséquent, l'exercice de la liberté individuelle.

782• En fait, les plus fréquentes violations de cette liberté se produisent notamment lorsque l'Administration agit comme auxiliaire du pouvoir judiciaire, ou bien, intervient dans le fonctionnement du service de la justice[1001]. Ainsi, c'est dans le domaine répressif précisément qu'on assiste au cours du procès pénal à un affrontement visible entre l'individu et l'autorité administrative; plus précisément, entre la liberté individuelle et l'appareil public contraignant qu'est la police judiciaire[1002]. Sans oublier, d'autre part, que la liberté individuelle fait souvent l'objet d'atteintes flagrantes et inadmissibles à chacune des phases de l'instruction ou du procès, jusqu'au prononcé du jugement[1003].

[1000] Bien qu'on ne trouve aucune trace de la présomption d'innocence dans les lois pénales, on peut considérer que tel principe est consacré implicitement par le préambule (al. b) de la Constitution libanaise, qui a proclamé solennellement que l'Etat concrétise les principes affirmés par les Pactes de l'ONU, et notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Cette dernière déclaration a disposé dans son article 11 (al. 1er) que «*toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public*».

[1001] Il faut souligner que l'Administration peut intervenir à titre principal, sans collaboration avec le pouvoir judiciaire. L'intervention administrative dans la sphère de la liberté individuelle peut être génératrice de graves dangers. On a déjà vu plus haut (v. *supra*, 2ème *Section du 1er Chapitre du 1er Titre de la 1ère Partie*) que l'Administration jouit de pouvoirs propres: elle peut, par exemple, afin de contribuer à protéger l'ordre public, décider l'interdiction de voyager et l'expulsion des étrangers (pouvoirs reconnus au directeur de la Sûreté Générale en droit libanais). On a vu aussi que telles mesures attentatoires à la liberté individuelle, en particulier, à la liberté d'aller et de venir, relèvent du juge administratif, tant qu'elles ne présentent pas les caractères de voie de fait.

[1002] Comme on le verra, la police judiciaire – chargée de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs – dispose dans l'accomplissement de sa mission d'importants pouvoirs lui permettant de faire appel à divers procédés d'investigation, dont la majorité atteint l'homme dans sa sûreté personnelle ainsi que dans l'inviolabilité de son intimité. Sans doute ces pouvoirs sont nécessaires à la recherche de la vérité et à la protection de la société; mais l'exercice de ces pouvoirs doit se concilier avec celui de la liberté individuelle, surtout dans les périodes de crise où les pouvoirs de l'Administration s'étendent, tandis que le champ de la liberté s'amenuise. Il ne faut pas permettre à la police judiciaire de dévier son but légitime pour se transformer, comme le montre souvent la pratique, en une machine d'abus et d'arbitraire.

[1003] Sur les origines des violations de la liberté individuelles, v. ROBERT (J.), Les violations de la liberté individuelle commises par l'Administration (le problème des responsabilités), LGDJ, Paris, 1956, pp. 55 à 161; RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op.cit.*, pp. 290 à 298. Sur les violations commises par les agents de la force publique (la police judiciaire notamment) sur le double plan juridique et pratique, v.: EL-KHOURY (Ch.), La liberté individuelle et la police judiciaire en droit commun selon le Code de procédure pénale français comparé au Code de procédure pénale libanais, Thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1985; ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban,

S'impose alors la question suivante: Qui protège la victime d'un attentat perpétré contre sa liberté individuelle? Plus précisément, quel juge doit saisir la victime lorsque, notamment, l'acte attentatoire à sa liberté a été commis par l'Administration ou ses agents?

783• Comme en France, si les atteintes portées à la liberté individuelle par les personnes privées relèvent de la seule compétence des tribunaux judiciaires, celles dont les auteurs sont des agents publics ont deux juges différents: le juge administratif et le juge judiciaire. Seul le domaine d'intervention de ce dernier nous intéresse ici[1004].

784• Il faut souligner, d'abord, qu'en droit français[1005], le principe classique faisant de la juridiction judiciaire la gardienne de la liberté individuelle est consacré explicitement par l'article 66 de la Constitution[1006] et par d'autres textes législatifs, en particulier l'article 136 de Code de procédure pénale. Tandis qu'en droit libanais[1007], la compétence textuelle du juge judiciaire à ce sujet n'est pas consacrée constitutionnellement, ni explicitement par le législateur[1008]. Mais on peut considérer qu'elle est visée d'une manière implicite[1009] aux différents textes législatifs inscrits

---

Thèse précitée, p. 161 et s.; "Mission d'enquête sur la situation des droits de l'homme au Liban", Rapport établi par la Fédération Internationale des ligues des droits de l'homme, publié par "La Lettre" de la FIDH, N° 188, mai 1994; "Liban-Torture et mauvais traitements infligés aux femmes placées en détention préventive : une culture de l'assentiment", Document public établi par l'Amenesty International, diffusé par "Les Éditions Francophones d'Amnesty International" (EFAI), août 2001.

1004 la compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle est déjà étudiée V. *supra (Chapitre 1er du Titre 1er de la 1ère Partie*).

1005 De nombreuses études ont traité, en droit français, de la compétence du juge judiciaire en matière d'atteintes administratives à la liberté individuelle. V. entre autres: BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op. cit.*; DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, pp. 220 à 226 notamment; TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en droit français, *op. cit.*; TURPIN (D.), « L'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle », *in* AJ, 1983, p. 653; PICARD (E.), « Dualisme juridictionnel et liberté individuelle : Le principe selon lequel l'autorité judiciaire est la gardienne de la liberté individuelle », *in* Le contrôle juridictionnel de l'Administration, Bilan critique (CERAP), Economica, 1991, Paris, p. 165; OSMAN (F.), « Le juge judiciaire gardien de la liberté individuelle: mythe ou réalité? », *in* Gaz. Pal., 1990, p. 133; NORMAND (J.), « Le juge judiciaire : juridiction d'exception des atteintes portées par les autorités administratives à la liberté individuelle », *in* RTDC, 1998, p. 181 ; ARMAND (G.), L'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Thèse, Université de Caen, 2000.

1006 Selon l'article 66 de la Constitution française du 4 octobre 1958 : «*Nul ne peut être arbitrairement détenu; l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi*».

1007 Malheureusement, la compétence textuelle du juge judiciaire en matière d'atteintes administratives à la liberté individuelle, n'a fait l'objet d'aucune étude spécifique et détaillée en droit libanais.

1008 Comme on le verra, le droit libanais ne comporte pas de semblables aux articles 136 (du Code de procédure pénale français) et 66 (de la Constitution française).

1009 V. BAZ (J.), Traité de Droit administratif, Édité par l'auteur, Beyrouth (Jounieh), 1971, p. 165 (en arabe) ; EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op. cit.*, p.377.

notamment dans les codes pénaux et de procédure pénale (CP et NCPP libanais) qui réserve, chacun, un nombre d'articles relatifs à la répression des attentats commis par les agents de l'Administration à l'encontre des principaux aspects de la liberté individuelle (le droit à la sûreté, l'inviolabilité du domicile et de la correspondance).

785• Une fois attribuée, la compétence du juge judiciaire nécessite une précision: à l'intérieur de l'ordre judiciaire même, quel juge saisir? Le juge répressif ou le juge civil?

786• Après un examen de l'état actuel du droit libanais on peut constater que le juge judiciaire répressif est exclusivement compétent pour prononcer une sanction pénale quelle qu'en soit l'auteur présumé, personne privée ou agent de l'Administration; surtout lorsque cet agent commet un acte présentant les caractères constitutifs d'une infraction prévue et réprimée par la loi. Le juge répressif peut, en outre, accueillir dans ce cas des actions en réparation. De son côté, le juge judiciaire civil est compétent pour les actions en réparation, quelles soient dirigées contre l'agent public, sur le fondement de sa faute pénale qualifiée de faute personnelle, ou encore, contre l'Administration civilement responsable de ses agents, surtout lorsque l'acte attentatoire à la liberté individuelle a été commis au cours ou à l'occasion du fonctionnement du service public de la Justice judiciaire.

On divisera, donc, ce chapitre en deux sections:

Section 1- *La compétence du juge judiciaire pour condamner pénalement l'agent public coupable d'atteinte à la liberté individuelle.*

Section 2- *La compétence du juge judiciaire pour condamner civilement l'Administration et ses agents.*

Section 1- La compétence du juge judiciaire pour condamner pénalement l'agent public coupable d'atteinte à la liberté individuelle

787• Certes, la loi pénale est la même pour tous les citoyens, et tout agent public coupable d'avoir porté atteinte à la liberté individuelle doit être condamné par la juridiction répressive[1010].

788• Néanmoins, le CP libanais[1011] distingue, à côté des infractions qui sont susceptibles de concerner tout agent de l'Administration au même titre que n'importe quel citoyen, des infractions – plus sévèrement réprimées – spécialement réservées aux fonctionnaires: atteinte à l'inviolabilité de la personne et du domicile (art. 367 à 370, regroupés sous la rubrique "De l'attentat à la liberté"), abus d'autorité et infraction aux obligations de la fonction (art. 579 à 581), révélation du secret des correspondances (art. 579 à 581).

789• Le NCPP libanais et autres textes législatifs, comportent également quelques articles concernant notamment la répression des infractions commises par les fonctionnaires contre les principaux aspects de la liberté individuelle (l'inviolabilité de la personne et de l'intimité).

1010 Cf. art. 61 (al. 1er) du D.-L. N°112 du 12 juin 1959 portant Statut général des fonctionnaires. Il faut souligner que si l'infraction résulte du service ou de la fonction, il est interdit de poursuivre le fonctionnaire qu'après l'obtention d'une autorisation ou d'une approbation de l'administration dont relève celui-ci (al. 2 de l'article 61 du D.-L. N°112 de 1959). Il en est de même en ce qui concerne les agents des forces de sécurité intérieure (FSI: Gendarmerie nationale libanaise) qui sont soumis aux obligations générales applicables aux fonctionnaires (v.art. 222 de la Loi N° 17 du 6 septembre 1990 portant Statut des FSI). Néanmoins, selon l'article 15 du NCPP libanais, il est permis de poursuivre pénalement les officiers de la police judiciaire auxiliaire, sans l'obtention d'une autorisation préalable de l'administration dont relève le coupable.

Il est à souligner, d'autre part, que le NCPP libanais prévoit des procédures spéciales pour poursuivre les infractions commises par les magistrats (v. Titre 10 du NCPP consacré aux "infractions des magistrats": art. 344 à 354). Ces infractions, qu'elles soient commises en dehors de l'exercice de la fonction ou dans l'exercice et à l'occasion de cette fonction, relèvent de la Cour de cassation (art. 344). Il en est de même en ce qui concerne les infractions commises par les magistrats du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes (art. 351).

1011 Le texte de base en droit français est l'article 432-4 (correspondant à l'art. 114 de l'ancien Code pénal) du nouveau Code pénal (issu de la Loi N° 92- 683 du 22 juillet 1992, *in* JO français, 23 juillet 1992, p. 9864) qui réprime le crime d' "attentat à la liberté individuelle" commis «*par une personne dépositaire de l'autorité publique*» ou «*exerçant une fonction publique*». Il s'agit d'actes attentatoires à l'inviolabilité de la personne: privation illégale de liberté, détention ou rétention arbitraire (art. 432- 4 à 432- 6) ou encore d'atteinte à l'inviolabilité du domicile (art. 432- 8).

790• Nous passerons en revue, d'abord, les textes qui répriment les attentats à la sûreté personnelle, ou bien à l'inviolabilité de la personne (§1) ensuite, les textes qui punissent les violations du domicile et du secret des correspondances, ou de l'inviolabilité de l'intimité (§2).

§1- De la répression des atteintes perpétrées contre l'inviolabilité de la personne

791• Le droit à la sûreté personnelle «*(…) garde de nos jours une valeur symbolique éminente qui le place incontestablement à la tête des droits et libertés fondamentaux*». Ainsi «*ne pas être arrêté ni détenu arbitrairement constitue (…) le droit le plus important pour tout individu*»[1012].

792• Ce droit fondamental qui, comprend en tant que tel «*le noyau des droits fondamentaux inaliénables*»[1013], est heureusement garanti et protégé, tant au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif. En vertu de l'article 8 de la Constitution libanaise: «*Nul ne peut être arrêté ou détenu que suivant les dispositions de la loi. Aucune infraction et aucune peine ne peuvent être établies que par la loi*». Ce principe de la légalité des délits et des peines[1014] est réaffirmé par le CP libanais qui l'étend judicieusement aux mesures de sûreté et d'éducation[1015]. Ce faisant, l'individu doit être garanti contre l'arbitraire des poursuites: il ne peut être poursuivi que pour une infraction prévue par la loi au moment où il a agit, ni être condamné à une peine qui n'était pas prévue au moment où l'infraction a été commise. En somme, l'individu ne pourra être

---

[1012] THOMAS (D.), «Le droit à la sûreté», *in* "Libertés et droits fondamentaux", sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz, 9ème éd., Paris, 2003, p. 297.

[1013] ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, p. 170.

[1014] Sur l'interprétation de ce principe, v.: RIFAAT (H.-T.), Les libertés publiques en droit positif libanais, *op.cit.*, p. 22 et s. ; REBUT (D.), « Le principe de la légalité des délits et des peines », *in* "Libertés et droits fondamentaux", *op.cit.*, p. 509 et s.

[1015] Le CP libanais dispose en son article 1er : «*Nulle infraction ne peut être sanctionnée par une peine ou par une mesure de sûreté ou d'éducation, si elle n'était pas prévue par la loi au moment où elle fut commise*». L'article 6 stipule: «*Nulle peine ne peut être prononcée si elle n'était pas prévue par la loi au moment où l'infraction fut commise*». De son côté, l'article 12 dispose: «*Nulle mesure de sûreté, nulle mesure d'éducation ne peuvent être prononcées que sous les conditions et dans les cas prévus par la loi*».

condamné que par un jugement basé sur une loi qui prévoit l'infraction et la peine qui la sanctionne. Ce principe s'impose non seulement au législateur, mais également au juge[1016].

793• Malgré les principes consacrant théoriquement l'inviolabilité de la personne, cette inviolabilité ne se trouve pas, en réalité, à l'abri des atteintes fréquentes perpétrées à son encontre par les agents de l'Administration, agissant le plus souvent comme auxiliaires de la justice.

794• Ainsi, deux questions s'imposent: quelles peuvent être les atteintes à l'inviolabilité de la personne? (A) et quels sont les textes qui répriment ces atteintes? (B)

A- Les atteintes que peuvent commettre les agents de l'Administration contre l'inviolabilité de la personne

795• En effet, les auxiliaires de la justice, en particulier les officiers de police judiciaire disposent, en vertu du NCPP[1017] libanais et de la Loi N° 17 du 6 septembre 1990[1018], de pouvoirs étendus leur permettant, dans l'accomplissement de leur mission de rechercher les auteurs d'infractions et de rassembler les preuves, de faire appel à divers procédés d'investigation qui touchent souvent la sûreté personnelle des individus.

796• En fait, les officiers de police judiciaire peuvent procéder à la détention ou à l'arrestation des personnes dans certains cas[1019] (les privant momentanément de la liberté d'aller et de venir); d'ordonner, en cas d'infraction flagrante, la garde à vue de toute personne contre laquelle pèsent des fortes présomptions de culpabilité[1020]; de vérifier les identités des personnes qu'ils rencontrent[1021]; d'effectuer des fouilles corporelles[1022];

[1016] «*Les autorités judiciaires de poursuite, d'instruction et de jugement devraient citer dans leurs "attendus" les textes légaux sur lesquels reposent leurs décisions, sinon, elles les exposent à la nullité absolue*» : ZOGHBY (F.), La nouvelle Encyclopédie pénale libanaise, Livre II, Beyrouth, 1981, p. 28 (en arabe).

[1017] V. art. 40 à 50 notamment.

[1018] V. les articles 214 à 221 de ladite loi, sont regroupés sous le titre "des droits des FSI".

[1019] surtout quand elles font l'objet d'un mandat de justice (v. art. 106 et 107 du NCPP libanais), et lorsqu'elles sont les auteurs d'infractions flagrantes (v. art. 32, 41, 42 et 56 du NCPP libanais). De son côté l'article 217 de la loi N° 17 de 1990 autorise les FSI dans les cas de flagrant délit, à opérer des arrestations spontanées. La personne arrêtée en application de cet article devra être présentée au magistrat dans un délai maximum de 24 heures, à partir de son arrestation.

[1020] Ce droit est reconnu au procureur général près la Cour d'appel en vertu de l'article 32 du NCPP libanais. Par ailleurs, l'article 217 *précité* de la loi N° 17 de 1990 autorise les FSI à garder à vue spontanément les personnes; et cela en matière de flagrant crime ou de flagrant délit passible d'une peine d'emprisonnement (al. 4 de l'art. 217).

[1021] V. art. 214 et 215 de la loi N° 17 de 1990. En fait, cette opération *«(…) conduit, dans certaine mesure, à la privation de la liberté d'aller et de venir qui se répercute sur la vie familiale, professionnelle et sociale,*

d'employer la violence physique ou la torture lors de l'interrogation des témoins et des suspects[1023]…

797• Bien entendu, toutes ces mesures doivent s'effectuer conformément à la loi, car la violation, par les agents de l'Administration, des règles garantissant l'inviolabilité de la personne déclenche l'application des articles qui sanctionnent cette violation.

B- Les textes qui sanctionnent les agents coupables d'actes attentatoires à l'inviolabilité de la personne

798• Il faut souligner d'abord que d'une manière générale tous les fonctionnaires de la police judiciaire sont soumis au contrôle et à la surveillance du Procureur général près la Cour de cassation, mais seulement en ce concerne leurs activités relatives à la police judiciaire[1024].

799• Certes, le droit de ne pas être arrêté ou détenu est inaliénable. Mais les investigations policières et judiciaires, comme de la préservation de l'ordre public, justifient certaines détentions, voire même la privation de la liberté.

800• Le législateur libanais, soucieux de concilier les intérêts de la poursuite pénale et ceux des citoyens, a fixé les cas dans lesquels la détention préventive est autorisée. Et, pour que celle-ci ne soit pas arbitraire ou qu'elle ne se transforme pas en objet d'abus, le NCPP libanais l'a entouré de garanties tant dans la domaine de formalité à remplir que dans celui des autorités qui peuvent y avoir recours[1025]. En d'autres termes, la

---

sans oublier l'atteinte qu'elle peut porter à l'intimité et à la vie privée de la personne qui la subit» : EL-KHOURY (Ch.), La liberté individuelle et la police judiciaire…, *Thèse précitée*, p. 98.

[1022] V. art. 214 et 216 de la loi N° 17 de 1990 (les FSI peuvent fouiller aussi les véhicules). Sans doute la fouille corporelle constitue une atteinte à la liberté et à la dignité de la personne. V. à cet égard: PEDAMON (M.), « La fouille corporelle », *in* RSC, 1961, p. 466.

[1023] V. art. 225 de la loi N° 17 de 1990.

[1024] En effet, l'article 15 du NCPP libanais reconnaît au dit procureur général, au cas où les officiers auxiliaires qui aident le Parquet général dans l'accomplissement de ses attributions de police judiciaire manquent ou faillent aux fonctions qui leurs sont attribuées par la loi, le droit de faire des observations qui seraient adressées à leurs supérieurs hiérarchiques. En outre, le procureur général près la Cour de cassation peut, en vertu du même article, demander au procureur général près la Cour d'appel, ou au Commissaire du Gouvernement près le Tribunal militaire, de porter plainte contre l'officier qui commet une infraction pénale dans l'exercice de sa fonction relative à la police judiciaire ou à l'occasion de cette fonction, sans demander une autorisation de poursuite. La dernière expression de l'articles 15 stipule expressément: «*la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de cette infraction malgré tout texte contraire*».

[1025] En droit libanais, le NCPP autorise la police judiciaire à procéder à la détention préventive des personnes dans deux cas: quand elles font l'objet d'un mandat de justice et lorsqu'elles sont les auteurs

détention préventive, qui constitue une atteinte particulièrement grave à la liberté de la personne qui la subit, ne doit être décidée que conformément aux conditions et selon les procédures prévues par la loi. Sinon, elle sera considérée comme mesure arbitraire encourant, par conséquent, la sanction du fonctionnaire responsable.

801• En effet, d'après l'article 107 du NCPP[1026] libanais, si le défendeur, détenu conformément à un mandat d'amener[1027], demeure aux arrêts pendant plus de vingt quatre heures sans être interrogé ou conduit devant le procureur général, sa détention sera considérée comme mesure arbitraire et le fonctionnaire responsable sera poursuivi pour infraction de privation de liberté personnelle[1028]. L'article 107 dispose aussi, qu'au cas où la procédure fixée à propos du mandat d'amener et de l'ordonnance d'arrêt est transgressée, le greffier sera puni d'une amende. Également, l'article 48 du NCPP libanais énonce que, si le fonctionnaire de la police judiciaire violait les procédures relatives à l'enfermement du défendeur ou du suspect, que ce soit en cas de flagrant délit ou en dehors dudit cas, il serait poursuivi par l'article 368 du CP (il ferait également l'objet

---

d'infractions flagrantes. En cas d'infraction flagrante, les officiers de police judiciaire auxiliaires, le juge d'instruction et le procureur général près la Cour d'appel peuvent prendre des mesures de détention sous les conditions prévues dans les articles 32, 41, 42 et 56. Aussi, l'article 217 de la Loi N° 17 de 1990 autorise les agents des FSI, dans les cas d'infraction flagrante, à opérer des arrestations spontanées.

En dehors de ce cas, la détention préventive ne peut être ordonnée que si elle est fondée sur un titre délivré par le juge d'instruction. D'habitude celui-ci délivre un mandat de comparaître contre la personne impliquée dans la poursuite pénale. Si elle ne comparaît pas ou si le juge avait de justes motifs pour craindre sa fuite, le juge d'instruction pourra émettre à son encontre un mandat d'amener. Si les circonstances de l'affaire l'exigent, ce mandat est converti en une ordonnance d'arrêt (v. art. 106 et 107 du NCPP libanais).

1026 Cet article regroupe, en fait, les articles 102 à 107, 112 et 114 de l'ancien Code de procédure pénale libanais du 18 septembre 1948.

1027 En vertu de l'article 107, le juge d'instruction procède immédiatement à l'interrogation du défendeur convoqué par mandat de comparution. Quant au défendeur qui comparaît suite à un mandat d'amener, il sera interrogé dans les vingt quatre heures de l'exécution dudit mandat. Dès l'expiration du délai de vingt quatre heures, le chef du poste d'arrêt conduit, de lui-même, le défendeur devant le procureur général; celui-ci demandera au juge d'instruction ou, à défaut, au premier juge d'instruction de l'interroger ou de commettre un autre juge d'instruction à cet effet. Au cas où l'interrogation du défendeur est rendue impossible, le procureur général ordonne sa mise en liberté sur-le-champ.

1028 Il faut souligner que cette disposition de l'article 107 *précité* correspond à l'article 103 de l'ancien Code libanais de procédure pénale. Lequel, avait disposé: «*Si le défendeur (…) demeure aux arrêts pendant plus de vingt quatre heures sans être interrogé ou conduit devant le procureur général (…) son arrestation sera considérée comme mesure arbitraire et le fonctionnaire responsable sera poursuivi pour infraction de privation de liberté personnelle énoncée à l'article 368 du code pénale*» (on citera l'article 368 du CP libanais ultérieurement).

L'article 103 *précité*, représentait pour la doctrine libanaise l'illustration législative, même implicite, de la compétence textuelle du judiciaire libanais en cas d'atteintes administratives à la liberté individuelle (v. J.BAZ, Traité de Droit administratif, *op.cit.*, p. 165; E. EID, Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p. 377; F. FARHAT, Le Droit administratif général, T. 2, *op.cit.*, p. 39).

d'une sanction disciplinaire). La compétence des tribunaux répressifs pour connaître de l'infraction de privation de liberté personnelle est affirmée par le CEL[1029].

802• Inscrit sous le Titre 11 du NCPP libanais, consacré au "contrôle judiciaire sur les lieux de détention et les prisons" et à "la protection de la liberté personnelle contre la détention illicite", l'article 403 énonce que le procureur général près la Cour d'appel ou le Juge unique pénal – chacun dans le cadre de ses attributions –, une fois informés d'une détention illicite, doivent libérer la personne qui est arrêtée illégalement. S'ils négligent de le faire, ils seront poursuivis disciplinairement. Alors que selon l'article 428[1030] de l'ancien Code de procédure pénale, ceux-ci étaient considérés comme complices de l'infraction de privation de la liberté personnelle.

803• D'autre part, l'article 212 du D.-L. N° 54 du 5 août 1967 (ancien Statut des FSI) interdisait aux fonctionnaires de la police de déranger les gens dans leur liberté individuelle hors des cas prévus par la loi sous peine de sanctions pénales, civiles et disciplinaires. Récemment, la Loi N° 17 de 1990 (Statut actuel des FSI) a repris l'interdiction de l'article 212 mais sans l'assortir de sanctions (art. 224).

804• De son côté, le CP libanais sanctionne rigoureusement de peines criminelles les infractions d' "attentat à la liberté" : sera puni des travaux forcés «*tout fonctionnaire qui, hors les cas prévus par la loi, aura arrêté ou détenu une personne quelconque*» (art. 367). De même, seront punis d'une à trois ans d'emprisonnement, les directeurs et gardiens d'établissements pénitentiaires ou disciplinaires, ou de maison de rééducation, et tous les fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, «*auront détenu un individu sans mandat ou décision de justice ou l'auront retenu au-delà du terme*» (art. 368). Les personnes citées aux articles susmentionnés et, d'une manière générale, tous les officiers et les personnels de la force publique et tous les fonctionnaires administratifs, qui refusent – ou retardent – de faire comparaître une personne détenue ou incarcérée devant le juge compétent, seront punis d'un mois à un an d'emprisonnement (art. 369).

805• Enfin, afin d'interdire tout procédé de preuve attentatoire à l'inviolabilité de la personne, plus précisément, à l'intégrité physique et morale de l'homme, l'article 401 du

---

1029 CEL, n° 245, 17 mars 1975, *in* JJAL, T. 1 (compétence des tribunaux judiciaires en matières administratives), 1981, p. 37.

1030 qui correspond à l'article 403 *précité*.

CP libanais est venu punir de trois mois à trois ans d'emprisonnement «*quiconque, dans le but d'obtenir l'aveu d'une infraction ou des renseignements sur une infraction, aura soumis une personne à des procédés rigoureux non autorisés par la loi (…) Si les violences exercées ont entraîné une maladie ou des blessures, le minimum de la peine sera d'un an*»[1031].

806• Après avoir présenté les principaux textes qui permettent au juge pénale de sanctionner les agents publics coupables d'actes attentatoires perpétrés contre l'intégrité de la personne, nous passerons en revue les textes qui répriment les infractions commises par les agents de l'Administration contre l'inviolabilité du domicile et de la correspondance, ou l'inviolabilité de l'intimité.

§2- De la répression des atteintes perpétrées contre l'inviolabilité de l'intimité

807• En effet, l'intimité de la vie privée est l'une des composantes essentielle de la liberté individuelle[1032]. Elle est, en outre «*le complément nécessaire de la sûreté individuelle*»[1033]. L'intimité de la vie privée est alors inviolable. Mais, la protection de l'inviolabilité de l'intimité exige que l'inviolabilité du domicile et celle des correspondances soient encore protégées[1034], surtout contre les atteintes commises par les agents de l'Administration.

A- En ce qui concerne l'inviolabilité du domicile

808• Elle est érigée en règle constitutionnelle : l'article 14 de la Constitution libanaise qui dispose que «*le domicile est inviolable. Nul ne peut y pénétrer que dans les cas prévus par la loi et selon les formes prescrites par elle*». Le CP libanais n'a pas tardé à affirmer à son tour le principe de l'inviolabilité du domicile, et à punir les violations

---

[1031] L'interdiction d'exercer la violence et la torture contre les personnes est visée également aux articles 41 et 77 du NCPP libanais.

[1032] Cf. ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, pp. 147-148 et pp. 172 – 173 notamment.

[1033] RIFAAT (H.- T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op.cit.*, p. 32. v. aussi, par le même auteur: "Les libertés et droits fondamentaux", *op.cit.*, p. 285.

[1034] Cf. MROUE (H.), Libertés publiques, *op.cit.*, pp. 53-65.

commises par un simple particulier (art. 571 et 572)[1035] ou par un agent public (art. 370)[1036]. Seule la violation commise par ce dernier intéresse notre étude.

809• Cependant, malgré la consécration du principe de l'inviolabilité domiciliaire, qui constitue une garantie essentielle en faveur de la préservation de l'intimité de l'individu, le législateur libanais a apporté à ce principe une restriction exceptionnelle: le droit de perquisition, reconnu aux officiers de police judiciaire.

810• Sans doute, la perquisition porte atteinte à l'inviolabilité du domicile. Le législateur, soucieux de préserver les individus des investigations intempestives susceptibles de troubler leur intimité et leur tranquillité, est intervenu pour réglementer strictement les visites et les perquisitions domiciliaires dans le NCPP libanais[1037] et dans la Loi N° 17 de 1990[1038]. Effectuée chez les défendeurs ou les suspects et dans tous les lieux où peuvent se trouver des objets dont la découverte serait utile pour l'établissement de la vérité[1039], la perquisition n'est autorisée que dans les cas prévus par la loi[1040]. Elle est assujettie à des règles très strictes, et entourée d'un certain nombre de formalités[1041], dont l'inobservation est sanctionnée par la nullité de procédure[1042]. Ainsi, l'article 43 (al. 2) du NCPP libanais, frappe toute perquisition effectuée en violation des procédures fixées par

---

[1035] regroupé sous la rubrique: "De la violation de domicile".

[1036] inscrit sous la rubrique "De l'attentat à la liberté" commis par les fonctionnaires publics.

[1037] Art. 33, 43, 56 et 98 à 105.

[1038] Art. 219.

[1039] V. art 33 et 98 du NCPP libanais.

[1040] à moins que l'intéressé n'y consente de son plein gré, la perquisition doit être justifiée par la flagrance de l'infraction (v. les articles 33, 43 et 56 du NCPP libanais, qui autorisent le procureur général près la Cour d'appel, les officiers de police judiciaire auxiliaires et le juge d'instruction à se rendre sur les lieux de l'infraction flagrante ou au domicile du défendeur ou du suspect afin de procéder à la recherche des objets qui leur paraîtront susceptibles d'aboutir à la manifestation de la vérité. V. également l'article 219 de la Loi N° 17 de 1990 qui autorise les agents des FSI à procéder à la perquisition en cas de flagrant crime et de flagrant délit). La perquisition domiciliaire doit être, en dehors de l'infraction flagrante ordonnée, par le juge d'instruction (v. art. 98 du NCPP libanais, et l'article 219 de la Loi N° 17 de 1990 qui permet aux agents des FSI, dûment munis de commissions rogatoires d'entrer aux domiciles des personnes afin de les perquisitionner).

[1041] telles que, par exemple, l'obligation de ne pas faire la perquisition qu'en présence du défendeur ou du suspect, ou à défaut, en présence de deux membre de sa famille, ou de son mandataire, ou de deux témoins que convoquera le procureur général (art. 33 du NCPP libanais) ; l'obligation de dresser un procès-verbal retraçant l'intégralité de l'opération (art. 33 *précité* et art. 98 du NCPP libanais) et l'interdiction de procéder à la perquisition avant cinq heures et après vingt heures, tant que l'intéressé n'y consente de son plein gré (art. 33, dernier paragraphe). Cependant, la perquisition aura lieu en tout temps dans les lieux publics. Il est à souligner que la règle selon laquelle la perquisition domiciliaire nocturne est interdite, peut être violée dans les cas – cités dans l'article 219 de la loi N° 17 de 1990 – suivants: consentement du chef du domicile, et demande de l'autorité militaire en cas d'état d'urgence.

[1042] Art. 43 et 105 du NCPP libanais.

la loi de nullité. Bien plus, le fonctionnaire de la police judiciaire qui s'introduit dans le domicile et le perquisitionne contrairement à ces procédures, sera poursuivi pour délit de violation de domicile énoncé à l'article 370 du CP libanais[1043].

811• On souligne, que l'article 205 du D.-L. N° 54 du 5 août 1967 (abrogé par la loi N° 17 de 1990 réorganisant les FSI) avait affirmait que: «*Le domicile est sacré et inviolable, on ne peut y entrer que dans les cas et suivant les procédures qui sont fixés par le loi. Tout fonctionnaire des FSI qui aura illégalement pénétré dans un domicile, sera considéré comme ayant outrepassé ses attributions et encourra les peines prévues à l'article 370 du CP*».

B- En ce qui concerne l'inviolabilité des correspondances

812• Elle n'a pas fait l'objet d'un texte constitutionnel, mais on peut la considérer comme garantie implicitement par l'alinéa (b) du préambule de la Constitution libanaise[1044]. Et pourtant, elle est prévu par le CP libanais et par d'autres textes législatifs, dont notamment le D.-L. N°126 du 12 juin 1959 (réglementant les services des postes et télégraphes) et la Loi N°140 du 27 octobre 1999 (relative à la protection du secret de la correspondance transmise par voie des télécommunications).

813• En effet, les articles 9 et 207 du D.- L. N° 126 de 1959[1045] posent le principe du secret des correspondances postales. Ce principe ne peut être violé que dans les cas prévus dans l'article 11 du même Décret-loi. [1046]

[1043] Cet article dispose que «*tout fonctionnaire qui, agissant en cette qualité, se sera introduit dans le domicile d'un particulier ou dans les dépendances de son domicile, hors les cas prévus par la loi et sans observer les formalités qu'elle exige, sera puni d'emprisonnement de trois mois à trois ans. Si le fait a été accompagné de perquisition ou de tout autre acte arbitraire, la peine ne sera pas inférieure à six mois*»

[1044] En effet, l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dispose que «*nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée (…) ou sa correspondance (…) toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes*». On rappelle, qu'en vertu de l'alinéa (b) du préambule constitutionnel libanais, cette Déclaration, ainsi que les Pactes onusiens ont été incorporés dans le Droit libanais qui s'engage à en traduire les principes en tous domaines. Sur ce sujet, v. notamment: ASSAF (G.), *Thèse précitée*, p. 82 et s.

[1045] L'article 10 du même Décret-loi énumère les cas où le secret de la correspondance sera considéré comme divulgué.

[1046] Cet article prévoit quatre exceptions du principe de secret des correspondances: «*1- Correspondance jetée dans un panier à papier. 2- Correspondance saisie par les autorités judiciaires. 3- Correspondance adressée à un failli et remise au syndic en vertu d'un ordre judiciaire. 4- Témoignage des agents des P. et T. [postes et télégraphes] dans les affaires pénales*». (Traduction empruntée à M. le professeur H.-T. RIFAAT, *in* Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op.cit.*, p. 40).

814• De son côté, l'article 1er de la Loi No 140 de 1999 dispose que le droit au secret des correspondances, émises par n'importe quelle voie de télécommunications (Téléphone fixe ou portable, Fax, Internet…), «*est garanti et sous la protection de la loi, et ne peut être soumis à aucune genre d'écoute, de contrôle, d'interception, ou de divulgation que dans les cas prévus dans la présente loi (…)*»[1047].

815• Cependant, en dépit des textes consacrant l'inviolabilité des correspondances émises par n'importe quelle voie (communication postale, téléphonique, télégraphique ou électronique), les agents relevant des services concernés y portent souvent atteinte. Le législateur libanais a consacré un nombre d'articles permettant au juge pénal de sanctionner les transgressions de l'inviolabilité de la correspondance commises par les agents de l'Administration.

816• Selon l'article 17 de la Loi N°140 de 1999, sera puni d'emprisonnement variant entre un et trois ans et d'une amende, toute personne (fonctionnaire, employé) qui aura intercepté, contrairement à la loi, n'importe quelle communication. Seront sanctionnés aussi de la même peine: tout complice, intervenant ou provoquant à l'infraction; ou toute personne qui aura enregistré, gardé chez lui ou divulgué les informations dont elle a eu connaissance lors d'une interception décidée par les autorités compétentes; et qui aura procédé à intercepter les communications à l'extérieur des lieux déterminés dans l'ordre d'interception. La poursuite se déclenche contre le fonctionnaire, l'employé ou le mercenaire, auteurs de telles infractions, même s'ils ont quitté leurs postes (art.18). L'article suivant pose le principe de la compétence des tribunaux judiciaires pour

---

D'autre part, l'article 13 du même Décret-loi autorise l'autorité judiciaire, en matières pénales, à procéder à la perquisition et à la saisie des correspondances déposées dans la direction des P. et T. La perquisition et la saisie s'effectuent par demande remise au fonctionnaire responsable, ou par l'intermédiaire de la police judiciaire (v. art. 14).

1047 La Loi No 140 de 1999 prévoit deux cas d'interceptions des correspondances émises par la voie des télécommunications: l'interception effectuée par voie judiciaire et celle effectuée par voie administrative.

La première est reconnue au juge d'instruction: l'article 2 dispose que dans les cas d'extrême urgence et en matière d'infraction passible d'une peine privative de liberté (la peine encourue ne doit pas être inférieure à un an d'emprisonnement) le juge d'instruction dans chaque *Mohafazat* (département) peut ordonner l'interception des correspondances, spontanément ou sur demande écrite du juge chargé de l'instruction. L'ordre judiciaire d'interception n'est susceptible d'aucune voie de recours. La seconde est reconnue aux ministres de la Défense et de l'Intérieur, afin de rassembler les informations visant à la prévention du terrorisme, des crimes contre la sûreté de l'Etat et des crimes organisés (art. 9). Les litiges portant sur l'interception administrative des correspondances relèvent d'une commission indépendante formée du premier président de la Cour de cassation et des présidents du Conseil d'État et de la Cour des comptes (art. 16).

connaître des infractions énoncées dans l'article 17 *précité*; et cela contrairement à tout autre texte.

817• Les articles 75 et 207 du D.-L. N°126 de 1959 sanctionnent la divulgation du secret par un fonctionnaire relevant du service des postes et télégraphes par le délit de "révélation des secrets" énoncé à l'article 580 du CP libanais[1048]. L'article 579 du CP libanais réprime la révélation d'un secret par quiconque, qui en raison de sa situtaion, de sa fonction, ou de sa profession en a eu connaissance.

818• D'autre part, l'article 42 (al. 2) du NCPP libanais dispose que le fonctionnaire de la police judiciaire, qui concourt aux procédures d'enquête et d'instruction, est tenu de garder les secrets dont il a eu connaissance. S'il s'est constaté que celui-ci a révélé le contenu des lettres, missives ou des documents saisis par lui, il sera poursuivi devant le juge pénal et puni d'emprisonnement d'un mois à un an et/ou d'une amende.

819• Cependant, le législateur libanais a autorisé l'Administration à restreindre l'inviolabilité de la correspondance : il s'agit des écoutes administratives dites «*de sécurité*». En effet, la Loi libanaise N° 140 du 27 octobre 1999 autorise les ministres de la Défense et de l'Intérieur à intercepter les correspondances, par décision écrite et motivée, et après approbation du président du Conseil des ministres. L'ordre administratif d'interception ne doit intervenir que pour le but suivant : « *prévention du terrorisme, des crimes contre la sûreté de l'Etat et des crimes organisés*» (art. 9). Le contentieux portant sur les écoutes administratives ne relève ni de la juridiction administrative ni de la juridiction judiciaire, mais d'une commission indépendante formée du premier président de la Cour de cassation et des présidents du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes (art. 16 modifié par la Loi N° 158 de 27 décembre 1999)

* * *

[1048] Ce dernier article (al. 1er) sanctionne d'une peine d'emprisonnement allant de deux mois à deux ans, toute personne relevant du service des postes et télégraphes qui, abusant de sa qualité, s'informe du contenu d'une lettre cachetée ou la détruit ou la dérobe ou en informe un tiers autre que le destinateur du contenu. Selon l'alinéa seconde du même article, la même peine s'applique également à toute personne attachée au service des téléphones qui révèle, en raison de sa fonction ou de son emploie, une communication téléphonique

Cependant, si telles infractions sont commises par un simple particulier, la peine est moins rigoureuse, car il est condamné seulement à une amende dérisoire (cent milles L.L. ≅ 50 € au maximum, v. art. 581 du CP libanais).

820• Ainsi, c'est devant les juges répressifs que seront traduits les agents publics coupables d'atteintes – présentant les caractères d'infractions prévues et réprimées par les textes mentionnés ci-dessus – perpétrées contre la liberté individuelle entendue en son sens large, qui comprend aussi bien l'inviolabilité de la personne que celle du domicile et de la correspondance.

821• Mais, «*Lorsque l'administration a porté atteinte à une liberté publique, écrit Mr. LEBRETON, la société ne doit pas seulement se défendre elle-même en punissant l'agent coupable, mais elle doit aussi songer à la victime, et réparer son préjudice*»[1049]. Ainsi, la question essentielle pour la victime est l'indemnisation intégrale du préjudice qu'elle a subi.

Les tribunaux judiciaires libanais se trouvent compétents pour connaître des actions en réparation civile dirigées contre l'Administration et ses agents.

Section 2- La compétence du juge judiciaire pour condamner civilement l'Administration et ses agents

822• Est-ce qu'au Liban, comme c'est le cas en France, seuls les tribunaux judiciaires peuvent statuer sur les actions civiles en réparation dirigées contre l'Administration et ses agents en cas d'infractions consistant en des atteintes à la liberté individuelle?

823• Avant d'aborder cette question en droit libanais, il nous semble utile de fournir, brièvement, quelques précisions sur le droit français. Surtout, parce que le système juridique libanais s'y réfère, en la matière, et en applique les solutions.

824• En effet, l'article 136 du Code de procédure pénale français[1050], prévoit que «*dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents.*

Il en est de même dans toute instance civile fondée sur des faits constitutifs d'une atteinte à la liberté individuelle ou à l'inviolabilité du domicile prévue par les articles

---

[1049] LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op.cit.*, p. 218.
[1050] (Loi du 31 septembre 1957).

432-4 à 432-8 du code pénal[1051]*, qu'elle soit dirigée contre la collectivité publique ou contre ses agents*»[1052].

825• Néanmoins, malgré les termes de l'article 136, le TCF avait estimé que, lorsque l'atteinte à la liberté individuelle ne s'analyse pas comme une voie de fait, l'appréciation de la légalité de l'acte administratif à l'origine de l'atteinte constitue une question préjudicielle relevant de la compétence du juge administratif[1053]. En conséquence, le sort de l'action en indemnité dépendait effectivement de ce dernier : s'il déclarait l'acte administratif illégal, le juge judiciaire pouvait évaluer l'indemnité, mais s'il le considérait comme légal, le juge judiciaire était alors privé de la possibilité d'en accorder une[1054]. De toute façon, cette jurisprudence est désormais remise en cause depuis la réforme du Code pénal français, qui a attribué au juge pénal une plénitude de compétence, surtout en cas d'atteinte à la liberté individuelle[1055]. Le législateur français a donc reconnu explicitement aux juridictions judiciaires la compétence exclusive, en matière pénale notamment, pour condamner civilement l'Administration et ses agents, lorsqu'ils se sont rendus coupables d'atteinte à la liberté individuelle.

826• En revanche, il n'y a rien, en droit libanais, de semblable à l'article 136 du Code de procédure pénale français qui établit une solution générale en la matière. En

---

[1051] Il s'agit d'actes attentatoires aux libertés, privation illégale de liberté, détention ou rétention arbitraire, atteinte à l'inviolabilité du domicile.

[1052] C'est une précision qui ne faisait pas l'article 112 du Code d'instruction criminelle français (résultant de la Loi du 7 février 1933 sur les garanties de la liberté individuelle) auquel l'article 136 a succédé en 1957. Ce dernier article établit une solution générale plus large que celle découlant de l'ancien article 112, selon lequel la compétence judiciaire ne valait que pour les recours intentés contre l'agent administratif. Sur l'interprétation de l'article 136, v. FRIER (P.- L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, pp. 395-396; TURPIN (D.), Les libertés publiques, *op. cit.*, p. 94 et s.; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, *op. cit.*, 2001, n° 1084, p. 86 et s.; BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op.cit.*, pp. 30 à 33. Sur la situation antérieure et l'interprétation de l'article 112, v. DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op.cit.*, pp. 220 à 222; TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en Droit français, *op.cit.*, pp. 245 à 247.

[1053] TCF, 16 novembre 1964, Clément, Rec. Leb., p. 796; D. 1965, p. 668, note Demichel; JCP, 1965, II, 14286, note Langavant.

[1054] Ce faisant, le Tribunal des conflits retirait à l'article 136 une grande partie de sa signification dès lors que le sort de l'action en indemnité dépendait en fait du juge administratif. V. à cet égard: LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op.cit.*, p. 218.

[1055] L'article 111- 5 du Code pénal français, dans sa rédaction issue de la Loi N° 92-683 du 22 juillet 1992 (portant réforme des dispositions générales du Code pénal, v. JO français du 23 juillet 1992, p. 9864) prévoit que: «*les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la situation du procès pénal qui leur est soumis*».

dépit de cela, on va voir que la compétence des tribunaux judiciaires libanais pour condamner civilement l'Administration et ses agents, en cas d'atteintes à la liberté individuelle, se trouve illustrée par certains textes dispersés. D'ailleurs, les juridictions libanaises, en l'absence de tout texte précis, appliquent les solutions adoptées par la jurisprudence française. Elles ont déclaré, à cet égard, que l'action en réparation du dommage causé par les atteintes à la liberté individuelle relève exclusivement de la juridiction judiciaire[1056]. Ainsi, la demande de dommages-intérêts causés par la détention préventive, dirigée contre l'Etat comme civilement responsable sort de la compétence du juge administratif libanais[1057]. Et comme en France, il est admis, en règle générale[1058], que les victimes d'une atteinte à la liberté individuelle peuvent saisir les juridictions répressives afin de leur permettre de statuer à la fois sur l'action civile[1059] éventuelle et sur l'action publique. Ces victimes peuvent, également, intenter une action autonome en réparation devant les juridictions civiles (art. 6 du NCPP libanais).

827• Ce faisant, le juge judiciaire est, en principe, compétent pour statuer sur les actions civiles en réparation du dommage résultant d'infractions pénales, commise par les agents de l'Administration contre la liberté individuelle. Deux hypothèses se trouvent consacrées à cet égard: l'hypothèse où l'acte attentatoire à la liberté individuelle constitue une faute pénale qualifiée de faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service ou qui s'en détache, et celle où la liberté individuelle se trouve violée par le mauvais fonctionnement du service judiciaire (celui des tribunaux et de leurs auxiliaires, particulièrement la police judiciaire). Dans la première hypothèse, c'est l'agent public

---

1056 CEL, n° 220, 29 mai 1978, *in* JJAL, T. 1, 1981 (Compétence des tribunaux judiciaires en matières administratives), p. 37.

1057 CEL, n° 1370, 8 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p. 46.

1058 V. art. 3 du Code pénale français. Sur ce point, v. : BECHERAOUI (D.), « La place de la victime dans le procès pénal en Droit libanais », *in Al-Adl*, N°4, 2007, p.1560 et s.

1059 Aux termes des l'articles 5 du NCPP libanais, l'action publique, visant à poursuivre les auteurs d'infractions et à appliquer les peines, relève des magistrats du Ministère public cités dans la présente loi (NCPP). Quant à l'action de la partie civile en réparation du dommage résultant d'infractions pénales, elle est du droit de toute personne ayant subi le dommage.

auteur du fait dommageable qui est responsable sur son patrimoine personnel (§1), alors que dans la seconde hypothèse, la victime dispose d'une action civile contre l'Administration (§2).

§1- De l'action en réparation dirigée contre l'agent public coupable

828• D'une manière générale, tout agent public coupable de violation de la liberté individuelle, qu'il soit un simple fonctionnaire ou un magistrat, est tenu de réparer le dommage né de cette violation. Néanmoins, si le simple fonctionnaire ou l'agent administratif peut être poursuivi comme tout autre particulier (A), le magistrat est soumis, en revanche, à un régime spécial de condamnation(B).

A- L'action en réparation dirigée contre l'agent administratif ou le simple fonctionnaire

829• Est fonctionnaire: toute personne relevant des administrations et des établissements publics, des municipalités, de l'Armée et de la Justice; tout ouvrier, travailleur ou employé de l'Etat; et toute personne nommée ou élue pour accomplir une fonction ou un service public, contre rémunération ou sans rémunération (art. 350 du CP libanais, modifié par le D.-L. N^{o} 112 / 83)

830• La loi pénale étant la même pour tous les citoyens, l'acte attentatoire à la liberté individuelle commis par un agent public, autre que le magistrat, est poursuivi dans les mêmes conditions que s'il avait été commis par n'importe quel individu. Ainsi, la victime d'un attentat perpétré contre sa liberté, pour obtenir du fonctionnaire public coupable réparation du dommage qu'elle a subi, dispose de deux voies: une voie civile et une voie criminelle.

831• Aux termes de l'article 6 du NCPP libanais, l'action civile en réparation dirigée contre le coupable peut être intentée consécutivement à l'action publique par devant la juridiction saisie de celle-ci: à une instance pénale déjà engagée, la victime peut joindre des demandes de réclamations civiles. Également, il est possible de l'intenter indépendamment, par devant les juridictions civiles.

832• De son côté, l'article 8 du NCPP libanais stipule, qu'au cas où la victime intente son action en réparation devant la juridiction civile, il ne lui est permis d'y renoncer et de l'intenter derechef devant la juridiction pénale que si le Parquet général

exerce l'action publique à une date ultérieure à la déposition de l'action entre les mains de la juridiction civile, et à condition que l'objet de cette action civile ne soit vidé par un jugement définitif. Dans ce cas la juridiction civile doit surseoir à statuer jusqu'au jugement définitif relatif à l'action publique. Toutefois, le juge des référés reste compétent pour prendre les mesures d'urgence, même si l'action en constitution de partie civile est intentée devant la juridiction répressive. On peut dire, donc, dès l'instant qu'une action civile est intentée devant la juridiction répressive contre l'agent de l'Administration condamné pénalement, sa condamnation civile à des dommages-intérêts au bénéfice de la victime ne doit pas faire de doute.

833• Mais il arrive, parfois, que l'Administration dont relève l'agent fautif ne permet pas la condamnation pénale de celui-ci. Il ne reste, alors, à la victime que choisir la voie civile pour obtenir réparation du préjudice qu'il a subi, et cela en s'adressant directement à la juridiction civile[1060]. La victime peut également, dans tel cas, intenter un recours en réparation contre l'Administration devant le juge administratif qui, en l'espèce, remplace la responsabilité de l'agent fautif par celle de l'Administration, et cela à condition que la faute commise par ledit agent soit une faute pénale qualifiée de faute de service[1061].

834• En admettant que les juridictions judiciaires, civile et répressive, soient compétentes pour engager la responsabilité civile du fonctionnaire public coupable d'acte attentatoire à la liberté individuelle, réprimé par la loi pénale, quelle condition devra exister pour que la victime puisse exercer l'action civile contre ledit fonctionnaire et que la charge de la réparation soit supportée par son patrimoine personnel?

835• Il est admis, en règle générale, que la victime d'un attentat à la liberté individuelle ne peut introduire, devant le juge judiciaire, une action en réparation contre le fonctionnaire public que si le fait dommageable qu'il a commis constitue une faute personnelle. Il faut donc déterminer, en premier lieu, la notion de la faute personnelle qui engage la responsabilité civile de l'agent public coupable(1). Or, on sait que l'agent public

---

[1060] Cf. CEL, n° 63/98-99, 29 octobre 1998, RJAL, N° 14, T. 1, 2003, p. 48.

Nous pensons que cette règle ne jouera plus à propos des infractions commises par les officiers auxiliaires de la police judiciaire, puisque l'article 15 du NCPP libanais, n'exige pas pour leur condamnation pénale d'autorisation préalable de l'Administration dont ils relèvent.

[1061] CEL, n°586, 28 juin 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.868. On a déjà eu l'occasion de parler de cette question : v. *supra*, n°145.

qui commet un acte attentatoire à la liberté individuelle sera poursuivi et traduit devant le juge répressif, sous l'inculpation d'attentat à la liberté[1062]; et notamment lorsque cet acte présente les éléments constitutifs d'infraction prévue et réprimée par la loi pénale. Il convient, alors, en second lieu de se demander si la faute pénale, pour laquelle l'agent coupable est poursuivi pénalement, se considère toujours comme une faute personnelle?(2)

1- Qu'est-ce qu'on entend par faute personnelle?

836• Il convient de rappeler, d'abord, que la jurisprudence libanaise, tout en s'inspirant des solutions doctrinales et jurisprudentielles française[1063], a admis le principe de la célèbre distinction entre la faute de service et la faute personnelle; et cela pour «*savoir qui de l'agent ou du service dont il fait partie, devra répondre des dommages causés aux particuliers* »[1064].

837• On a déjà vu, plus haut[1065], que les conséquences de la faute de service – celle qui n'est pas dépourvue de tout lien avec le service ou qui ne se détache pas de celui-ci – sont supportées par l'Administration dont relève l'agent fautif et appréciées par la juridiction administrative. Autrement dit, en cas de faute de service, la demande de dommages-intérêts dirigée contre l'Administration, comme civilement responsable de ses agents, relève du juge administratif[1066]. En ce cas, la victime ne peut exercer un recours contre l'agent responsable[1067]. En revanche, les conséquences de la faute personnelle sont laissées à la charge de son auteur; lequel sera poursuivi civilement par le juge judiciaire avec application des règles du droit privé[1068].

[1062] V. *supra*, n°787 et s.

[1063] sur les différents avis doctrinaux et jurisprudentiels français relatifs au principe de la distinction entre faute de service – faute personnelle, consulter entre autres: PAILLET (M.), La faute du service public en Droit administratif français, LGDJ, Paris, 1980; RICHER (L.), La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Economica, Paris, 1978.

[1064] PAILLET (M.), La faute du service public en Droit administratif français, *op.cit.*, p. 19.

[1065] V. *supra*, n°139 et s.

[1066] V. CEL, n° 87, 5 novembre 1997, RJAL, N° 13, T. 1, 1999, p. 129; n° 223, 6 janvier 1999, RJAL, N° 14, 2003, p. 213.

[1067] Juge unique de Beyrouth, 9 mai 1951, Mahfouz, RJL, 1951, p. 697.

[1068] CEL, n° 455, 25 juin 1957, Rec. Chidiac, 1957, p. 173; n° 63/98 – 99, 29 octobre 1998, RJAL, N° 14, T. 1, 2003, p. 48.

838• Est une faute personnelle, selon la jurisprudence libanaise: d'une part, la faute commise par le fonctionnaire hors de l'exercice de la fonction, qui ne présente aucun lien avec le service[1069]. D'autre part, la faute commise pendant le service ou à l'occasion de celui-ci, mais qui s'en détache tellement que le juge judiciaire peut la constater et en tirer les conséquences, sans pour autant s'immiscer dans la marche du service[1070]. Cette dernière catégorie de faute personnelle ne manque pas de soulever des difficultés. A cet égard, on constate que la jurisprudence libanaise, dans la définition de la faute personnelle qui engage la responsabilité du fonctionnaire, saisit tantôt le critère de l'élément intentionnel, tantôt celui de la faute lourde[1071].

839• Ainsi, le CEL, dans son arrêt n° 455 du 25 juin 1957[1072], a déclaré que la faute commise dans l'exercice de la fonction se considère comme une faute personnelle, si elle «*est inspirée de mobiles personnels*» ou si elle résulte «*d'un acte de service qui n'émane pas du fonctionnaire servant l'Administration, mais qui révèle l'homme soumis à ses faiblesses et à ses passions*»[1073]. Ici, la jurisprudence retient le critère de l'élément intentionnel. Dans le même arrêt, le CEL a retenu également le critère de la faute lourde pour définir la faute personnellement commise par le fonctionnaire dans le service ou à l'occasion de celui-ci[1074]: Il en sera ainsi si la faute commise est «*d'un degré de gravité pouvant être assimilée à une faute personnelle dont le fonctionnaire serait responsable. Cette faute que commet ce dernier dans l'exercice de ses fonctions, ne constitue pas la faute intentionnelle, ni celle qui vise à satisfaire un intérêt personnel, mais la faute qui se distingue de la faute de service par sa particulière et inexcusable gravité du fait du grand*

1069 En cas de faute personnelle commise en dehors du service, affirme le CEL, c'est le fonctionnaire fautif qui assume seul la responsabilité; puisqu'il s'agit en l'espèce d'un acte de la vie privée du fonctionnaire ne relevant nullement de la fonction. Pour le CEL, tel acte ne peut en aucune façon se différencier de celui d'un autre particulier et ne doit donc être régi que par les règles du droit privé: v. Arrêt n° 455 du 25 juin 1957, *précité.*

1070 Cf. CEL, n° 268, 5 février 1998, RJAL, N° 13, T. 1, 1999, p. 293; Juge unique de Beyrouth, n°449, 9 mars 2006, *Al-Adl*, N°4, 2007, p.1860.

1071 V. par exemple: Appel Bekaa, n° 6, 27 janvier 1997, cité par CHAMSEDDINE (A.), *in "EL-Mousannaf"* (Le Classifié), Classification de la jurisprudence relative à la compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative, Édité par l'auteur, Beyrouth, 2000, pp. 54-55 (en arabe).

1072 *précité.*

1073 Le CEL semble se conformer à la conception classique et essentiellement subjective de LAFERRIERE, selon laquelle la faute personnelle est celle qui révèle l'homme «*avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences* » : LAFERRIERE, conclusion sur TCF du 5 mai 1877, Laumonnier-carriol, Rec. Leb., p. 438.

1074 Cf. CEL, n° 13, 14 janvier 1959, Rec. Chidiac, 1959, p. 47.

décalage entre elle et les fautes que le fonctionnaire arrive généralement à éviter dans l'exercice normal de ses fonctions».

840• Dans son arrêt n° 425 du 15 octobre 1958[1075], le CEL a déclaré que les agents de police qui, après avoir forcé la porte du domicile de la victime, s'étaient rués sur celle-ci et avaient exercé des sévices à son égard, ont commis une faute personnelle qui engage leur responsabilité.

841• On peut observer, en général, que la jurisprudence libanaise, s'est inspirée largement des solutions doctrinales[1076] et jurisprudentielles[1077], dégagées en France, en matière de définition de la faute personnelle des agents publics.

842• Après avoir déterminé la notion de la faute personnelle en droit libanais, il faut maintenant répondre à la question suivante : est-ce-que toute infraction à la loi pénale constitue nécessairement une faute personnelle engageant la responsabilité civile de l'agent fautif ou peut-elle être qualifiée de faute de service engageant la responsabilité de l'Administration devant la juridiction administrative?

2- La faute pénale est-elle nécessairement une faute personnelle ?

843• Il faut noter, tout d'abord, que la loi pénale libanaise prévoit et réprime deux catégories d'infractions: d'une part, l'infraction intentionnelle (art. 188 du CP) et d'autre part, l'infraction inintentionnelle (art. 190).

844• Aux termes de l'article 189 du CP libanais, l'infraction est intentionnelle si l'agent, tout en prévoyant l'éventualité du résultat survenu de son acte fautif, savait qu'il serait dans l'impossibilité de l'éviter; dans ce cas, c'est-à-dire, devant l'infraction intentionnelle, il ne peut y avoir de doute que la faute soit nettement personnelle. L'article

---

1075 *In* Rec. Chiadiac, 1958, p. 228. Cf. Appel Bekaa, n° 6 du 27 janvier 1997, *précité.*

1076 Mr. DE LAUBADÈRE (A.) a souligné la possibilité de considérer comme fautes personnelles «*d'une part les fautes commises par le fonctionnaire en dehors de l'exercice de sa fonction, d'autre part, les fautes commises par le fonctionnaire dans l'exercice de la fonction mais qui en apparaissent néanmoins détachables en raison de leur caractère soit de fautes intentionnelles, soit de fautes lourdes*» : *in* "Traité de Droit administratif", LGDJ, 9ème éd., Paris, 1984, p. 724.

1077 On peut citer, à titre d'exemple, le jugement du Tribunal civil de Seine, du 23 décembre 1959 (*in* JCP, 1960, 11, 11. 586, note MIMIN) qui s'est prononcé dans l'un de ses considérants: «*Attendu que, pour qu'un fonctionnaire soit susceptible d'être déclaré personnellement responsable du dommage causé par un de ses actes, celui-ci doit, soit être matériellement détachable de la fonction, soit trouver son origine dans une intention malveillante ou la recherche d'un intérêt personnel, soit découler d'une erreur assez grossière pour être inexcusable et équipollente au dol*».

191 considère en revanche, que «*l'infraction est inintentionnelle soit que l'agent n'ait pas prévu l'effet de son action ou de son inaction fautive, mais pouvait ou devait le prévoir, soit qu'il l'ait prévu mais a cru pouvoir l'éviter*». D'après l'article 190, il y a faute lorsque le fait dommageable a été le résultat de la négligence, de l'imprudence ou de l'inobservation des lois et règlements.

845• En fait, la question de savoir si la faute pénale a toujours le caractère de faute personnelle s'impose, le plus souvent, dans les cas où l'agent fautif n'avait aucune intention délictueuse, c'est-à-dire dans les hypothèses d'infractions inintentionnelles.

846• Au premier stade de la formation jurisprudentielle[1078] et doctrinale[1079] française, il était admis que l'infraction pénale excluait la faute de service et la responsabilité de l'Administration; elle constituait toujours une faute personnelle.

847• Mais ce principe de «*correspondance automatique entre l'infraction pénale et la faute personnelle*»[1080] a été renversé, et la solution admise précédemment par la doctrine et la jurisprudence françaises a subi un revirement intéressant à l'occasion de l'arrêt Thépaz[1081] du Tribunal des conflits français. Depuis cet arrêt, la jurisprudence admet que la faute pénale peut être qualifiée de faute de service[1082]. Ainsi «*l'infraction pénale, a écrit Mr. Robert, peut très bien ne plus être une faute personnelle et l'individu "pénalement" responsable ne point l'être forcément "civilement", remplacé en cette qualité par la personne publique dont il n'apparaît qu'un organe*»[1083].

848• Influencée, comme d'habitude, par les dernières solutions adoptées en droit français, la jurisprudence libanaise rejoint l'attitude de la jurisprudence française.

[1078] V. par exemple: CEF, 29 juin 1924, Epoux Lallement, Rec. Leb., p. 755.

[1079] Pour Mr. H. Dupeyroux «*il y aura fait personnel et par conséquent compétence judiciaire (…) lorsque le fonctionnaire s'est rendu coupable d'un délit de droit commun; l'Administration ne saurait commettre des actes de cette sorte ni en répondre*» (*in* Faute personnelle et faute de service public, Thèse, Paris, 1922, p. 52). L'infraction pénale était et demeurait faute personnelle.

[1080] Expression empruntée à Mr. Georges VEDEL, *in* note sous TCF, du 19 mai 1954, JCP, 1954, 2, 8244.

[1081] TCF, du 14 janvier 1935, Rec. Leb, p. 224. Avec cet arrêt, la jurisprudence française a contribué à ce qu'on appelle l'extension du champ de la faute de service, ou bien, l'amenuisement de la faute personnelle en faveur de la faute de service.

[1082] V. à cet égard aussi, l'arrêt du TCF, du 19 mai 1954, *précité*. V. aussi tout récemment, TCF du 19 octobre 1998, Préfet du Tarn, JCP, 1999, n° 10225, conclusion SAINTE-ROSE.

[1083] ROBERT (J.), Les violations de la liberté individuelle…, *op.cit.*, pp. 182-183.

Si dans une jurisprudence dissidente[1084], le CEL a admis que la faute pénale ne peut avoir que le caractère d'une faute personnelle engageant la responsabilité du fonctionnaire à l'exclusion de tous autres; l'Administration ne devant en aucune façon répondre de cette faute. Alors que la jurisprudence constante[1085], au Liban, considère que la faute pénale commise par un fonctionnaire administratif dans l'exercice de ses fonctions ne constitue pas nécessairement une faute personnelle, mais peut être qualifiée de faute de service, notamment lorsqu'il existe un lien entre l'infraction et le service, ou bien, s'il avère que l'infraction est commise dans l'exercice ou à l'occasion des fonctions ou par les moyens qui ont été mis par l'Administration à la disposition de son agent[1086]; l'infraction étant commise en service commandé, ce qui fait disparaître l'intitiative de l'inculpé[1087]; ou, en général «*quand l'acte délictueux est si étroitement lié a l'accomplissement de la fonction qu'il ne s'en distingue pas et ne saurait en être détaché*»[1088]. Ce faisant, la jurisprudence constante, au Liban comme en France, admet que les fautes, personnelle et pénale, ne se recouvrent pas nécessairement.

849• Nous sommes amené à conclure que, d'une part, devant une infraction à la loi pénale, consistant en des atteintes à la liberté individuelle, commise par un agent public, qualifiée de faute de service, il revient à la juridiction administrative de statuer sur les actions civiles en réparation dirigées contre l'Administration comme civilement responsable de ses agents. Bien entendu, à condition que l'agent fautif ne soit pas un auxiliaire de justice. Car, comme il est déjà dit[1089], les infractions qualifiées de faute de service, commises dans le cadre du fonctionnement du service public judiciaire, engagent

---

1084 CEL, n° 425, 15 octobre 1958, Rec. Chidiac, 1958, p. 2 (en l'espèce, le CEL a considéré que le fait que les tribunaux répressifs aient retenu la culpabilité de l'agent coupable et l'aient condamné pour avoir commis une infraction réprimée par la loi, signifie «*qu'ils ne considèrent pas ces agissements[actes fautifs du caupable] comme constituant un fait de service*» dont l'Adminsitration assumerait la responsabilité.

1085 V. par exemple: CEL, n° 111, 16 avril 195, Rec. Chidiac, 1959, p. 121; CEL, 23 octobre 1962, Annajar, Rec. Chidiac, 1962, p. 196; CEL, n° 444, 13 juillet 1955, RJL, 1955, p. 627; CEL (Conseil du contentieux), n° 100, 19 février 1982, *inédit* (en l'espèce, il est admis que le délit qu'a commis un gendarme en giflant un magistrat, engage la responsabilité de l'administration lorsqu'il n'est pas dépourvu de tout lien avec le service); CEL, n° 223, 6 janvier 1999, RJAL, N° 14, T. 1, 2003, p. 213.

1086 CEL, n° 577, 14 mai 1997, RJAL, N° 12, T. 2, 1998, p. 482.

1087 Juge unique de Batroun (statuant en matière pénale), n° 136, 9 mars 1954, RJL, 1955, p. 25.

1088 HAMAOUI (E.), « La faute pénale et la faute personnelle des agents publics en droit libanais et comparé », *in* Rec. Chidiac, N° 1, An VI, 1962, p. 34 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).

1089 V. *supra*, n°176 à 179.

la responsabilité de l'Administration devant la juridiction judiciaire, avec application des règles du droit public. D'autre part, toute atteinte à la liberté individuelle, commise par un agent public, constitutive d'une infraction prévue et réprimée par la loi pénale et qualifiée de faute personnelle[1090] dépourvue de tout lien avec le service, engage la responsabilité civile personnelle de l'agent inculpé lui-même, qui sera poursuivi à la façon de n'importe quel individu, devant les juridictions judiciaires, avec application des règles du droit commun. Ainsi, pour obtenir la réparation du dommage qui lui a été causé, la victime se porte partie civile devant les tribunaux répressif, ou intente une action autonome devant le tribunal civil[1091].

Qu'en sera-t-il alors en cas d'atteinte à la liberté individuelle commise par un magistrat?

B- L'action en réparation dirigée contre le magistrat coupable

850• Si les simples fonctionnaires publics ou les agents administratifs coupables de violations de la liberté individuelle se poursuivent selon les mêmes procédures que si ces violations avaient été commises par tout autre individu, alors qu'il en est autrement en cas de violations commises par des magistrats.

851• En effet, le NCPP libanais consacre, un titre spécial relatif aux "infractions des magistrats"[1092]. Il énonce dans son article 344, que la Cour de cassation est compétente pour connaître des infractions perpétrées par les magistrats, quelles soient commises en dehors de leurs fonctions ou dans l'exercice ou à l'occasion de ces fonctions. Il en est de même à l'égard des infractions commises par les magistrats du Conseil d'État et de la Cour des comptes (art. 351).

852• De son côté, l'article 352 dispose que la victime d'un acte délictueux imputable à un magistrat peut demander la réparation du préjudice qu'il a subi, suite à

[1090] Il est à souligner que, si le fonctionnaire agit sur l'ordre de son supérieur hiérarchique, la faute commise par lui peut constituer une faute personnelle lorsqu'elle correspond à la définition générale de cette faute (faute intentionnelle ou de gravité particulière, ou bien lourde). En effet, d'après l'article 14 du D.- L. N° 112 du 12 juin 1959 (Statut général des fonctionnaires au Liban) le fonctionnaire peut ne point se conformer à un ordre illégal émanant de son supérieur hiérarchique, sauf confirmation écrite de la part de ce dernier. A défaut de cette confirmation écrite, le fonctionnaire doit passer outre cet ordre illégal, sinon il serait responsable.

[1091] V. art. 6 et 8 *précités* du NCPP libanais.

[1092] Le Titre 10 (art. 344 à 354 du NCPP libanais).

l'action publique qu'exerce le Parquet général près la Cour de cassation[1093]. La victime n'a pas le droit de déposer une plainte directe pour mouvoir l'action publique. Il s'agit alors de la constitution de partie civile au cours du procès où est mise en jeu la responsabilité pénale du magistrat. Cet article distingue, par ailleurs, entre le cas où l'acte délictueux a été commis en dehors de l'exercice de la fonction et le cas où cet acte résulte de la fonction ou à l'occasion de celle-ci. Dans le premier cas, la demande des dommages-intérêts devrait être dirigée contre le magistrat inculpé lui-même. Tandis que dans le second cas, la victime peut diriger cette demande soit contre l'Etat et le magistrat, soit contre l'un des deux.

853• La responsabilité de l'Etat ou de l'Administration s'engage, également, devant le juridiction judiciaire, dans d'autres cas, notamment lorsque les violations de la liberté individuelle résultent du mauvais fonctionnement du service de la justice judiciaire.

§2- De l'action en réparation dirigée contre l'Administration

854• Nous avons dit, plus haut[1094], que les plus fréquentes violations de la liberté individuelle se produisent lorsque l'Administration agit comme auxiliaire de l'autorité judiciaire, ou bien lorsqu'elle intervient dans le fonctionnement du service de la Justice judiciaire.

855• Nous avons vu aussi que c'est au cours du procès pénal notamment, qu'on assiste à un affrontement visible entre cette liberté et l'appareil public contraignant qu'est la police judiciaire qui, dans l'accomplissement de sa mission de rechercher les auteurs d'infractions et de rassembler les preuves, peut faire appel à divers procédés d'investigation qui touchent la liberté individuelle dans ses différentes composantes (inviolabilité de la personne et inviolabilité du domicile et de la correspondance)[1095].

856• Nous avons vu aussi, qu'en cas d'infractions pénales qualifiées de fautes personnelles, consistant en des atteintes à la liberté individuelle, commises par des agents publics autre que les magistrats, c'est la responsabilité civile personnelle de l'agent

---

[1093] V. art. 345, 346 et 347 du NCPP libanais.

[1094] V. *supra*, n°782.

[1095] V. *supra (section 1 du présent Chapitre)*.

coupable qui s'engage, devant les tribunaux judiciaires civils et pénales, avec application du droit commun; cet agent sera poursuivi à la façon de n'importe quel individu. Dans ce cas, la victime ne dispose pas d'une action contre l'Administration. Et que, dans le cas où l'acte délictueux consistant en une atteinte à la liberté individuelle a été commis par un magistrat, c'est la Cour de cassation qui connaît de l'action en réparation introduite accessoirement à l'action publique intentée contre le magistrat inculpé.

857• Mais, dans d'autres hypothèses, la victime d'un attentat perpétré contre sa liberté individuelle peut mettre en cause la responsabilité civile de l'Administration devant les tribunaux judiciaires. Surtout lorsque la violation de la liberté individuelle résulte du mauvais fonctionnement, ou bien, du fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire[1096]: celui des tribunaux et de leurs auxiliaires, particulièrement la police judiciaire. Toutefois, nous n'avons pas l'intention de traiter ici de la compétence du juge judiciaire pour condamner civilement l'Administration du fait des atteintes à la liberté individuelle apportées dans le cadre d'activités de police judiciaire, car cette question a été déjà évoquée[1097].

858• Cependant, le fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire ne résulte pas seulement d'agissements préjudiciables de la police judiciaire ou d'autres auxiliaires de la justice. Ceux-ci ne représentent pas, en fait, la source unique des violations de la liberté individuelle. Il arrive, parfois, que cette liberté se trouve violée par des abus commis par les magistrats de l'ordre judiciaire, ainsi que par des erreurs judiciaires. Dans ces deux hypothèses, le législateur libanais, en emboîtant le pas à son

---

1096 On rappelle qu'à l'instar de son homologue français, la jurisprudence libanaise a distingué le contentieux concernant l'organisation de la juridiction judiciaire qui relève du juge administratif, du contentieux concernant son fonctionnement qui relève au contraire du juge judiciaire. Sont donc du ressort de la juridiction administrative les mesures concernant: l'organisation des tribunaux judiciaires (décrets relatifs à la création ou à l'abrogation des tribunaux), le statut des magistrats (décisions concernant la vie professionnelle des magistrats: révocation, recrutement…). V. par exemple: CEL, n° 20, 23 janvier 1959, Rec. Chidiac, 1959, p. 22 et n° 150, 27 janvier 2000, RJAL, N° 15, T. 1, 2003, p. 268; Tribunal de première instance de Beyrouth, n° 127, 21 juin 1972, cité par A. CHAMSEDDINE, *in* "*El-Mousannaf*", *op.cit.*, p. 49. Cf. TCF, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, JCP, 1953, 7598, note VEDEL; CEF, 17 avril 1953, Falco et Vidaillac, Rec. Leb, p. 175; CEF, 13 juillet 1961, Jobard, D. 1962, p. 275, note DEBBASCH.

Sur le contentieux de l'organisation de la Justice judiciaire, v.: FARHAT (F.), Le droit administratif général, T. 2, *op.cit.*, p. 27; SAAD (G.), Le Droit administratif général et les contentieux administratifs, "*Maktabat El-Jamaa"*, Zahlé-Bekaa, 2004, p. 413 (en arabe); EID (E.), Le Contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p. 205. V. en France: DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, T. 1, *op. cit.*, p. 395 et s.

1097 V. *supra*, n°175 à 179.

homologue français, a prévu que l'État est responsable et a attribué au juge judiciaire la compétence de réparer le dommage causé tant par les erreurs judiciaires (A) notamment en cas de succès d'un procès en révision intenté contre la décision pénale entachée d'erreur (art. 328 à 333 du NCPP), que par les abus des magistrats (art. 741 à 761 du NCPC[1098]) : il s'agit de la responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats de l'ordre judiciaire (B).

A- L'État doit réparer le dommage causé à la liberté individuelle par une erreur judiciaire : *cas de succès d'un procès en révision d'une condamnation pénale*

859• Certainement, il n'y a pas atteinte à la liberté individuelle, plus précisément à la sûreté du condamné lorsque, après un jugement régulier, celui-ci est incarcéré pour subir sa peine dans un établissement pénitentiaire. En revanche, tant que la sentence n'est pas prononcée, le prévenu est présumé innocent et devrait donc en principe demeurer libre.

860• Mais en pratique, le prévenu est, souvent, contraint de demeurer emprisonné, ou d'être détenu provisoirement, pendant toute la durée de l'instruction ouverte contre lui, qui dure quelquefois de longues mois (lui privant ainsi de sa liberté) avant que soit prouvée son innocence. Dans ce cas, le droit libanais, à la différence de son homologue français, ne contient pas de texte qui permet au prévenu arrêté préventivement à tort de prétendre à une indemnité de la part de l'Etat[1099].

861• Qu'en est-il, d'autre part, lorsque la révision d'un procès pénal fera apparaître l'innocence d'un condamné? Dans cette hypothèse, le législateur libanais semble se conformer à la solution adoptée en droit français[1100]; et cela en prévoyant que l'Etat doit

---

1098 Nouveau Code de procédure civile libanais (D.-L. N° 90/83 du 16 septembre 1983).

1099 Par contre, en France, le bénéficiaire d'un non lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement, peut obtenir une indemnisation en prouvant que la détention provisoire lui a causé un préjudice. Cette réparation mise à la charge de l'Etat porte tant sur le préjudice matériel que moral (art. 149 et s. du Code de procédure pénale français).

1100 V. Art. 626 du Code de procédure pénale français.

répondre des dommages causés par les jugements et les décisions judiciaires entachés d'erreur.

1- Recherche dans les textes

862• En effet, après une condamnation pénale, dès que se produisent des faits nouveaux ou se révèlent des pièces apportant la preuve de l'innocence du condamné, ce dernier peut demander la révision (art. 328 du NCPP libanais). Cette demande s'intente devant la Chambre criminelle de la Cour de cassation (art. 329).

863• En cas de succès du pourvoi en révision intenté contre le jugement entaché d'erreur, le tribunal peut allouer au condamné, dont l'innocence a été prouvée, suite à sa demande, une indemnité mise à la charge de l'État (art. 333).

864• Donc, un condamné reconnu innocent par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, statuant comme cour de révision des condamnations pénales, peut obtenir réparation de son préjudice[1101] par l'État. Ce dernier doit alors répondre du mauvais fonctionnement prouvé du service de la justice judiciaire et, réparer les dommages causés à la liberté individuelle du condamné injustement.

2- Recherche dans la jurisprudence

865• Il faut souligner que la jurisprudence libanaise en la matière est rare[1102]. Ce qui prouve la rareté des cas dans lesquels les pourvois en révision des condamnations pénales ont abouti à la réparation d'un condamné.

866• On peut citer à cet égard l'affaire de l'avocat et ancien député M. Sélim[1103]. Celui-ci fut accusé en 1945 d'avoir jeter un projectile sur le bâtiment du Parlement et, condamné par suite par la Cour d'assises à l'emprisonnement de trois mois. Il demanda la révision du procès. Cette révision a fait apparaître que le jugement prononcé contre lui était fondé sur un faux témoignage et que les témoins ont avoués avoir porté ce

---

[1101] Il s'agit en l'occurrence du préjudice causé par le jugement antérieur entaché d'erreur.

[1102] Malgré une recherche minutieuse dans la jurisprudence libanaise, nous n'avons trouvé que deux décisions, en vertu desquelles les requérants (condamnés injustement) ont obtenu une réparation.

[1103] Cette affaire est citée par EL-KAISSI (M.), Les principes du Droit administratif général, *op.cit.*, p. 139.

témoignage pour des motifs politiques. En conséquence, le condamné M. Sélim, a obtenu un jugement d'acquittement et une réparation[1104] de son préjudice par l'État.

867• Plus récemment, la Cour de cassation pénale (libanaise)[1105], statuant sur un recours en révision d'une condamnation pénale, a eu l'occasion d'engager, la responsabilité de l'État à réparer le préjudice subi par un condamné injustement[1106].

868• Donc, la juridiction judiciaire est compétente, selon l'article 333 du NCPP libanais, pour connaître de la demande de réparation due pour l'Etat, du dommage causé à la liberté individuelle par l'erreur commise dans le service de la Justice judiciaire. La réparation est subordonnée au succès du procès en révision.

B- L'État doit réparer le dommage causé à la liberté individuelle par les abus des magistrats judiciaires : *cas de responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats de l'ordre judiciaire*

869• En fait, les magistrats, surtout ceux qui sont chargés d'actes d'instruction, disposent d'importants pouvoirs: indispensables, bien entendu, pour qu'ils puissent accomplir leur mission générale de l'enquête judiciaire et de rendre la justice, mais susceptibles, en revanche, de porter atteintes aux libertés des individus.

870• Alors, pour protéger la liberté individuelle, il faut faire connaître aux magistrats, qui seraient susceptibles de la violer, qu'un procès efficace est prévu, en droit libanais, à leur encontre, et aux victimes lésées que l'État, comme responsable civilement de ses agents, est tenu de réparer le dommage qu'ils ont subi par le mauvais comportement des magistrats.

1- Recherche dans les textes

871• Sous le Titre "de l'action menée contre l'État pour responsabilité du fait des actes des magistrats de l'ordre judiciaire", les articles 741 à 761 du NCPC libanais apportent les éléments de cette responsabilité et règlementent telle action en fixant ses conditions et effets.

[1104] Le tribunal statuant sur le pourvoi en révision a alloué à M. Sélim 50000 L.L. (2000L.L. ~ 1 €) de dommage – intérêts à la charge de l'état.

[1105] Arrêt, n°283, 18 novembre 2003, *Al-Adl*, N°1, 2004, p.178, obs. BAROUD (Z.).

[1106] Celui-ci a réclamé cent millions Livres libanaises, mais la Cour de cassation lui a alloué seulement deux millions.

872• En effet, l'action dirigée contre l'État pour responsabilité du fait des actes des magistrats du corps judiciaire a remplacé celle connue dans l'ancien Code de procédure civile[1107] (ACPC) sous le nom de "la prise à partie des magistrats" : action qui était dirigée contre le magistrat concerné. Ainsi l'État était, en cas de prise à partie des magistrats, à l'abri de toute responsabilité matérielle[1108]. Le Code de l'organisation judiciaire libanais[1109] (COJ), qui modifia l'ACPC[1110], a rendu l'État solidairement responsable, vis-à-vis du requérant, de toute faute commise par les magistrats[1111]. Avec le NCPC libanais[1112], il ne s'agit plus d'une prise à partie des magistrats[1113], mais d'une responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats judiciaires[1114]; c'est-à-dire d'une «*prise à partie de l'État*»[1115].

873• D'après l'article 741 du NCPC, il est possible de diriger contre l'État une action en responsabilité du fait des actes des magistrats qui sont chargés de rendre des jugements ou qui s'occupent de l'instruction ou qui relèvent du Parquet général. Les chefs d'accusation[1116] sont: le déni de la justice, le dol ou la concussion, la corruption du magistrat, et la faute lourde[1117] que ne devrait pas commettre le magistrat qui prête une attention normale à ses fonctions, ainsi que les cas prévus par des lois spéciales. De son

---

[1107] D.- L. N° 72 du 1er février 1933, *in* JO libanais du 4 juillet 1934.

[1108] V. art. 570 de l'ACPC de 1933.

[1109] (la Loi exécutée en vertu du Décret N° 7855 du 16 octobre 1961, *in* JO libanais N° 45 du 18 octobre 1961).

[1110] V. art. 86 du COJ.

[1111] Art. 91 et 96 du COJ. Selon l'art. 96, l'État disposait de la faculté d'exercer une action récursoire contre le ou les magistrats concernés, jusqu'à concurrence des dommages-intérêts alloués au requérant.

[1112] En effet, le NCPC libanais (art. 1030) a abrogé les articles 31 à 98 et l'article 148 du COJ.

[1113] On souligne que le NCPC de 1983 (libanais) n'a pas repris l'intitulé "de la prise à partie des magistrats", adopté par l'ACPC de 1933 et par le COJ (Loi de 1961).

[1114] Avec la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle du magistrat mis en cause, ce dernier est devenu «*immunisé contre les pressions indues des justiciables*» : DIAB (N.), Le droit fondamental à la justice, coéd. Bruylant, Delta et LGDJ, 2005, p. 58. D'autre part, le justiciable a profité d'une assurance importante puisqu' «*il ne se heurterait point à l'insolvabilité du magistrat poursuivi*» : ROBERT (J.), Les violations de la liberté individuelle…, *op.cit.*, p. 198.

[1115] Expression empruntée à Mr. RIZKALLAH (J.), *in* « La faute lourde en matière de responsabilité de l'Etat du fait des actes des magistrats de l'ordre judiciaire : Etude du Droit libanais »,*in Al-Adl*, N° 1, 2006, p. 142.

[1116] Sous l'empire de l'ACPC, les cas qui ouvrent la voie à la prise à partie des magistrats étaient: le déni de la justice, le dol ou la concussion et la corruption du magistrat (art. 565); il n'était pas alors question de la faute lourde. Le COJ a ajouté aux cas énumérés par l'ACPC, la faute lourde professionnelle commise lors de l'instruction ou dans le jugement, et l'existence d'un texte spécial de loi (art. 88). Le dernier alinéa de cet article définit la faute lourde professionnelle comme étant la faute grave et manifeste qu'un magistrat remplissant normalement ses obligations n'est pas censé commettre.

[1117]En fait, la majorité des actions de prise à partie de l'Etat est basée sur la faute lourde du magistrat. V. les arrêts publiés *in* Les décisions de l'Assemblée Plénière – Sader en Cassation, Éd. Sader, Liban.

coté, l'article 743 du NCPC libanais attribue la compétence de statuer sur l'action dirigée contre l'Etat dans les cas suscités à l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation. Étant une action extraordinaire et «*très exceptionnelle*»[1118], elle n'emporte, en principe, sursis à exécution du jugement contesté que si la cour le décide (art. 749).

874• Au cas où la recevabilité de l'action, basé sur le dol, la concussion, la corruption du magistrat ou la faute lourde, est décidée – c'est-à-dire si la cour a jugé au profit du requérant – le jugement ou l'acte fautif contesté seront annulés, et le requérant aura indemnisation du préjudice qu'il a subi (art. 754 du NCPC libanais). Alors qu'au cas où la recevabilité de l'action basée sur le déni de justice est décidée, la cour décide le renvoi de l'action principale à un autre magistrat et peut allouer des dommages-intérêts au requérant (art. 753). Toutefois l'Etat dispose de la faculté d'exercer une action récursoire contre le magistrat concerné (art. 758).

2- Recherche dans la jurisprudence

875• Au regard des cas susmentionnés, qui ouvrent la voie à une telle action, il est essentiel de souligner que la prise à partie de l'État ne s'intente pas contre un jugement mais contre les fautes des magistrats. Elle porte sur tout acte matériel fautif commis par ceux-ci, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, et ne se limite pas aux actes commis au cours d'une instruction ou dans une décision judiciaire[1119].

876• En effet, l'action menée contre l'État pour responsabilité du fait des actes des magistrats judiciaires[1120] est une action en responsabilité qui nécessite, comme toute action en responsabilité pour faute, une triple preuve: un dommage, une faute du magistrat et un lien de causalité entre la faute et le dommage. Ainsi, la faute ne serait retenue que si elle était déterminante dans l'adoption de la décision objet de l'action. Ce faisant, une faute sans effet sur la décision n'a aucune valeur. Il faut qu'il existe un lien de causalité entre la faute et de dommage subi qui doit être certain, actuel et non éventuel[1121].

[1118] Art. 630 du NCPC libanais. Voir à cet égard, Cass. (Ass. Plén.), n° 1, 24 avril 1998, *Al-Adl*, 1998, N° 1, p. 11, note E. ABOU EID.

[1119] V. par exemple: Cass. (Ass. Plén.), n° 1, 30 janvier 1995, *Al-Adl*, 1995, p. 39; n° 1/ 97, 31 janvier 1997, *in* Les décisions de l'Ass. Plén. – Sader en Cassation, années 1996, 1997 et 1998.

[1120] Il faut souligner que cette action ne concerne point les magistrats de l'ordre administratif : V. Cass. (Ass. Plén.), n° 24/2004, 12 juillet 2004, Rec. Baz, T. 43, 2004, p. 34.

[1121] V. Cass. (Ass. Plén.), n° 14, 23 décembre 1999, Les décisions de l'Ass. Plén. –Sader en Cassation, années 1999, 2000 et 2001, p. 44. v. également l'arrêt n° 1/ 97 du 31 janvier 1997, *précité*.

877• Il est à souligner que la faute lourde du magistrat, d'après la jurisprudence de l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation libanaise, est celle qui doit être «*claire et sur laquelle deux personnes ne se disputeraient pas*»[1122], ou «*manifeste qui ne nécessite ni l'examen, ni l'appréciation de l'Assemblée Plénière en tant qu'autorité suprême*»[1123]. Constitue une faute lourde aussi celle qui résulte «*d'une négligence flagrante ou d'une ignorance totale de la loi*»[1124]. Plus récemment, l'Assemblée Plénière a considéré que la faute lourde commise par le magistrat aboutit à un «*dysfonctionnement essentiel du service public judiciaire*»[1125].

878• En France, la responsabilité de l'État en matière de la justice judiciaire[1126] est régie actuellement par la Loi N° 72626 du 5 juillet 1972, dont l'article 11 (repris dans le Code de l'organisation judiciaire, art. L. 781-1) dispose que «*l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde*[1127] *ou par un déni de justice*». Ainsi, comme au Liban, la faute du juge s'efface derrière la responsabilité de l'État, et l'action en réparation du dommage causé par le mauvais fonctionnement de la justice s'intente contre l'État seulement, pour faute lourde ou déni de la justice, devant la juridiction judiciaire.

879• Sans doute, la prise à partie de l'État constitue une garantie précieuse pour les victimes des fautes lourdes commises par les magistrats judiciaires. De plus, en instituant une telle action, le législateur a essayé dans une certaine mesure de prévoir ou,

---

[1122] V. par exemple: Cass. (Ass. Plén.), n° 12, 20 juillet 1995, *in* Les décisions de l'Ass. Plén.–Sader en Cassation, années 1994, 1995, p. 142; n° 16, 3 août 1995, même recueil, p. 159.

[1123] Cass. (Ass. Plén.), n° 1/ 97, 31 janvier 1997, *précité*.

[1124] Une telle faute «*doit avoir déterminé la solution retenue par la décision attaquée et avoir été la cause du dommage entraînant la décision attaquée et avoir été la cause du dommage entraînant la responsabilité et sa rectification doit être de nature à inverser la solution rendue au profit du demandeur d'une façon certaine ». Ibid*.

[1125] Cass. (Ass. Plén.), n° 9, 24 février 2005, *Al-Adl*, N° 4, 2005 , p. 725.

[1126] Pour une étude d'ensemble sur cette question, consulter notamment: AUBY (J.-M.), « La responsabilité de l'Etat en matière de justice judiciaire : l'article 11 de la Loi N° 72-626 du 5 juillet 1972 », parue à l'AJ, janvier 1973, reproduite par Rec. Chidiac, 1975-1976, p. 19 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française). V. également: DEBBASCH (Ch.), Le nouveau régime de responsabilité de la justice, note sous l'arrêt de l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation française du 23 février 2001, Grégory, *in* D. 2001, jurisprudence, n° 22.

[1127] La faute lourde est analysée par les tribunaux comme étant celle commise sous l'influence «*d'erreurs d'appréciation et de raisonnement tellement grossières qu'un magistrat normalement soucieux de ses devoirs n'y eut pas été entraîné*»: Appel Paris, 21 juin 1989, Epoux Saint Aubin, cité par. S. PETIT, *in* "Le contentieux judiciaire de l'Administration", Berger-Levraulte,(Collection Administration nouvelle), Paris, 1993, p. 279 et s.

au moins, de faire diminuer les infractions que peuvent commettre les magistrats aux libertés et droits des justiciables, plus particulièrement à la liberté individuelle[1128].

880• Cependant, malgré l'abondance de la jurisprudence libanaise en matière de responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats judiciaires, nous navons pas trouvé d'arrêts portant sur une violation de la liberté individuelle. Ce qui prouve, en fait, la difficulté pour les justiciables d'avoir un résultat réel et une indemnisation certaine en matière de prise à partie de l'État, surtout si le magistrat, auteur de l'acte fautif, était un juge d'instruction; lequel dispose, comme nous avons déjà souligné[1129], de pouvoirs importants lui permettent de toucher directement la liberté individuelle des particuliers[1130].

881• Ce qui nous intéresse et ce qu'il faut dire, à la fin de cette présentation sommaire de la responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats judiciaires, est le suivant: en général, les magistrats pourraient être amenés à commettre des abus ou des excès dans l'exercice de leur fonction judiciaire. Lorsqu'ils commettent des actes fautifs– tels le dol, la concussion, la corruption, la faute lourde ou le déni de la justice – portant atteinte à la liberté individuelle, la victime peut intenter, devant la juridiction judiciaire (l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation), une action contre l'État, comme civilement responsable de ses agents (en l'espèce: les magistrats judiciaires) et réclamer ainsi, en cas de recevabilité de l'action, des dommages-intérêts en réparation du dommage subi par lui.

* * *

882• Donc, à la différence du cas français, la compétence du juge judiciaire libanais pour connaître des atteintes administratives à la liberté individuelle n'est pas consacrée explicitement par un texte général et précis. Il n'y a rien en droit libanais de semblable à l'article 136 (Code de procédure pénale français), qui établit une solution générale en la matière.

Qu'en est-il alors en matière d'atteintes administratives au droit fondamental de la propriété privée?

[1128] En effet, l'Ass. Plén. de la Cour de cassation libanaise a considéré que l'action en responsabilité dirigée contre l'État du fait des magistrats judiciaire a pour but la protection des justiciables lésées par une faute lourde commise par un juge judiciaire : Arrêt n° 26/2004, 17 août 2004, Rec. Baz, T. 43, 2004, p. 35.

[1129] V. *supra*, n°795 et s.

[1130] Cf. ROBERT (J.), Les violations de la liberté individuelle…, *op.cit.*, pp. 197 – 198.

Chapitre 2

Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la propriété privée (notamment en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique)

883• A l'instar de son homologue français, le législateur libanais a réservé au juge judiciaire le contentieux indemnitaire de certaines atteintes émanant de l'Administration à la propriété privée. En fait, l'atteinte administrative à cette propriété peut revêtir différentes formes :

884• - Il arrive parfois que l'Administration grève la propriété immobilière par l'institution des servitudes[1131], dont le législateur libanais a confié l'indemnisation à la juridiction judiciaire[1132] : il en est ainsi en ce qui concerne les servitudes instituées pour les besoins de distribution ou de transport de l'électricité. Le juge judiciaire est appelé dans ce cas, en vertu de l'article 3 de l'Arrêté N°145 du 11 juin 1925, à réparer les préjudices causés par les travaux envisagés sur le bien-fond concerné[1133]. Cependant, certaines servitudes ne donnent pas matière à indemnité (les servitudes d'urbanisme, art.17 al. 1er du D.-L. N°69 de 9 septembre 1983 portant Code de l'Urbanisme au

---

[1131] En effet, l'article 56 de l'Arrêté N°3339 de 12 novembre 1930 (portant Code de la propriété au Liban) a défini la servitude comme «*charge imposé à un immeuble déterminé (…) qui consiste soit à conférer à un tiers le droit de faire des actes d'usage sur l'immeuble grevé, soit à retirer au propriétaire de cet immeuble l'exercice partiel de ses droits*». L'article 57 de même Arrêté a classé trois catégories de servitude: les servitudes qui résultent de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions entre propriétaires. Ainsi, la servitude pourrait s'instituer soit au profit d'une utilité privée, soit pour l'utilité publique (art. 62). La servitude légale d'utilité publique est régie par l'article 63 et par les lois et règlements spécials (art. 63). «*Cette servitude d'utilité publique, est une sujétion exorbitante du droit commun, imposée à la propriété privée, dans l'intérêt de certains ouvrages administratifs (…)*» : PETIT (S.), L'Administration devant le juge judiciaire, *op.cit.*, p.90.

[1132] V. à cet égard, pour le cas libanais: EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op. cit.*, pp.446-447; BAROUD (A.), « La compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative », *in* RJL, 1953, p.1 (en arabe). Pour le cas français, v. entre autre: PETIT (S.), *op.cit.*, p.89 et s.; VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection…, *op.cit.*, pp.244-245; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, *op. cit.*, p.857 et s.; BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne…, *op.cit.*, p.120 et s.

[1133] V. dans ce sens: Cass., 22 juin 1961, Rec. Chidiac, 1962, (L'Administration devant la juridiction judiciaire), p.3.

Liban)[1134] alors que l'alinéa 4 de l'article 17 *précité*, renvoie aux commissions d'expropriation la fixation de l'indemnité, notamment en cas où la servitude interdisant la construction serait définitive[1135].

885• - L'atteinte à la propriété immobilière pourrait résulter du classement des Sites naturels (Loi du 8 juillet 1939) et des Monuments historiques (Arrêté N°166 du 7 novembre 1933). Dans ces deux cas, le législateur a attribué au juge judiciaire la compétence de statuer sur le contentieux de l'indemnisation[1136] : le recours s'élève devant le Tribunal de première instance de la circonscription où se trouve la propriété concernée (art. 15 de la Loi du 8 juillet 1939 et art. 38 de l'Arrêté N°166/33, respectivement).

886• - Par ailleurs, le juge judiciaire s'est reconnu compétent pour annuler les Brevets d'invention, et cela en vertu de l'Arrêté N°2385 du 17 janvier 1924 (art. 40)[1137].

887• - D'autres atteintes à la propriété, aussi bien mobilière qu'immobilière, pourraient être commises par la procédure de réquisition. A cet égard, nous avons déjà vu que le juge administratif, contrairement au système français, dispose de la totalité du contentieux de réquisition[1138]. Mais autrefois, le juge judiciaire libanais était compétent en certaines matières de réquisition, plus précisément en matière de réquisitions pour les besoins de l'Économie nationale, mais seulement dans le contentieux de l'indemnisation.

888• En effet, le D.-L. N°167 /NI du 25 avril 1942 avait permis au ministre de l'Économie nationale, de réquisitionner les marchandises, les produits, les matériels de transport, les établissements industriels et commerciaux, et les immeubles pour les besoins de l'économie nationale, moyennant une indemnité qui était évaluée par des commissions spéciales dont leurs décisions pouvaient faire l'objet d'un recours

---

1134 V. sur cette question: MROUE (H.), Le Droit administratif spécial, *op.cit.*, p.275 et s. En France on rencontre presque le même principe (art. L. 160-5 du Code de l'Urbanisme).

1135 En effet, l'alinéa 4 de l'article 17 précité, dispose que si la servitude interdisait définitivement la construction sur le bien-fond, le propriétaire pourrait alors réclamer une indemnité, qui sera fixée selon la loi d'expropriation. Comme on le verra ultérieurement, ce sont les commissions d'expropriation qui déterminent les indemnités.

1136 V. CEL, 27 janvier 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.64 (en l'espèce, il s'agit d'un contentieux du classement des sites). Il faut souligner, en revanche, que l'annulation de la décision administrative ordonnant l'inscription d'un ancien immeuble sur le registre de monuments historiques est du ressort du juge administratif (v. CEL, n°322, 31 janvier 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.417)

1137 A cet égard, le CEL a déclaré son incompétence dans le contentieux relatif à l'annulation des brevets d'invention: CEL, 20 juin 1964, Rec. Chidiac, 1964, p.182.

1138 V. *supra (2ème Section du Chapitre 2 du 1er Titre de la 1ère Partie).*

d'opposition devant le Tribunal de première instance (art. 8). Aussi, par application du D.-L. N°167 de 1942, le Décret N°12683 du 2 mai 1963 avait reconnu au même ministre le droit de réquisitionner les moyens de transport, les combustibles, et les mains-d'œuvre nécessaire pour l'emballage ou l'encaissement, le transport, l'usage et la production de ces moyens et produits. En vertu dudit Décret, l'évaluation de l'indemnité était effectuée conformément aux dispositions du D.-L. N°167/42 *susmentionné.* Il en a été ainsi en ce qui concerne la réquisition des «*fours et leurs propriétaires*» selon le Décret N°5176 du premier août 1966. Toutes ces lois spéciales de réquisitions furent abrogées et remplacées par une loi unique : la Loi N°550 du 20 octobre 2003, en vertu de laquelle la juridiction judiciaire libanaise n'aurait plus compétence en matière de réquisition[1139].

889• De toute façon, vu la rareté de la jurisprudence libanaise relative aux atteintes suscitées à la propriété privée, la compétence du juge judiciaire pour en connaître ne sera pas détaillée dans le *présent Chapitre*. Seule l'atteinte commise par l'Administration à la propriété privée immobilière en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique en fera l'objet.

890• Nous rappellons, tout d'abord, que l'expropriation pour cause d'utilité publique est une procédure très grave, parce que les individus qui en sont frappés se voient privés de leur droit le plus fondamental[1140]. Et que, la nouvelle loi libanaise, portant sur l'expropriation a abrogé toutes les lois spéciales en la matière[1141], à l'exception de celles concernant l'expropriation pour le Centre commercial de Beyrouth (art. 59 de la loi N°58/91). Dorénavant nous sommes devant une loi unique qui réglemente toutes les expropriations.

891• Quant à la règle de compétence juridictionnelle pour connaître des litiges relatifs à l'expropriation en droit libanais, elle présente une certaine originalité par rapport à la règle française. Le point de ressemblance réside dans la reconnaissance aux deux ordres de juridiction d'intervenir, chacun dans le domaine qui lui relève. Cela veut dire

---

[1139] Pour une étude d'ensemble sur les réquisitions, selon le régime antérieur au Liban, v. notamment: CHIDIAC (J.), « La réquisition », *art. préc.*, 1962, p.23 et s.

[1140] BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne…, *op.cit.*, p.124.

[1141] y compris la Loi du 8 avril 1956 (sur l'Office National de la Reconstruction modifiée par la loi du 4 juillet 1956) dont le législateur avait attribué, en vertu de l'article 14, au juge judiciaire de contrôler les décisions de la commission chargée de fixer les indemnités dues aux propriétaires et aux autres ayant droit (il s'agissait, à l'époque, d'un recours devant la Cour d'appel).

que certaines matières d'expropriation rentrent dans la compétence du juge administratif, tandis que d'autres sont attribuées au juge judiciaire.

En France, la règle est simple: le juge administratif intervient dans la phase administrative de l'expropriation, tandis que le juge judiciaire – «*juridiction spécialisée*»[1142] – intervient dans la phase judiciaire qui comprend l'ordonnance d'expropriation[1143] et la fixation de l'indemnité. Au Liban, la question paraît plus compliquée : ni la loi, ni la jurisprudence ou la doctrine n'ont déterminé clairement que la procédure d'expropriation comprend deux phases, l'une judiciaire et l'autre administrative. Cependant, il est toujours reconnu que le juge administratif a le droit de connaître de la régularité des procédures envisagées[1144], ainsi que de statuer sur certains litiges concernant le contentieux d'indemnisation[1145].

892• Bien entendu, l'opération d'expropriation comporte d'autres litiges qui relèvent de la juridiction judiciaire. La compétence de la juridiction judiciaire libanaise a connu, en effet, une mutation remarquable, suite à la réformation presque totale de la loi d'expropriation, de sorte que, ladite juridiction a perdu le privilège de statuer, directement et lui-même, sur les litiges qui lui ont été déjà attribués en vertu de l'ancienne loi libanaise sur l'expropriation. Car, comme on le verra, sous le régime du Décret-loi N°4/54, certaines matières ont été réservées exclusivement, par des textes explicites, au

---

[1142] Selon les termes du professeur P.-L. Frier, *in* "Précis de Droit administratif", *op.cit.*, p.397.

[1143] En France, le juge judiciaire intervient dans la phase de la procédure intéressant le transfert de propriété : «*un juge de l'expropriation est désigné cet effet dans chaque département parmi les magistrats du Tribunal de grande instance*». Ce juge – et à défaut d'accord amiable entre l'Administration et l'exproprié – prend l'ordonnance de transfert de propriété. Cette ordonnance « *(…) n'est susceptible que de pourvoi en cassation, et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme*» : VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op.cit.*, pp.243-244. V. aussi, DE LAUBADÈRE (A.), VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), *op.cit.*, p.397; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, pp.752-753.

Au Liban, le transfert de propriété ne peut être opéré au nom de l'Administration qu'après la consignation de l'indemnité et la décision d'occupation (art. 29 al. premier de la loi N°58/91). En effet, la transcription de la propriété au nom de l'expropriant dans le Registre foncier intervient après la notification de la décision d'occupation au conservateur du Registre foncier (art. 31). En cas du litige relatif au transfert de propriété, c'est le tribunal judiciaire qui en connaîtrait, puisque le dit litige constitue en effet un contentieux civil selon les termes du CEL (n°694 de 9 juin 1997, RJAL, N°12, 1998, p.571).

De même, le recours relatif à la radiation de la mention d'expropriation et d'alignement du feuillet réel relève du juge judiciaire, en vertu des lois foncières et de l'article 80 de l'Arrêté N°188 du 15 mars 1926 modifié par l'Arrêté N°45/LR du 20 avril 1926 (sur la création du Registre foncier au Liban) : V. CEL, n°21, 13 octobre 1999, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.43.

[1144] V. *supra*, n°272 et s.

[1145] V. *supra*, n°326 et s.

juge judiciaire (Section 1). Sous le régime actuel de la Loi N°58/91 ces mêmes matières sont devenues du ressort des commissions d'expropriation (Section 2).

893• Ce chapitre sera consacré, donc, à l'étude de la mutation de la compétence textuelle du juge judiciaire libanais en matière d'expropriation[1146].

Ainsi, on le divisera en deux sections :

Section 1- *Des compétences attribuées au juge judiciaire sous le régime antérieur de l'expropriation.*

Section 2- *Du transfert des compétences du juge judiciaire aux commissions d'expropriation selon le régime actuel de l'expropriation.*

[1146] Il est à souligner que le juge judiciaire libanais conservait sa compétence en matières de rétrocession, et d'expropriation indirect, mais au-delà des textes. V. *infra (Section 2 du Chapitre 2 du Titre suivant).*

Section 1-Des compétences attribuées au juge judiciaire sous le régime antérieur de l'expropriation

894• A côté des commissions d'expropriation – déjà considérées comme des tribunaux spéciaux se rattachant à l'ordre administratif[1147] – le Décret loi N°4/54 (avec ses amendements) avait attribué aux tribunaux judiciaires des compétences en quelques matières du contentieux d'expropriation concernant, d'une part, les litiges étrangers à l'évaluation de l'indemnité en vertu de l'article 12 (§1) et d'autre part, le contentieux de la réquisition d'emprise totale en vertu de l'article 27 (§2).

§1- Attribution de compétence en vertu de l'article 12 du D.-L. N°4/54: Contentieux portant sur le principe de l'indemnisation et le droit de la propriété

895• L'article 12 a limité, en effet, la mission de la commission d'expropriation à l'évaluation des indemnités dues par suite de l'expropriation[1148]. Mais, «*en cas du litige sur le droit de propriété ou sur le principe même de l'indemnisation, la commission se borne à évaluer le montant des indemnités*[1149]. *Elle signifie sa décision à l'autorité administrative demandant l'expropriation dans le délai fixé par l'article 17. L'autorité administrative devra alors consigner l'indemnité ainsi fixée qui sera payée à la lumière du jugement définitif rendu par les tribunaux compétents*».

896• Il est à souligner que l'article 12 du D.-L. N°4/54 était inspiré par le Décret-loi français du 8 août 1935. La jurisprudence, au Liban, avait évoqué à plusieurs reprises cette inspiration, comme par exemple dans l'arrêt de la Cour d'appel de Beyrouth qui prononçait:

«*Attendu que le législateur libanais reproduit (…) les dispositions du D.-L. français du 8-8-35* ; *Attendu que la jurisprudence en France limite la compétence de la*

1147 V. *supra*, n°269 et *infra*, n°970 et s.

1148 Les textes français prévoient que l'indemnité d'expropriation soit fixée par le juge judiciaire «*sous le contrôle, in fine, de la Cour de cassation (art. L. 13-1 s. C. expr*.)» : FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.397. V. aussi à cet égard, VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection…, *op.cit.*, pp.243-244; DE LAUBADÈRE (A.),VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, *op.cit.*, pp.397-398; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.755, et T.1, *op.cit.*, p.857.

1149 Cf. Cass. (8ème ch.), n°187 de 1997, Conseil d'exécution des projets constructifs, Rec. Baz, T.36, 1999, p.22; CEL, n°114, 27 mars 1979, JJAL, T.1, Compétence des tribunaux judiciaires en matières administratives, 1981, p.30.

commission à l'évaluation, que cette commission doit se déclarer incompétente si le litige comprend des questions étrangères à l'évaluation et demander aux parties de saisir le juge du fond ; Attendu que le législateur libanais a voulu sans doute adopter ces règles»[1150].

897• En fait, les tribunaux libanais avaient donné diverses applications de cet article tout en déclarant que, tout ce qui se rattache au droit de propriété (A) et au principe de l'indemnisation (B) relève de la compétence des tribunaux judiciaires.

A- Quant aux litiges relatifs au principe de l'indemnisation

898• Ces litiges ne relévaient pas de la compétence des commissions d'expropriation, mais de celle du juge judiciaire. La jurisprudence libanaise était constante dans ce sens:

899• - «*Selon les dispositions de la loi d'expropriation, notamment l'article 12, la compétence de la commission d'expropriation se limite à l'évaluation de l'indemnité; tout litige se rapportant au principe de l'indemnisation, relève de la compétence des tribunaux civils (…) qui leurs revient de statuer sur les litiges portant sur la propriété foncière privée*»[1151].

900• - «*La commission d'évaluation et le tribunal statuant sur opposition de ses décisions ont pour seules attributions de fixer le montant des indemnités, ils n'ont pas le droit d'étudier le principe même de l'indemnisation*»[1152].

901• - «*La commission a pour mission de fixer les indemnités dues à cause de l'expropriation. Elle n'a pas le droit de dépasser cette mission et de discuter si l'indemnité est due ou non*(…)»[1153].

[1150] Appel Beyrouth, n°456, 6 avril 1954, RJL, 1954, p.353 (traduit par MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, pp.117-118).

Notons qu'en France, l'Ordonnance de 1958 a complètement transformé le système de 1935. Désormais c'est la juridiction d'expropriation qui remplaçait «*la commission arbitrale*». V. à cet égard entre autres: DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, *op.cit.*, p.397.

[1151] Cass., n°7, 26 octobre 1967, Rec. Hatem, Fasc. 82, p.11. V. dans le même sens: Cass., n°2, 4 janvier 1969, Rec. Baz, 1969, p.211.

[1152] Cass., n°22, 28 février 1952, Rec. Hatem, Fasc.14, N°2, p.22. V. dans le même sens: Appel Beyrouth (1ère ch.) n°1040, 16 août 1956, RJL, 1956, p.688.

[1153] Appel Beyrouth, n°440, 10 avril 1956, Rec. Hatem, Fasc.27, N°1, p.11.

902• D'autre part, il était communément admis par les tribunaux libanais, judiciaire et administratif, que les contestations relatives au principe du quart gratuit sont du ressort de la juridiction judiciaire, non des commissions d'expropriation. Car ces contestations, considéraient les tribunaux libanais, concernent en réalité le droit à l'indemnisation. En effet, le principe du quart gratuit[1154] était expressément stipulé dans l'article 51 du D.-L. N°4/54 pour la création, la rectification ou l'élargissement des voies et des places publiques. Ce principe est repris par l'article 37 de la nouvelle Loi N°58/91.

903• Le quart gratuit représente, en fait, la contre-valeur fixée forfaitairement de l'augmentation de la valeur du terrain[1155]. Ainsi, le principe du quart gratuit est fondé sur le fait que, la propriété atteinte par l'augmentation profite certainement d'une plus-value et, que les intéressés ne doivent pas s'enrichir du fait de l'expropriation. Il faut également noter que le principe du quart gratuit ne permet l'acquisition gratuite du quart de la superficie du terrain qu'une seule fois, quelque soit le nombre des alignements (art. 37 *précité*, al.3)[1156]. Il est déclaré aussi que, s'il appert que le surplus n'était pas résulté d'un alignement, la commission d'expropriation n'est pas compétente pour en décider l'expropriation[1157].

904• Le principe du quart gratuit ne s'applique pas aux expropriations ordinaires, mais seulement en cas d'expropriation provenant d'un alignement, où l'Administration pourrait acquérir gratuitement jusqu'au quart de la superficie d'un terrain atteint par l'alignement.

905• En fait, l'application de ce principe pouvait engendrer des litiges, notamment en ce qui concerne l'existence du quart gratuit et les difficultés soulevées par son calcul. Les tribunaux judiciaires avaient déclaré leur compétence pour en connaître et pour trancher, ainsi, tous les problèmes relatifs à cette matière[1158] :

1154 Sur ce principe consulter notamment: MROUE (H.) Le Droit administratif spécial, *op.cit.*, p.164 et s.

1155 Art. 51 du D.-L. N°4/54 et art.37 al.2 de la nouvelle loi.

1156 Cass. (1ère ch.), n°53, 17 septembre 1958, RJL, 1958, p.810. V. comme application de cette règle sous le régime actuel de l'expropriation : Com. exp. app. Beyrouth, n°3, 20 février 1998, RJL, 1998, p.187.

1157 Com. exp. app. Beyrouth, 8 août 2000, Al-Kazzi / Municipalité de Beyrouth, cité par MOARBÈS (A.), « Les commissions d'expropriation statuant en appel », *in* POEJ, N°54, 2001, p.20 (en arabe).

1158 Il est à souligner, qu'auparavant deux opinions jurisprudentielles avaient prévalu: la première avait retenu la compétence de la juridiction administrative, en disposant que le litige portant sur l'incorporation gratuite du quart de la superficie du terrain exproprié, serait tranché par le Conseil d'Etat, puisque telle incorporation est décidée par la municipalité; il s'agissait alors d'un acte administratif (Tribunal de

906• - «*La contestation sur la superficie gratuite est de la compétence des tribunaux ordinaires*»[1159].

907• - «*La manière, dont la superficie supérieure au quart gratuit est calculée, rentre dans les attributions des tribunaux judiciaires(…)*»[1160].

908• - «*Les articles 12 et 27 de la loi sur l'expropriation, ont reconnu aux tribunaux judiciaires la compétence de trancher tout litige sur l'expropriation totale et sur le principe de l'indemnisation*»[1161].

909• - «*L'évaluation de ce qui est supérieur au quart gratuit est un accessoire d'un principal, qu'il revient aux tribunaux judiciaires, ayant la plénitude de compétence de la trancher*;

«*Attendu que l'action actuelle tend à obliger l'Etat libanais à payer l'indemnité de la superficie totale du terrain exproprié (…) et non point l'indemnité pour le surplus du quart gratuit*;

«*Attendu que l'objet du litige consiste ainsi dans le fait de savoir si l'indemnité est due pour l'ensemble du bien exproprié ou seulement pour le surplus du quart gratuit*;

«*Attendu qu'il revient aux tribunaux ordinaires de trancher ce litige*»[1162].

---

première instance de Beyrouth, n°235, 28 février 1950, RJL, 1950, p.393). Dans un autre arrêt rendu par le Juge unique - statuant en matière administrative - de Beyrouth (n°426, 4 octobre 1950, RJL, 1955, p.11) il était décidé que le recours ayant pour but d'obliger la municipalité à faire le calcul du quart gratuit du bien-fond exproprié rentre dans le contentieux de pleine juridiction (On rappelle qu'à l'époque, le CEL fut supprimé et les juges uniques de première instance avaient statué sur le contentieux de pleine juridiction, v. *supra*, n°44). La seconde opinion avait retenu la compétence des commissions d'expropriation pour fixer la superficie soumise au quart gratuit et le prix du surplus de ce quart. Cette opinion était basée sur le fait que, tel litige rentre dans la détermination et le calcul des indemnités, donc dans la sphère d'attributions des commissions d'expropriation: Appel Beyrouth (3ème ch.), n°289, 14 février 1958, p.218. Pour une étude d'ensemble sur cette question, consulter: MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.167 et s.

1159 Cass., n°122, 12 décembre 1954, RJL, 1955, p.233. En l'espèce, les propriétaires avaient prétendu que la superficie incorporée au domaine public était supérieure à celle du quart gratuit prévu par la loi en vigueur. La Cour avait décidé que la mission de la commission d'évaluation se limitait à la détermination du somme des indemnités sans pouvoir connaître des difficultés relatives à la superficie retranchée des bien-fonds des ayants-droits en plus du quart.

1160 Appel Beyrouth, n°377, 20 mars 1956, RJL, 1956, p.305.

1161 Cass., n°67, 6 juillet 1970, Rec. Baz, 1970, p.242. V. aussi : Cass., (3ème ch.) n°42, Etat/Traboulsi, 1975 et n°62, Etat/Traboulsi, 1975, Rec. Baz, T.23, 1975, p.10; Cass. (3ème ch.) n°74, 10 mai 1974, Rec. Baz, 1974, p.200; n°114, 20 novembre 1974, Rec. Baz, 1974, p.213.

910• Dans sa jurisprudence citée ci-dessus, le juge judiciaire a considéré, donc, qu'il s'agissait du principe de l'indemnisation[1163] et non d'un simple calcul de l'indemnité, ce qui sort effectivement des attributions des commissions d'expropriation en vertu de l'article 12 du D.-L. N°4/54.

911• Le CEL avait considéré aussi, que le litige sur l'unité foncière pour la détermination du quart gratuit, concerne le droit à l'indemnité; ledit litige échappe par conséquent à la compétence de ces commissions[1164]. Bien plus, il a déclaré son incompétence à l'égard de tout litige relatif au principe du quart gratuit et, a confirmé ainsi la compétence de la juridiction judiciaire:

912• - «*La question de statuer directement sur l'indemnisation due de l'expropriation totale ou du surplus du quart gratuit, sort de la compétence de la juridiction administrative*»[1165].

913• - «*Le litige consistant à savoir, si l'indemnité est due ou non et, si la superficie du quart gratuit devait être calculée sur la base d'un seul bien-fond, ou bien, sur la base de deux bien-fonds, relève de la compétence des tribunaux judiciaires selon les dispositions de l'article 12 de la loi sur l'expropriation. La question de compétence relève de l'ordre public, et doit être soulevée d'office*»[1166].

[1162] Appel Mont-Liban, n°875, 17 juin 1958, RJL, 1958, p.861, traduit par MOARBÈS (A.), *in* Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.169. V. dans le même sens: Cass. (1ère ch.), n°4, 29 janvier 1958, RJL, 1958, p.99.

[1163] V. aussi: Cass., n°52, 16 juin 1960, Rec. Baz, 1960, p.172.

[1164] CEL (Conseil du contentieux), n°548, 8 mai 1968, *Al-Adl*, 1968, p.622 ; CEL, n°65, 16 juin 1953, RJL, 1953, p.765.

[1165] CEL, n°192, 30 mars 1985, RJAL, N°2, 1986, p.180.

[1166] CEL, n°27, 10 octobre 1996, RJAL, N°12, 1998, p.28; n°297, 19 novembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.256.

914• En somme, le litige portant sur le principe de l'indemnisation, ou bien le contentieux de savoir si l'indemnité est due ou non, était du ressort de la juridiction judiciaire. Cette règle était confirmée, aussi, par nombreux arrêts du CEL.

B- Quant aux litiges relatifs au droit de la propriété

915• En application de l'article 12 *précité*, la jurisprudence, tant de l'ordre judiciaire[1167] que de l'ordre administratif, avait affirmé l'incompétence des commissions d'expropriation pour connaître des litiges portant sur le droit de la propriété privée, puisque tels litiges sont du ressort de la juridiction judiciaire.

916• Ainsi, la question de l'unité foncière[1168] échappait aux attributions de ces commissions, car elle était du ressort du juge ordinaire. A cet égard le CEL avait décidé:

917• - «*La question concernant l'unité foncière est du ressort du tribunal judiciaire compétent. La commission d'expropriation statuant en appel doit se limiter à déterminer l'indemnité en cas d'existence de l'unité foncière et en cas de son inexistence, en laissant la question de statuer sur le litige portant sur l'unité foncière aux tribunaux compétents*»[1169].

918• - «*S'il y a litige sur la détermination de l'unité foncière, il ne pourra pas être tranché par les commissions d'expropriation dont les attributions se limitent à l'évaluation de l'indemnité. Il devra être porté devant le tribunal judiciaire compétent, qui aura à rechercher si les conditions requises pour l'existence de l'unité foncière se trouvent réunies*»[1170].

[1167] V. Cass. (4ème ch. Arrêt préparatoire), n°1, 8 janvier 1973, Rec. Baz, 1974, p.127; Cass. (3ème ch.), n°82, 27 juin 1973, Rec. Baz, 1973, p.234.

[1168] En effet, l'alinéa 2 de l'article 1er de la Loi N°58/91 a disposé: «*On entend par bien-fond l'unité foncière ou les unités foncières contiguës appartenant au même propriétaire, alors même qu'elles sont séparées par un autre bien-fond appartenant à un tiers. Par contre, si les unités foncières contiguës appartenant à une même personne sont séparées entre elles par une route publique, un chemin de fer, un fleuve, un cours d'eau saisonnier ou un passage privé pour plusieurs bien-fonds appartenant à plusieurs personnes, elles ne sont plus considérées comme formant un seul bien-fond. L'époux, l'épouse, le père et les enfants sont considérés comme faisant une seule personne si l'un d'eux acquiert d'un autre le bien-fond frappé par l'expropriation, au cours de l'année ayant précédé la promulgation du décret déclarant l'utilité publique*».

[1169] CEL, n°38, 23 janvier 1984, RJAL, N°1, 1985, p.30.

[1170] CEL, n°705, 10 avril 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.139; n°1332, 2 octobre 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.181.

919• - «*Tout litige relatif à l'existence d'une unité foncière échappe aux attributions des commissions d'expropriation et relève de la compétence des tribunaux ordinaires, parce qu'il intéresse le principe de l'indemnisation*»[1171].

920• Ce faisant, chaque fois qu'il s'agirait de litiges sur le fond du droit et que se produisent des difficultés extérieures à l'évaluation du montant des indemnités, c'est aux tribunaux ordinaires que revient le droit de statuer sur ces points. Autrement dit, tout ce qui est étranger à l'évaluation pure et simple de l'indemnité échappe aux attributions des commissions d'expropriation en vertu de l'article 12 du D.-L. N°4/54. C'est pourquoi il était déclaré que les contestations portant sur, la superficie[1172], le droit à l'indemnité[1173], la propriété[1174], l'unité foncière, la nature d'occupation ou de bail[1175], la prescription[1176]… etc., relèvent de la compétence du juge judiciaire.

* * *

921• En somme, le régime du D.-L. N°4/54, dans son article 12, avait attribué au juge judiciaire la compétence de connaître des litiges portant sur le droit de propriété et sur le principe même de l'indemnisation, ainsi que sur tout autre litige étranger à l'évaluation pure et simple de l'indemnité.

1171 CEL, n°1322, 20 octobre 1967, Rec. Chidiac 1967, p.181; n°439, 24 avril 1968, *Al-Adl*, 1968, pp.618-619; n°548, 8 mai 1968, *Al-Adl*, 1968, p.622. V. aussi: CEL, n°307, 18 juin 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.132.

1172 Cass. (3ème ch.) n°104, 11 juillet 1973, Rec. Baz, 1973, p.242.

1173 Cass., n°114, 20 novembre 1974, Rec. Baz, 1974, p.213; n°74, 10 mai 1974, Rec. Baz, 1974, p.200; Cass. (3ème ch.), n°53, 18 avril 1973, Rec. Baz, 1973, p.221; CEL, n°297, 19 novembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.256.

1174 Cass. (4ème ch.), n°1, 8 janvier 1973, Rec. Baz, 1974, p.127; Cass. (3ème ch.), n°82, 27 juin 1973, Rec. Baz, 1973, p.234; CEL, n°34-35-36, 25 janvier 1978, *Al-Adl*, 1978, p.162.

1175 Cass. (2ème ch.), n°61, 10 mai 1957, RJL, 1957, p.479.

1176 CEL, n°210, 18 octobre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.180.

922• Par ailleurs, la juridiction judiciaire s'est vue, également, compétente pour trancher les contestations concernant la demande de réquisition d'emprise totale : compétence lui a été attribuée par l'article 27 du D.-L. N°4/54.

§2- Attribution de compétence en vertu de l'article 27 du D.-L. N°4/54: Contentieux de la réquisition d'emprise totale

923• En fait, la réquisition d'emprise totale «*constitue un élément d'équilibre à l'expropriation. Si le législateur permet à l'Administration l'acquisition forcée d'une propriété privée pour un but d'utilité publique, selon des conditions et des procédures bien déterminées, il était naturel de permettre au propriétaire d'obliger l'Administration à acquérir la partie restante d'un bien-fonds ou d'une construction résultant de l'expropriation, selon des conditions et des procédures bien définies*»[1177].

924• Nous allons fournir en premier lieu quelques réflexions sur le contentieux de réquisition d'emprise totale, déjà attribué à la juridiction judiciaire en vertu de l'article 27 du D.-L. N°4/54 (A) puis nous étudierons l'application de cet article par les juges libanais(B).

A- Quelques réflexions sur le contentieux de réquisition d'emprise totale

925• La réquisition d'emprise totale est réglementée en France par l'article L13-10 du Code d'expropriation. Quand l'expropriation ne porte pas sur la totalité d'un immeuble, il peut arriver que la partie restante soit inutilisable dans des conditions normales; l'exproprié peut réclamer l'expropriation de celle-ci. Ainsi, l'expropriant demanderait du juge de l'expropriation de prononcer le transfert de la totalité de l'immeuble, et cela en le saisissant de sa réquisition d'emprise totale, dans les 15 jours suivant la notification des offres de l'expropriant[1178]. Cette procédure rentre dans la phase judiciaire de l'expropriation, dont dispose le juge ordinaire[1179].

[1177] MOARBÈS (A.), « Jurisprudence en matière d'expropriation », *in* POEJ, N°37-38, 1984-1985, p.103.

[1178] V. à cet égard, DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, *op.cit.*, p.398; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.757.

[1179] DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), *op.cit.*, p.396 et s.; CHAPUS (R.), *op.cit.*, p.752 et s.

926• A l'instar du système français, la réquisition d'emprise totale est permise, en droit libanais, dans le cas où l'expropriation en frappant partiellement un immeuble ou un terrain, rend le surplus inapte à l'usage pour lequel il était destiné. Réglementée, auparavant, par les articles 26 et 27 du D.-L. N°4/54, elle est régie actuellement par les articles 27 et 28 de la Loi N°58/91.

927• La demande de la réquisition d'emprise totale exige, en effet, l'existence de certaines conditions[1180]; il faut que le surplus ne puisse plus servir à l'usage pour lequel le bien-fond était initialement destiné[1181](pour les immeubles). Une autre condition s'y ajoute pour les terrains: le propriétaire ne doit posséder aucun terrain immédiatement contigu[1182].

928• Le droit de requérir l'expropriation totale est reconnu seulement au propriétaire[1183]. Les autres ayants droits (locataire, usufruitier…etc.) ne possèdent pas ce droit. Mais, lorsque l'Administration décide la réquisition d'emprise totale à la demande du propriétaire, ceux-ci ont le recours pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'État, contre la décision administrative ordonnant l'emprise totale. Cela afin de défendre leurs droits, et de faire valoir leus intérêts[1184].

929• Ce qui nous intéresse, donc, c'est le cas des litiges entre le propriétaire et l'Administration du fait de leur désaccord sur la réquisition d'emprise totale. En l'espèce, le législateur libanais intervenait pour attribuer à la juridiction judiciaire la compétence de statuer sur tels litiges. L'attribution de cette compétence a été consacrée expressément par l'article 27 du D.-L. N°4/54. Cet article disposait que les tribunaux civils sont l'autorité compétente, en cas de litige, pour constater s'il y a lieu à la réquisition d'emprise totale.

[1180] Ces conditions étaient inscrites dans l'article 26 du Décret-loi N°4/54. Elles sont reprises par l'article 27 de la nouvelle Loi N°58/91. Il est à souligner que d'après ces deux articles, la réquisition d'emprise totale s'applique aussi bien aux bien-fonds construits qu'aux terrains nus.

[1181] Cass. (1ère ch.), n°105, 16 juin 1971, Rec. Baz, 1971, p.244; Cass. (1ère ch.), n°4, 1er mars 1963, Rec. Baz, 1963, p.103; Cass. (3ème ch.), n°117, 11 octobre 1961, RJL, 1961, p.857; Juge unique de Beyrouth, n°19, 20 février 1959, Rec. Chidiac, 1959, p.13.

[1182] Cass. (1ère ch.), n°105 du 16 juin 1971, *précité*; Cass. (1ère ch.), n°23 de 1969, Etat/*Yazbek* et ses amis, Rec. Baz, 1969, p.218.

[1183]Article 26 (1er alinéa) du D.-L. N°4/54. Ce point de vue a été adopté par la jurisprudence. V.: Cass. (1ère ch.), n°108, 22 juin 1971, Rec. Baz, 1971, p.245; CEL, n°76, 13 décembre 1949, RJL, 1950, p.447.

Il est à noter que, lorsqu'il y a plusieurs co-propriétaires, le consentement de tous est indispensable parce qu'il s'agit bien d'un acte de disposition qui ne peut valablement être exercé qu'avec l'approbation de tous (v. art. 836 du Code des obligations et des contrats libanais).

[1184] Le Conseil d'État devra alors rechercher dans chaque cas si les conditions légales de l'emprise totale sont réunies. V. *supra*, n°309 et 310.

Ces tribunaux doivent trancher le litige dans le plus bref délai. Ainsi, il appert clairement de ce dernier texte, que le rôle du juge ordinaire se limite à statuer sur l'existence des conditions de l'expropriation totale prévue par les articles 26 et 27 du D.-L. N°4/54.

La question qui s'impose maintenant, c'est savoir comment la jurisprudence libanaise avait appliqué l'article 27 du D.-L. N°4/54 ?

B- L'application de l'article 27 du D.-L. N°4/54 par les juges

930• Le juge judiciaire libanais avait appliqué l'article 27 *précité*, en respectant souvent les dispositions prescrites dans ledit article, et en dépassant, parfois, le cadre normal de sa compétence :

931• Respectant le texte précis de l'article 27, il a disposé dans nombreux arrêts et jugements, que les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour apprécier et examiner les conditions de la réquisition d'emprise totale en cas de litige entre le propriétaire et l'Administration[1185].

932• Méconnaissant le texte clair du même article, le juge judiciaire avait décidé à plusieurs reprises que, le juge ordinaire aurait aussi la compétence d'indemniser le propriétaire[1186] et, de fixer ainsi le prix de la partie restante du terrain en cas de l'expropriation totale[1187]. Bien plus, les tribunaux judiciaires avaient déclarés qu'il leur revient également le droit d'apprécier la légalité de la décision administrative refusant la réclamation de l'expropriation totale[1188].

933• La jurisprudence administrative du CEL avait confirmé la compétence des tribunaux judiciaires pour statuer sur les litiges portant sur la réquisition d'emprise totale:

1185 Cass. (3ème ch.), n°95, 4 juillet 1974, Rec. Baz, 1974, p.207; Cass. (1ère ch.), n°97, 2 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, p.246; n°57, 9 novembre 1966, Rec. Baz, 1966, p.121; n°100, 5 novembre 1964, Rec. Baz, 1964, p.184; Juge unique de Aley, n°360, 20 novembre 1964, RJL, 1965, p.261.

1186 Cass. (3ème ch.), n°95 du 4 juillet 1974, précité; Cass. (1ère ch.), n°67, 6 juillet 1970, Rec. Baz, 1970, p.242; n°76, 23 juillet 1970, Rec. Baz, 1970, p.245; *Cass.* (1ère ch.), n°113, 2 décembre 1964, Rec. Baz, 1964, p.188; Appel Mont-Liban (12ème ch. civ.), n°15, 19 avril 2006, *Al-Adl*, N°3, 2006, p.1158; Juge unique de Beyrouth, n°313, 16 novembre 1963, RJL, 1964, p.80.

1187 Cass. (3ème ch.), n°22, 8 mars 1972, Rec. Baz, 1972, p.266; Cass. (3ème ch.), n°12, 10 janvier 1973, Rec. Baz, 1973, p.202; Cass. (1ère ch.), n°4, 1 er mars 1963, Rec. Baz, 1963, p.103.

1188 Appel Beyrouth, n°624, 20 mai 1966, RJL, 1966, p.656.

934• - «*Attendu que la décision objet du recours provient d'une opération d'expropriation pour cause d'utilité publique, qui a eu lieu sur la totalité du bien-fonds conformément à la loi sur l'expropriation(…)*;

«*Attendu que les litiges relatifs à l'expropriation totale sont de la compétence des tribunaux judiciaires en vertu de l'article 27 de la loi sur l'expropriation*»[1189].

935• - «*La juridiction judiciaire est l'ordre compétent pour connaître des conséquences résultant de l'expropriation totale qui atteint la propriété foncière, puisque l'article 27 du Décret-loi N°4 de 90 novembre 1954 a disposé que le litige relatif à la demande de l'expropriation totale s'élève devant le tribunal civil*»[1190].

936• - «*La demande d'une réquisition d'emprise totale selon les conditions stipulées par les articles 26 et 27 du Décret-loi N°4/54, se limite entre le propriétaire et l'administration expropriante, qu'il revient aux tribunaux judiciaires de connaître (…)*»[1191].

937• Le CEL a déclaré, donc, que le juge ordinaire avait une compétence exclusive pour rechercher si les conditions légales de l'expropriation totale sont réunies[1192]. Il lui a reconnu, de plus, le droit d'indemniser le propriétaire si tel expropriation a été décidée[1193].

938• A cet égard, le professeur MOARBÈS a critiqué, à juste titre, la reconnaissance aux juridictions judiciaires le droit de fixer des indemnités en cas de réquisition d'emprise totale, parce que tel droit est du ressort des commissions d'expropriation[1194].

939• De plus, la juridiction administrative libanaise, s'est déclarée incompétente pour apprécier la légalité de l'acte refusant la demande de l'expropriation totale[1195]; cette

---

[1189] CEL, n°1235, 11 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.90. Dans cet arrêt le Conseil d'État s'était déclaré incompétent pour connaître du recours dirigé contre une décision du ministre de l'Intérieur autorisant l'occupation de la totalité d'un local loué.

[1190] CEL, n°517, 18 octobre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.7. V. dans le même sens : CEL, n°1235, 11 décembre 1962, *précité*; CEL, 25 janvier 1949, RJL, 1949, p.386.

[1191] CEL, n°450, 12 novembre 1970, Rec. Chidiac, 1971, p.14.

[1192] V. aussi : CEL, n°176, 13 février 1949, RJL, 1950, p.447.

[1193] CEL, n°192, 30 juillet 1985, RJAL, N°2, 1986, p.180.

[1194] V. MOARBÈS (A.) « L'évolution de la législation et de la jurisprudence en matière de l'expropriation », *in* RJAL, N°3, 1987-1988, p.110 (en arabe)

[1195] CEL, n°450, 12 novembre 1970, *précité*; n°1035, 31 octobre 1964, Rec. Chidiac, 1965, p.4; n°517, 18 octobre 1962, *précité*.

tendance nous choque, puisque – bien entendu – tel refus constitue un acte juridique émanant de l'expropriant, et pourrait engendrer des griefs au propriétaire. Il devrait donc être soumis au contrôle du juge administratif, qui dispose d'une compétence *de principe* pour condamner les agissements de l'Administration. De surplus, l'article 27 du D.-L. N°4/54 *précité*, n'avait attribué au juge judiciaire que le contentieux d'examiner les conditions de la réquisition d'emprise totale.

* * *

940• En somme, sous le régime du D.-L. N°4/54, le juge judiciaire avait des larges compétences : il était compétent, en vertu de l'article 12 dudit Décret-loi, pour connaître des litiges portant sur le principe de l'indemnisation, sur le droit de la propriété et, en général, sur tout autre litige étranger à l'évaluation de l'indemnité. Il était également compétent, en vertu de l'article 27, de statuer sur les contestations relatives à la réquisition d'emprise totale. Les commissions d'expropriation étaient exclusivement compétentes pour fixer les indemnités dues par suite de l'expropriation[1196].

941• Or, en limitant les attributions des commissions d'expropriation à l'évaluation des indemnités, et en confiant au juge judiciaire de trancher les points litigieux cités ci-dessus, la législation libanaise «*ne fait que compliquer les situations découlant de l'expropriation et retarder leur solution*»[1197]. C'est pourquoi, le législateur est intervenu, afin de mettre fin à cette problématique, en établissant une nouvelle loi sur l'expropriation (la Loi N°58/91). Le décret-loi N°4/54 s'est ainsi abrogé.

942• En effet, l'article 21 de la nouvelle loi a élargit la sphère d'attributions des commissions d'expropriation, de manière à englober les litiges qui étaient déjà du ressort de la juridiction judiciaire et que nous venons de passer en revue.

943• Mais, la question qui se pose maintenant est la suivante: Est-ce que l'élargissement des attributions des commissions d'expropriation a supprimé le rôle du

---

[1196] V. article 10 du Décret-loi N°4/54. Cependant, la Loi N°3 du 3 janvier 1973 a abrogé d'une manière générale et expresse toutes dispositions limitant les pouvoirs des commissions d'expropriation dans la fixation des indemnités. De toute façon, l'article 10 *précité*, aussi que le Décret-loi N°4/54 furent abrogés par la nouvelle Loi N°58/91.

[1197] MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.122. Mr. MOARBÈS a souligné, de surplus, que «*le rôle des commissions d'expropriation devrait être légalement élargi de manière à englober tous les litiges se rattachant à l'indemnité, c'est-à-dire, ceux relatifs à son évaluation aussi bien que ceux inhérents à toutes contestations quant au fond*». *Ibid.*

juge judiciaire? Si oui, pourquoi celui-ci n'a cessé de se déclarer compétent pour statuer sur les litiges non tranchés par les commissions d'expropriation? Est-ce parce que ces dernières sont devenues rattachées à l'ordre judiciaire?

Nous répondrons à ces interrogations dans la *Section suivante*.

Section 2 -Du transfert des compétences du juge judiciaire aux commissions d'expropriation selon le régime actuel de l'expropriation

944• En effet, l'article 21 de la nouvelle loi libanaise sur l'expropriation a élargi la sphère d'attributions des commissions d'expropriation en leur transférant la compétence de statuer sur les matières, qui ont été déjà attribuées au juge judiciaire en vertu des articles 12 et 27 du D.-L. N^{o}4/54 (§1).

Mais, cette mutation de la règle de compétence signifie-t-elle que la juridiction judiciaire a perdu totalement le rôle qu'elle avait sous l'ancien régime? (§2)

§1- L'élargissement de la sphère d'attributions des commissions d'expropriation

945• La sphère d'attributions des commissions d'expropriation s'est largement développée par rapport à l'ancien régime, puisque la compétence attribuée au juge judiciaire en vertu des articles 12 et 27 *précités* a été attribuée à ces commissions, sous le régime actuel.

946• En effet, les nouvelles attributions des commissions d'expropriation sont énumérées dans l'article 21 de la nouvelle Loi N^{o}58/91: «*Est de la compétence des commissions d'expropriation:*

a. La fixation de toutes les indemnités ayant pour cause l'expropriation.

b. Le droit de statuer sur les demandes de réquisition d'emprise totale prévue par les articles 27 et 28 de la présente loi.

c. La détermination du prix des surplus mentionnés dans l'article 40 de cette loi [les surplus d'une route ou d'une place publique résultant de l'exécution d'un alignement].

d. La fixation du plus-value afin d'y imposer l'impôt.

e. *Le droit de statuer sur le litige sérieux relatif aux droits portant sur le bien-fond, au cas où de tel litige existerait entre les propriétaires ou entre ceux-ci et les ayants droits ou encore entre ces derniers eux-mêmes. La commission fixe le montant de l'indemnité, et décide d'en suspendre le paiement jusqu'à ce que le litige soit tranché par un accord amiable, ou par un jugement irrévocable du tribunal compétent.*

f. Le droit de statuer sur les litiges relatifs à l'application de la notion de l'unité foncière, et aux incorporations successives qui atteignent le bien-fond.

g. *Tout ce qui est prévu par une disposition spéciale dans la présente loi ou une autre*»

947• Nous passerons en revue les matières – déjà relevant du juge judiciaire – ajoutées à la sphère de compétences des commissions d'expropriation (A) et la compétence, toujours reconnues à celles-ci, pour fixer les indemnités dues de l'expropriation (B).

A- Les compétences transférées du juge judiciaire aux commissions d'expropriation

948• D'après l'article 21 cité ci-dessus, nous pouvons remarquer clairement que les compétences qui étaient du ressort du juge judiciaire sous le régime antérieur de l'expropriation (notamment les articles 12 et 27 du D.-L. N°4/54) ont été ajoutées à la sphère d'attributions des commissions d'expropriation.

1- Quant aux litiges déjà attribués au juge judiciaire par l'article 12

949• Ces litiges rentrent actuellement dans la compétence des commissions d'expropriation: les contestations relatives au droit de la propriété, à l'unité foncière[1198], au principe de l'indemnisation (exigibilité et échéance de l'indemnité)[1199] et au principe du quart gratuit, sont désormais attribuées expressément à ces commissions par l'article 21 de la nouvelle loi.

[1198] Article 21-f, *précité.*
[1199] Article 21-e, *précité*.

950• Concernant notamment le principe du quart gratuit, on souligne que, lorsque les commissions déterminent le montant de l'indemnité, elles vont prendre en considération le prélèvement gratuit. En plus, selon l'alinéa (f) de l'article 21 *précité*, les litiges relatifs à l'unité foncière et aux prélèvements successifs qui atteignent un bien-fond sont du ressort des commissions d'expropriation. S'appuyant sur ces dispositions, nous pouvons en déduire qu'il revient à celles-ci de trancher tout litige se rapportant au principe du quart gratuit. De nombreuses décisions juridictionnelles relatives audit principe ont été rendues plus récemment[1200].

951• Le transfert des compétences, déjà attribuées au juge judiciaire en vertu de l'article 12 du D.-L. N°4/54, est affirmé par la jurisprudence judiciaire récente[1201] .

2- Quant au contentieux de réquisition d'emprise totale déjà attribué au juge judiciaire par l'article 27

952• Ce contentieux relève également, sous le régime actuel, de la compétence des commissions d'expropriation, et cela en vertu de l'article 28 (alinéa a) de la nouvelle loi qui dispose: «*La commission d'expropriation connaît de la demande de l'expropriation totale, et évalue l'indemnité due au propriétaire et aux autres ayant droits(…)*».

1200 V. par exemple: Com. exp. app. Mont-Liban Sud, 23 mai 1997, Conseil d'exécution des projets constructifs / Nazih Butross Bouloss; Com. exp. app. Beyrouth, n°3/98, 20 février 1998, RJL, 1998, p.187; Com. exp. app. Beyrouth, n°15, 23 février 2000 et, n°41, 18 août 2000. Ces décisions sont citées par MOARBÈS (A.), « Les commissions d'expropriation statuant en appel », *in* POEJ., N°54, 2001, pp.14-15 (en arabe).

1201 V. Appel Mont-Liban (3ème ch.), n°17/2000, 17 février 2000, *Al-Adl*, 2002, p.120.

953• La compétence de la commission d'expropriation en matière de réquisition d'emprise totale est également consacrée par l'article 21-b *précité*. De nombreuses décisions juridictionnelles portant sur l'expropriation totale ont été rendues plus récemment par les commissions d'expropriation statuant en appel[1202].

B- La fixation des indemnités relève toujours des commissions d'expropriation

954• Que ce soit sous le régime actuel ou sous l'ancien régime, les commissions d'expropriation sont toujours compétentes pour évaluer et fixer les indemnités dues de l'expropriation.

955• En France, c'est le juge de l'expropriation qui statue directement sur les indemnités, sous le contrôle en appel de la Chambre d'expropriation dont l'arrêt et susceptible de recours en cassation[1203]. Auparavant, c'est-à-dire selon le D.-L. du 8 août 1935 (français), la fixation de l'indemnité était confiée aux jurys d'expropriation (commissions arbitrales d'évaluation, présidée chacune par un magistrat)[1204].

956• Tant au Liban qu'en France, le principe général qui domine toutes les expropriations est que l'indemnité doit être juste[1205], de sorte que «*l'intéressé doit recevoir une indemnisation intégrale du préjudice subit*»[1206] et «*de façon que son patrimoine ne se trouve finalement, ni enrichi, ni appauvri*»[1207] parce que si l'expropriation est une cession forcée, elle ne doit pas être gratuite[1208].

[1202] Il est décidé que la demande de l'expropriation totale doit être présentée par tous les propriétaires : Com. exp. app. Mont-Liban Sud, 14 février 1997, *Zantout*/Conseil d'exécution des projets constructifs, citée par MOARBÈS (A.), « Les commissions d'expropriation statuant en appel », *art. préc.*, p.19. Il est décidé aussi, que la commission d'appel peut accueillir une demande de réquisition d'emprise totale en vertu de l'article 668 du Code de procédure civil libanais (com. exp. app. Mont-Liban Sud, 9 mai 1997, *Al-Khoury* / Conseil d'exécution des projets exécutifs). Cette tendance contredit, en effet, le texte clair de l'article 27 de la Loi N°58/91, qui stipulait que la demande de l'expropriation totale s'élève devant la commission de premier degré. V. à cet égard, MOARBÈS (A.), « Les commissions d'expropriation statuant en appel », *art. préc.*, p.19.

[1203] V. CAHPUS (R.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.755.

[1204] DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, *op.cit.*, p.397.

[1205] Selon l'article 15 de la Constitution libanaise et l'article premier de la Loi N°58/91.

[1206] MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.150.

[1207] CHAPUS (R.), *op.cit.*, p.757.

[1208] DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), *op.cit.*, p.388.

957• Selon l'article 22-a de la Loi N°58/91, l'indemnisation intégrale comprend tous les dommages découlant directement et certainement de l'expropriation[1209]. Dans le même sens, l'Ordonnance française du 23 octobre 1958 a disposé que «*les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation*» (art. L13-13 du Code d'expropriation).

958• Généralement, les préjudices provenant d'une cause postérieure ou/et étrangère à l'expropriation sont exclus de l'évaluation et, ne seront pas, par conséquent, englobés dans l'indemnité d'expropriation[1210]. Sont exclues, par exemple, les améliorations de toute nature faites dans le but d'obtenir une indemnisation plus élevée[1211].

959• Enfin, après avoir cité les principales attributions des commissions d'expropriation, surtout celles qui ont été du ressort du juge judiciaire, il convient de se demander, si le rôle de ce dernier est terminé selon le régime actuel de l'expropriation.

§2- Le rôle du juge judiciaire est-il supprimé?

960• Certainement, le juge judiciaire n'est plus compétent pour statuer, directement, sur les litiges déjà prévus par les articles 12 et 27 du D.-L. N°4/54 et qui sont devenus, en vertu de l'article 21 de la nouvelle loi, du ressort des commissions d'expropriation.

961• Mais, il est considéré que cette mutation de compétence n'a pas écarté totalement l'intervention du juge judiciaire, pour les raisons suivantes : d'une part, parce que la juridiction judiciaire demeure compétente pour connaître des matières non

---

1209 V. CEL, n°311, 1er octobre 1962, Rec. Chidiac, 1962, p.154.

1210 Cass. (1ère ch.), n°125, 21 novembre 1954, Rec. Baz, T.2, p.149; n°63, 4 juillet 1955, Rec. Baz, T.3, p.84.

1211 Article 22-a de la loi N°58/91. Il nous semble que ce dernier article est inspiré de l'article L13-14 du Code d'expropriation français. L'article L13-14 disposait aussi que «*sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les améliorations, postérieures à l'ouverture de l'enquête*». Il en est de même au Liban, mais avec une différence concernant la date de telles améliorations; c'est-à-dire que les améliorations, faites après l'enregistrement du décret d'expropriation dans le Registre foncier, et après la promulgation de ce décret dans le Journal Officiel, pour les biens-fonds non soumis au régime du Registre foncier, sont considérées comme visant à l'obtention d'une indemnité plus élevée (art. 22-a).

tranchées par les commissions d'expropriation (A) et d'autre part, parce que ces dernières se rattachent actuellement à l'ordre judiciaire (B).

A- La juridiction judiciaire demeure compétente car elle peut connaître des litiges non tranchés par les commissions d'expropriation

962• En dépit du texte clair attribuant avec précision la compétence aux commissions d'expropriation, notamment en cas de litiges sur l'évaluation ou la fixation des indemnités dues à l'expropriation (que ce soit sous l'ancien régime, ou selon la loi actuelle)[1212] et sur le principe de l'indemnisation (ou bien les litiges relatifs à l'exigibilité et l'échéance de l'indemnité)[1213] le juge judiciaire continuait à se déclarer compétent pour statuer sur tels litiges s'ils ne sont pas tranchés par lesdites commissions.

963• Dans l'un de ses arrêts, la Cour de cassation libanais s'est exprimée :

«*Attendu qu'il appert de la décision rendue par la Commission d'expropriation, que cette dernière n'a pas statué sur l'évaluation de l'indemnité (…) qu'il revient, dans ce cas, au tribunal judiciaire (…) d'évaluer le montant de cette indemnité(…)*»[1214].

964• - Dans le même sens, il est décidé que, si l'évaluation d'une indemnité d'un préjudice réel et provenant de l'expropriation, n'était pas tranchée par les commissions, il reviendrait alors aux tribunaux judiciaires de statuer sur l'exigibilité de l'indemnisation, ainsi que sur son montant[1215].

965• - La Cour de cassation libanaise avait déclaré, en outre, que le tribunal ordinaire est le gardien de la propriété privée, et pourrait évaluer le terrain non estimé par

---

[1212] Rappelons que la compétence pour évaluer et fixer les indemnités de l'expropriation sont toujours du ressort des commissions, que ce soit en vertu de l'article 12 du D.-L. N°4/54 (abrogé) ou de l'article 21 de la nouvelle Loi N°58/91.

[1213] Rappelons aussi que les litiges relatifs au principe même de l'indemnisation étaient, selon l'article 12 du D.-L. N°4/54, du ressort du juge judiciaire, et sont devenus, en vertu de l'article 21-e de la Loi N°58/91, du ressort des commissions d'expropriation.

[1214] Cass. (1ère ch.), n°2, 4 janvier 1969, Rec. Baz, 1969, p.211.

[1215] Cass. (3ème ch.), n°42, 19 mars 1975, Rec. Hatem, Fasc.166, p.526.

la Commission d'expropriation[1216]. La même solution a aussi été adoptée en ce qui concerne l'évaluation d'un surplus, dont la Commission a refusé l'expropriation[1217].

966• Cette jurisprudence était, sans doute, contraire aux dispositions du D.-L. N°4/54, plus précisément de l'article 12 dudit Décret-loi qui avait doté les commissions d'expropriation d'une compétence exclusive pour évaluer les indemnités.

967• Dans un arrêt récent[1218] de la Haute juridiction judiciaire libanaise, la compétence du juge judiciaire pour connaître des litiges non tranchés par les commissions d'expropriation a été réaffirmée :

«*Attendu que le demandeur, défendeur au pourvoi, ne conteste pas la décision de la Commission supérieure d'expropriation, mais que, bien au contraire, son action fut introduite en exécution de la décision de cette commission, ce qui rend les tribunaux ordinaires compétents pour statuer*;

Attendu que le litige porte sur le principe de l'indemnisation pour perte du droit au bail et à l'exploitation suite à l'expropriation, ***les tribunaux judiciaires gardiens de la propriété privée s'avèrent compétents pour statuer sur les demandes non tranchées suite à la procédure ordinaire d'expropriation***».

968• Nous ne comprenons pas pourquoi le juge judiciaire se déclare compétent pour statuer sur des litiges, soumis en principe aux commissions d'expropriation et non tranchés par elles, et cela en dépit de l'inexistence de textes lui attribuant telle compétence. Ce juge utilise l'éminente règle : «*les tribunaux judiciaires gardiens de la propriété privée*». Mais il faut rappeler que ladite règle ne s'applique qu'exceptionnellement, en cas d'atteintes émanant de l'Administration, soit en vertu d'un texte spécial, soit selon une jurisprudence constante comme celle appliquée, notamment, en cas de voie de fait et d'emprise irrégulière. Et que l'exception ne doit pas être généralisée, mais, par contre, doit être interprétée d'une manière restrictive. Donc, dans les arrêts ci-dessus de la Cour de cassation libanaise le juge judiciaire a déclaré sa compétence sans aucun motif juridique valable.

1216 Cass. (3ème ch.), n°22, 8 mars 1972, Rec. Baz 1972, p.266.

1217 Cass. (3ème ch.), n°12, 10 janvier 1973, Rec. Baz, 1973, p.202.

1218 Cass. (8ème ch.), n°187/97 du 4 décembre 1997, commenté par M. HOUSSAMI et N. MALLAT, *in* POEJ, N°51 (Numéro spécial), sans mentionner la date, n°37.

969• Ainsi, nous pensons que cette jurisprudence ne peut être juridiquement défendue, parce que seules les commissions d'expropriation ont la compétence de connaître du litige portant sur le principe de l'indemnisation (art. 21-e de la nouvelle loi). Et de toute façon, aucun texte juridique n'a attribué expressément au juge judiciaire la compétence de statuer sur les questions non tranchées par les commissions d'expropriations.

B- La juridiction judiciaire demeure compétente car les commissions d'expropriation s'y rattachent actuellement

970• Cette raison nous semble plus importante que la première. Elle consiste en ce que les commissions d'expropriation, qui se sont dotées de nouvelles attributions – notamment, de celles qui étaient auparavant du ressort du juge judiciaire – sont considérées désormais, c'est-à-dire sous le régime actuel, comme des tribunaux spéciaux se rattachant à l'ordre judiciaire (2).

Afin de développer cette idée, il convient de passer en revue, au préalable, l'ordre juridictionnel auquel se rattachaient ces commissions sous le régime antérieur (1).

1- L'ordre juridictionnel auquel se rattachaient les commissions d'expropriation sous le régime antérieur

971• Sous le régime antérieur de l'expropriation, il faut distinguer entre deux périodes : le régime du Décret N°6478 du 14 avril 1961 (a) et celui du Décret N°15398 du 13 février 1964 (b) qui avaient modifié successivement le D.-L. N°4 de 1954 (régime initial de l'expropriation libanais).

a- Régime du Décret N°6478 de 1961

972• En effet, sous le régime du D.-L. N°4/54 modifié par le Décret N°6478 du 14 avril 1961[1219], le CEL, dans un arrêt de principe (n°1586 du 4 novembre 1965), avait reconnu aux commissions d'expropriation le caractère d'un organe juridictionnel judiciaire

[1219] Sous le régime initial du D.-L. N°4/54, les décisions rendues par les commissions d'expropriation pouvaient faire l'objet d'une seule et unique voie de recours: l'opposition, qui devait être interjecté devant la Cour d'appel de la circonscription foncière où se trouvaient les biens expropriés (art. 20). La Cour d'appel était tenue de suivre, en la matière, les règles établies pour l'appel des ordonnances du Juge des référés (art. 26). Cependant, le Décret N°6478/61, qui a abrogé les articles 20 et 26 cités ci-dessus, avait institué un tribunal spécial dans chaque *Mohafazat* pour trancher ce recours en opposition.

en se fondant sur deux critères: le critère formel consistant dans le fait que le D.-L. N°4/54 modifié par le Décret N°6478 de 1961 a prévu pour le tribunal spécial de l'expropriation la procédure établie pour l'appel des ordonnances du Juge des référés ; et le critère matériel en déclarant que si le litige portait sur une procédure foncière, ou sur des matières de droit privé, le tribunal saisi serait judiciaire[1220].

973• Dans sa note sous l'arrêt mentionné ci-dessus, Mr. MOARBÈS a souligné que le CEL a attaché plus d'importance au critère formel qu'au critère matériel[1221]. Toutefois, ce régime ne tarda pas à subir une profonde modification par le Décret N°15398 de 1964.

b- Régime du Décret N°15398 de 1964

974• Sous le régime du Décret-loi N°4/54 modifié par le Décret N°15398/64, les décisions des commissions du premier degré étaient susceptibles d'appel devant les commissions supérieures, et les décisions rendues par ces dernières étaient aussi susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (art. 10 nouveau du Décret-loi N°4/54).

975• A l'époque, il était reconnu en doctrine et en jurisprudence libanaises que les commissions d'expropriation constituaient un organe administratif[1222], ayant le caractère juridictionnel[1223] et rattachant à l'ordre de juridiction administrative. Autrement dit, les

---

[1220] CEL (Conseil du contentieux), n°1586, 4 novembre 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.221. Nous pensons qu'il est important de mentionner les principaux considérants dudit arrêt: «*Considérant que, pour savoir si le tribunal spécial de l'expropriation est un tribunal judiciaire ou un tribunal administratif, il convient de recourir aux dispositions légales qui lui sont applicables;*

«*Considérant que l'avant-dernier alinéa de l'article 10 du D.-L. N°4 du 30 novembre 1954 relatif à l'expropriation modifié par le décret N°6478 du 14 avril 1961, a prévu pour le tribunal spécial de l'expropriation la procédure établie pour l'appel des ordonnances du juge des référés; ce qui constitue une preuve que ledit tribunal est un tribunal judiciaire;*

«*Considérant, en admettant pour les besoins de la discussion, qu'il ne soit pas possible de tirer un critère des textes juridiques applicables au tribunal spécial de l'expropriation, que la jurisprudence se fonde alors sur la nature du litige existe sur une procédure foncière ou des matières de droit privé, le tribunal sera judiciaire*».

Ces considérants sont cités en français par MOARBÈS (A.), note sous CEL (Conseil du contentieux), n°1586, 4 novembre 1965, *in* POEJ, mai-août, 1967, p.455.

[1221] MOARBÈS (A.), *Note précitée*, p.455.

[1222] Il est à noter que le législateur en utilisant l'expression: «*recours en cassation porté devant le Conseil d'Etat*», nous amène à en déduire que l'organe dont il s'agit est une juridiction administrative, ou que les décisions contre lesquelles le recours en cassation est possible sont des décisions juridictionnelles rendues par un organe administratif. Sur ce point, v.: PEISER (G.), Le recours en cassation en Droit administratif français, Sirey, Paris, 1958, p.167. V.: CEL, n°29, 28 février 1986, RJAL, N°3, 1986-1987, p.44.

[1223] V. les arrêts du CEL et la Cour de cassation libanaise cités *in* JJAL, T.2, Expropriation, 1981, p.83 et s.

matières relevant de la compétence de ces commissions étaient considérées du ressort d'un organe rattaché à l'ordre administratif.

976• En effet, le Tribunal des conflits libanais avait déclaré que les commissions d'expropriation sont « *des organismes à caractère juridictionnel se rattachant à la juridiction administrative* »[1224].

977• En se fondant sur le Décret N°15398 de 1964, le Conseil d'État libanais avait décidé que cette nouvelle législation a abrogé les tribunaux spéciaux de l'expropriation qui étaient rattachés à l'ordre judiciaire, pour les remplacer par des commissions administratives soumises au contrôle du Conseil d'État par le pourvoi en cassation[1225].

978• La Cour de cassation libanaise avait déclaré, dans l'un de ses arrêts, que les tribunaux judiciaires n'avaient pas le droit de fixer le montant de l'indemnité, parce que tel droit relève de la compétence exclusive des commissions d'expropriation, qui sont rattachées, à l'ordre de juridiction administrative[1226].

979• La doctrine libanaise allait, également, dans le même sens, en ce qui concerne l'ordre juridictionnel auquel se rattache les commissions d'expropriation : «*(…) ces commissions se considèrent comme tribunaux administratifs mais à compétence spécialisée*», a estimé Mr. I. BAYRAM[1227]. Mr. A. MOARBÈS a souligné à cet égard que « *(…) les commissions d'expropriation constituent un organisme spécial ayant un rôle strictement délimité par la loi. C'est en quelque sorte une juridiction d'exception* »[1228].

980• Cependant, nous sommes, actuellement, devant une nouvelle situation: le contrôle du Conseil d'Etat sur toutes les décisions rendues en dernier ressort par les commissions d'expropriation est abrogé par l'article 20 de la nouvelle loi de 1991.De même, la Cour de cassation ne dispose pas du droit de contrôle sur ces commissions[1229].

[1224] TCL, n°14, 22 septembre 1977, RJL, 1976, p.50. Dans le même sens, v. : Cass., n°75, 10 août 1968, RJL, 1968, p.894.

[1225] V. CEL, n°235, 25 février 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.47.

[1226] Cass. (4ème ch.), n°1, 8 janvier 1973, Rec. Baz, 1973, p.127.

[1227] BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais, *Thèse précitée*, p.24. Cf. EL-KAISSI (M.), Des conditions de l'acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir…, *Thèse précitée*, p.15.

[1228] *In* " Expropriation en Droit libanais", *op. cit.*, p.121.

[1229] La jurisprudence actuelle est constante sur l'incompétence des Hautes juridictions, administrative et judiciaire, pour contrôler les décisions des commissions d'appel. V. par exemple : CEL, n°4/98-99, 6

981• Mais en dépit de cela, l'opinion dominante de la jurisprudence et de la doctrine libanaises considère que les commissions d'expropriation se rattachent désormais à l'ordre judiciaire.

2- L'ordre juridictionnel auquel se rattachent les commissions d'expropriation sous le régime actuel

982• Afin de bien déterminer l'ordre juridictionnel auquel se rattache les commissions d'expropriation en vertu du nouveau régime, il convient, tout d'abord, de passer en revue brièvement la composition de ces commissions et les voies de recours permises contre leurs décisions.

983• Seront nommées, par décret, dans chaque *Mohafazat* (département) une ou plusieurs commissions de première instance, et d'appel[1230]. Chaque commission comprend deux membres[1231] présidés par un magistrat, appartenant au moins à la dixième catégorie pour les commissions du premier degré, et à la sixième catégorie pour les commissions d'appel (art. 9 de la nouvelle loi)[1232]. Les décisions des commissions statuant en première instance peuvent faire l'objet d'un appel devant les commissions d'appel dans les délais et selon les procédures prévues par le Code de procédure civile (art. 15-e). Alors que les décisions rendues par les commissions d'appel sont susceptibles de trois voies de recours: l'opposition, la tierce opposition et le recours en révision (ou la requête civile). Ces voies de recours sont également soumises aux délais et procédures énoncées dans le Code de procédure civile (art. 20 de la Loi N°58 de 1991).

---

octobre 1998, RJAL, N°14, 2003, p.6; Cass. (8ème ch.), n°129/97, 22 juillet 1997, Rec. Baz, T.36, 1999, p.364.

1230 Il sera nommé pour chaque commission du premier degré ou d'appel, un président et deux membres suppléants pour remplacer le président ou les membres titulaires en cas d'absence ou autre empêchement légal (art. 10 de la loi N°58/91).

1231 Les deux membres sont: un ingénieur parmi les fonctionnaires des administrations publiques, ou des municipalités, ou des établissements publics. L'autre, un expert dans le domaine d'évaluation pour les commissions du premier degré, et un ingénieur ayant l'expertise dans les questions foncières et d'évaluation pour les commissions d'appel.

1232 La formation des commissions d'expropriation, sous le régime du D.-L. N°4/54 modifié par le Décret N°15398 du 13 février 1964, était semblable à celle qui est établie par la nouvelle loi: chaque commission d'expropriation était composée de deux membres présidés par un magistrat. Sous le régime initial du D.-L. N°4/54, ainsi qu'après sa modification par le Décret N°6478 du 14 avril 1961, les commissions d'expropriation n'étaient pas présidées par un magistrat, mais par un ingénieur du ministère des Travaux publics (selon le régime initial) et par un ingénieur du service des expropriations au ministère des Travaux publics (selon le Décret N°6478). Le nombre des membres était quatre, puis il fut réduit, par le Décret N°6478 de 1961, au nombre de deux. Pour une étude d'ensemble sur cette période, consulter notamment: MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.112 et s.

Cependant, en application de la récente modification, apportée à l'article 20 par la Loi du 8 décembre 2006, le CEL peut statuer sur le pourvoi intenté contre certaines décisions rendues par les commissions d'appel : il s'agit notamment des décisions qui augmentent dans la proportion de 50% et/ou qui diminuent dans la proportion de 25% le montant de l'indemnité décidée par les commissions d'expropriation du premier degré[1233].

984• En réalité, l'article 20 de la Loi N°50/1991 a constitué le fondement principal, sur lequel la jurisprudence et la doctrine libanaises ont fondé leur position, quant au l'ordre de juridiction dont relèvent les commissions d'expropriation[1234].

a- La position de la jurisprudence

985• Dans sa décision du 17 février 2000 (n°17/2000)[1235] la Cour d'appel de Mont-Liban a considéré que les tribunaux judiciaires disposent d'une compétence générale dans les contentieux civils et commerciaux, sauf si un texte spécial attribue cette compétence à un autre tribunal qui statue, à titre exceptionnel, en vertu des articles 83 et suivant du NCPC libanais[1236] (notamment les articles 84 et 90)[1237]. L'article 21 de la nouvelle loi sur l'expropriation (*précité*), poursuit la Cour d'appel, constitue un texte spécial, en vertu duquel les commissions d'expropriation disposent d'une compétence matérielle en la matière[1238].

[1233] V. *surpa*, n°270.

[1234] Bien entendu, avant l'entrée en vigueur de la Loi du 8 décembre 2006 qui a apporté une importante modification à la Loi N°58/1991, en vertu de laquelle le CEL a recupéré partiellement son contrôle sur les commissions d'expropriation.

[1235] Appel Mont-Liban (3ème ch.), n°17/2000, 17 février 2000, *Al-Adl*, 2002, p.120.

[1236] Les articles de 83 à 92 du NCPC sont disposés sous le titre: «*De la compétence matérielle*» qui organise et répartit les attributions entre les tribunaux de l'ordre judiciaire.

[1237] En effet, l'article 90 du NCPC dispose que la Chambre de première instance est le tribunal ordinaire, et dispose d'une compétence générale en matières civiles et commerciales, qui ne rentrent pas, conformément à un texte spécial, dans la compétence d'autres juridictions.

[1238] En effet, selon l'article 84 du NCPC libanais, seront institués des tribunaux spéciaux (judiciaires) pour statuer à titre exceptionnel sur certains contentieux. Ce faisant, à côté des juridictions judiciaires de droit commun, le législateur libanais a entrepris d'instituer des juridictions judiciaires spécialisées ou d'exception, leur accordant des compétences particulières et attribuées par un texte formel, comme par exemple le Conseil de Prud'homme, le juge foncier… etc. Sur cette question, consulter entre autres: MANSOUR (S.) et MEHYO (H.), Le Droit civil : Introduction à l'étude du droit, T.1 (Le droit), Édité par les auteurs, 2ème éd., Beyrouth, 1994-1995, p.174 et s. (en arabe); EL-HAJJAR (H.), Le Droit judiciaire privé, T.1, *op. cit.*, p.308 et s.

Il ressort de ladite décision, que la Cour d'appel de Mont-Liban, considère – implicitement – les commissions d'expropriation comme tribunaux spéciaux ayant une compétence matérielle, et se rattachant à l'ordre judiciaire.

986• D'autre part, le rattachement des commissions d'expropriation à l'ordre de juridiction judicaire est confirmé explicitement par le Tribunal des conflits libanais.

Dans son arrêt n°480 du 17 mai 2001[1239], le TCL a considéré que « *la Commission d'expropriation de première instance, bien qu'elle soit toujours un organe administratif à caractère juridictionnel, prend des décisions désormais susceptibles, à titre exclusif, de recours en opposition, en tierce opposition et en revision, selon les mêmes délais et procédures et pour les mêmes motifs prévus dans le Code de procédure civile. Et que, en outre, la juridiction judiciaire est compétente pour statuer sur les litiges relatifs à la propriété privée, sauf texte contraire* ». En conséquence, poursuit le TCL, « *la décision rendue par la Commission d'expropriation statuant en appel possède le caractère judiciaire, et non plus le caractère administratif (…)* ». Le Tribunal a décidé, enfin, que la décision de la Commission, est considérée comme émanant d'un ordre juridictionnel judiciaire[1240]. Cette position jurisprudentielle va être confirmée plus récemment par une autre décision dudit tribunal[1241].

987• L'Assemblée Plénière de la Cour de cassation libanaise a rendu un contre avis[1242] : statuant sur un recours en responsabilité de l'Etat du fait des actes des magistrats judiciaires, elle a considéré que l'action des commissions d'expropriation ne rentre pas dans le cadre de la juridiction judiciaire (ou bien dans le cadre du service de la Justice judiciaire) ; que ces commissions n'ont pas le caractère juridictionnel judiciaire, même si

---

[1239] *In* RJAL, N°16, T.2, 2004, p.703.

[1240] Ne peut-on alors s'interroger : sommes-nous devant un précédent judiciaire, en vertu duquel les organismes administratifs juridictionnels peuvent rendre des décisions juridictionnelles judiciaires ?

[1241] TCL, n°409/2004-2005, 7 avril 2005, *Al-Adl*, N°1, 2006, p.164.

[1242] Cass. (Ass. Plén.), n°24/2004, 12 juillet 2004, Rec. Baz, T.43, 2004, p.34. A ce jour, cet arrêt reste unique.

elles sont présidées par des magistrats judiciaires ; et que leurs décisions ne sont pas soumises aux voies de recours ordinaires et extraordinaires énoncées dans le Code de procédure civile[1243] !

b- La position de la doctrine

988• D'aucuns considèrent que «*la compétence exclusive (…) du Conseil d'État en cas de recours contre une décision émanant de la commission d'expropriation statuant en appel céderait ainsi la place à la compétence des tribunaux judiciaires. Dorénavant, il (…) reviendrait aux tribunaux judiciaires, gardiens de la propriété privée, de statuer sur les questions non tranchées par les commissions d'expropriation notamment quant au principe de l'indemnisation et quant au montant de l'indemnité*»[1244].

989• Pour le professeur MOARBÈS, les décisions rendues par les commissions d'expropriation peuvent être considérées comme émanant « *d'un juge unique statuant sur des points juridiques* ». Car, selon lui, ces commissions sont présidées par un magistrat qui assume, lui-même, ce rôle, alors que les deux autres membres – qui ne sont pas des juges – n'ont que des attributions relatives aux questions techniques, foncières et à l'estimation[1245]. Puis, sans motiver son opinion, l'auteur a considéré que les commissions d'expropriation sont devenues, selon la nouvelle loi de 1991, rattachées à l'ordre des juridictions judiciaires[1246].

990• Donc, selon l'opinion dominante de la jurisprudence et de la doctrine libanaises, on peut dire que sous le régime actuel de la Loi N°58/91, les commissions d'expropriation sont considérées comme des tribunaux spéciaux rattachés à l'ordre judiciaire.

[1243] Or, on a déjà vu que, selon l'article 20 de la Loi N°58/91 les décisions rendues par les commissions d'appel sont susceptibles de trois voies de recours : l'opposition (voie de recours ordinaire selon l'article 630 al. 1er du NCPC libanais), la tierce opposition et le recours en révision (voies de recours extraordinaires selon l'alinéa second du même article) ; et que ces trois voies de recours s'exercent dans les délais et pour les mêmes motifs et selon les procédures énoncés dans le Code de procédure civile.

[1244] HOUSSAMI (M.) et MALLAT (N.), comment. sur Cass., n°129/97 du 22 juillet 1997 et n°187/97 du 4 décembre 1997, *in* POEJ,, N°51 (Numéro spécial), sans mentionner la date, n°37.

[1245] MOARBÈS (A.), « Les commissions d'expropriation statuant en appel », *art. préc.*, p.7 ; Cf. TABBARA (W.), « L'innovation apportée par la nouvelle loi sur l'expropriation », *art. préc.*, p.72.

[1246] MOARBÈS (A.), « Les nouveaux apports juridiques en matière d'expropriation », *in* POEJ, N°55, 2002, p.107 (en arabe).

991• Ainsi, si le juge judiciaire libanais était, sous le régime du D.-L. N°4/54, compétent pour statuer, directement et lui-même, sur les litiges qui lui sont attribués en vertu dudit Décret-loi[1247], on peut désormais considérer, d'après la tendance actuelle de la doctrine et de la jurisprudence (du TCL notamment), que ce juge statue, en matières d'expropriation, *d'une manière indirecte*. C'est-à-dire, par l'intermédiaire d'organismes juridictionnels spéciaux, ayant une compétence matérielle, et rattachés à l'ordre judiciaire: les commissions d'expropriation.

Aperçu critique :

992• Certes, nous ne sommes pas d'accord avec l'attitude actuelle de la jurisprudence et de la doctrine libanaises, qui considèrent que les commissions d'expropriation sont devenues, selon la Loi N°58 de 1991, rattachées à l'ordre judiciaire. Cela, pour les raisons suivantes :

993• Tout d'abord, le motif tenant au fait que la suppression du recours en cassation contre les commissions d'appel devant le Conseil d'État céderait la place à la compétence des tribunaux judiciaires doit être rejeté. Car, si tel recours constituait, sous le régime du D.-L. N°4 de 1954, un indice sûr du rattachement de ces commissions à l'ordre administratif, alors que l'absence dudit recours ne signifie nullement qu'elles seraient rattachées à l'ordre judiciaire. Par exemple, le Conseil de discipline générale, considéré comme un tribunal administratif[1248], prend des arrêts qui ne comportent aucune voie de recours y compris la cassation.

994• En fait, devant le laconisme du législateur libanais qui n'a pas déterminé l'ordre juridictionnel auquel se rattachent les commissions d'expropriation, il faut se référer aux critères établis par la jurisprudence et la doctrine, tant en France qu'au Liban. A cet égard, deux sortes de critères sont susceptibles d'être utilisés: le critère formel tenant aux procédures applicables, et le critère matériel tenant à la nature du litige.

995• - Quant au critère formel: les commissions d'expropriation doivent suivre les procédures prévues par le Code de procédure civile (articles 15-e, 16-e et 20 de la Loi N°58/91). Mais, cela ne constitue pas un indice sûr de la volonté du législateur de

---

1247 V. *supra*, n°894 et s.

1248 V. BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais, *Thèse précitée*, pp.24-25.

rattacher ces commissions à l'ordre judiciaire. Car, les règles inscrites dans le Code de procédure civile sont des règles générales, et peuvent être appliquées, en cas de lacune dans les autres lois (art. 6 du NCPC libanais). C'est ainsi que le juge administratif pourrait s'en inspirer volontairement (art. 84 du Statut du CEL). De plus, la procédure imposée à un organe quelconque «*n'est souvent qu'un mélange de la procédure judiciaire et de la procédure* administrative»[1249]. Le critère formel ne sera, donc, utilisé qu'exceptionnellement et à titre subsidiaire.

996• - Quant au critère matériel: Il est en cette matière le critère prédominant qui est employé à titre principal. Selon ce critère c'est la nature du litige qui détermine si un organe se rattache à l'ordre judiciaire ou à l'ordre administratif[1250]. En fait, les commissions d'expropriation statuent sur un litige opposant les administrés à l'Administration et, portant sur la propriété privée. L'atteinte émanant de l'Administration constitue, bien entendu, un acte administratif, mais elle est commise à l'encontre d'un droit fondamental.

997• Normalement, en vertu du principe de séparation des autorités judiciaires et administratives, l'organe appelé à connaître d'un litige naissant entre les administrés et l'Administration – notamment en sa qualité de représentant la Puissance publique – appartient à l'ordre administratif. Tandis que l'organe ayant à se prononcer sur des rapports entre personnes de droit privé fondés sur les règles du droit commun, appartient à l'ordre judiciaire. Ce n'est qu'exceptionnellement, qu'un organe statuant sur un litige administratif soit rattaché à l'ordre judiciaire. Sans oublier, toutefois, que l'exception ne peut pas être généralisée, mais doit être interprétée restrictivement de sorte que les attributions du juge judiciaire englobent seulement ce qu'il lui est attribué expréssement par la loi[1251].

998• Bien plus, la compétence de l'ordre judiciaire en matières administratives ne s'exerce qu'en vertu du principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée, qui ne s'applique, à son tour, qu'en présence d'un texte formel et explicite, ou en présence

---

[1249] PEISER (G.), Le recours en cassation en Droit administratif français, *op.cit.*, p.220.

[1250] JACQUEMART (D.), Le Conseil d'Etat : juge de cassation, LGDJ, Paris 1957, p.88; PEISER (G.), *op.cit.*, p.219.

[1251] V. par exemple : Cass. n°3, 28 janvier 1970, *Al-Adl*, 1970,p.232; n°106, 21 août 1969, Rec. Baz, 1969, p.248; Cass. (1ère ch.), n°33, 11 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, p.123.

des cas de voie de fait et d'emprise irrégulière[1252]. En cas de silence de la loi, il faut prévaloir le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives et l'emporter sur le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée. Le législateur libanais n'a pas exprimé expressément sa volonté de faire rattacher les commissions d'expropriation à l'ordre judiciaire.

999• Ainsi, on est amené à déduire, en se basant sur ce raisonnement, que ces commissions, ayant pour mission de connaître d'un litige administratif, sont encore, sous le régime actuel comme sous le régime antérieur (D.-L. N°4 de 1954 modifié par le Décret N°15398 de 1964), des organismes administratifs juridictionnels rattachés à l'ordre de la juridiction administrative; et que leurs décisions, rendues en dernier ressort, demeurent, par conséquent susceptibles de recours en cassation devant le Conseil d'État. La Loi du 8 décembre 2006, qui a reconnu au CEL, et non pas à la Cour de cassation, le droit de statuer sur certaines décisions rendues par les commissions d'appel confirme notre avis.

Remarque finale :

1000• Tant que les décisions rendues par les commissions d'expropriation, statuant en appel, ne sont pas soumises au recours de cassation – que ce soit devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation – il serait, alors, impossible d'unifier la jurisprudence de ces commissions, en cas de divergence dans leurs avis. Car, en l'absence d'une autorité juridictionnelle supérieure compétente pour contrôler les décisions des commissions d'expropriation, ces dernières pourraient outrepasser leurs attributions, ou rendre des décisions contradictoires.

1001• Ainsi, la suppression du pourvoi en cassation (art.20 de la Loi N°58 de 1991) devant le Conseil d'Etat contre toutes les décisions des commissions d'appel, a privé les intéressés d'une garantie fondamentale et indispensable pour défendre leurs intérêts et leurs droits[1253]. La solution apportée par la Loi du 8 décembre 2006, bien qu'elle soit importante, demeure insuffisante, puisqu'elle ne permet au CEL que de statuer sur les

---

[1252] V. Tribunal de première instance de Beyrouth 4ème ch., n°4, 15 novembre 1984, *Al-Adl*, 1986, p.464.

[1253] Puisqu'il est certain que les conditions requises pour exercer les voies de recours prévues à titre restrictif par l'article 20 de la loi N°58/91 (l'opposition, la tierce opposition, et la requête civile) paraissent difficiles à être réalisées pratiquement. Cf. MROUE (H.), « Droits du propriétaire dans la loi d'expropriation libanaise », *in* RJAL, N°16, T.1, 2004, pp.139 (en arabe).

décisions des commissions d'appel qui augmentent dans la proportion de 50% ou qui diminuent dans la proportion de 25%, le montant de l'indemnité décidée par les commissions du premier degré.

1002• De ce fait, il serait mieux de rétablir l'article 10 du D.-L. N°4/54, selon lequel les décisions des commissions supérieures d'expropriation étaient soumises au recours de cassation devant le Conseil d'État. Il faut souligner, enfin, que la suppression dudit recours est contraire à un principe général de valeur constitutionnelle, affirmé par le CCL[1254] puis confirmé par un grand arrêt du CEL [1255]: *le droit au recours*, plus précisément le recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par les organismes administratifs à caractère juridictionnel, telles les commissions supérieures d'expropriation.

[1254] CCL, n°5/2000, 27 juin 2000, *in* JO (libanais), N°28 du 29 juin 2000, p.2228. Dans cette décision le CCL a considéré que le droit au recours constitue « *un principe général de valeur constitutionnelle* ».

[1255] En se basant sur la fameuse décision du CCl n°5/2000 *précité*, le CEL a pris une position tellement audacieuse en écartant l'application d'un texte de loi (art.13 de la Loi N°54 du 2 octobre 1965) qui interdit le recours en cassation contre les décisions rendues par l'"Assemblée supérieure pour la discipline" compétente à l'égard des fonctionnaires, au motif que cet article est devenu inconstitutionnel et inapplicable depuis la décision du CCL n°5/2000, qui a érigé en principe à valeur constitutionnelle le droit de recours en cassation contre les décisions des organismes administratifs juridictionnels. En l'espèce, le CEL a rappelé que les décisions du Conseil constitutionnel sont obligatoires envers toutes les autorités publiques et tous les ordres juridictionnels judiciaires et administratifs, même avant l'intervention du législateur qui est tenu de modifier ou d'annuler le texte jugé inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel. En outre, le CEL a considèré que le texte de l'article 117 du Statut du CEL, qui prévoit le recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par des organismes administratifs à caractère juridictionnel, est d'ordre public et jouit d'une valeur constitutionnelle : CEL, n°71, 25 octobre 2001, *Ghosn*, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.32. V. aussi SAAD (G.), comment. sur CEL, n°71 du 25 octobre 2001, *précité*, *in* "travaux juridiques", *op. cit.*, p.59 et s. (en arabe).

Nous pensons que, désormais les decisions rendues en dernier ressort par les commissions d'expropriation – qui sont toujours des organismes administratifs à caractère juridictionnel – peuvent être contestées en cassation devant le Conseil d'État, et que le texte de l'article 20 de la Loi N°58/91, qui interdit tel recours, doit être modifié puisqu'il est devenu inconstitutionnel depuis la décision n°5/2000 *précité*, du CCL.

CONCLUSION DU TITRE 1

1003• Au terme de ce Titre, consacré à la compétence textuelle de la juridiction judiciaire libanaise, nous pouvons constater que l'ensemble des atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée n'est pas érigé en bloc de compétence au profit du juge judiciaire. Nous pouvons observer aussi le rétrécissement du domaine d'intervention de ce juge, surtout en matière d'atteintes à la propriété privée, et ce par la volonté même du législateur libanais dont on ne peut dire qu'il soit systématiquement partisan du principe faisant du juge judiciaire le gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée.

1004• D'une part, la compétence du juge judiciaire libanais pour connaître des atteintes commises par l'Administration à la liberté individuelle n'est pas consacrée explicitement par un texte général et précis. En effet, il n'y a rien en droit libanais de semblable à l'article 136 du Code de procédure pénale français, qui établit une solution générale en la matière. Toutefois, le juge libanais applique les solutions jurisprudentielles françaises dégagées en application dudit article[1256].

1005• Le législateur libanais doit, donc, intervenir pour remédier à cette lacune, soit en établissant un texte similaire à l'article 136 *précité*, mais avec la reconnaissance de la compétence au juge pénal d'interpréter et d'apprécier la légalité des actes administratifs individuels à l'origine de l'atteinte à la liberté individuelle[1257]; soit en érigeant l'ensemble des contentieux de la responsabilité administrative, même en matière d'atteintes à la liberté individuelle, qu'elles soient commises hors ou lors du fonctionnement du service de la Justice judiciaire[1258], en bloc de compétence au profit du juge administratif.

[1256] V. sur ce point : EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op. cit.*, p.379; FARHAT (F.), Le droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.40.

[1257] Comme c'est le cas pour son homologue français qui dispose en la matière d'une plénitude de compétence : il peut interpréter et apprécier la légalité des actes réglementaires et individuels de l'Administration, selon l'art. 115-5 du nouveau Code pénal français. V. *infra*, n°1326 et s.

[1258] A l'exception des cas où la responsabilité de l'État s'engage, devant le juge judiciaire, en vertu des articles 328 à 333 du NCPP et 741 à 761 du NCPC libanais. V. *supra*, n°858.

1006• Pour nous, et en l'absence d'un texte clair et précis en la matière, il serait beaucoup plus simple, et avantageux pour la victime, de choisir la seconde solution[1259]. Car, le juge administratif est compétent pour réparer les préjudices causés aux tiers non visés par une opération de police judiciaire[1260]. L'on peut se demander, pour quelle raison on traite les atteintes commises à la liberté individuelle d'une personne visée par l'opération de police judiciaire différemment de celles commises à la liberté individuelle de la personne étrangère à une même opération de police?

1007• D'autre part, nous avons déjà vu[1261] que les matières qui relevaient du juge judiciaire en vertu de l'ancien régime de l'expropriation (D.-L. N°4 de 1954) sont devenues sous le régime actuel de la Loi N°58 du 1991 du ressort des commissions d'expropriation, dont l'ordre juridictionnel auquel elles se rattachent n'a pas été déterminé, et fait l'objet de contestation.

1008•De plus, selon la Loi N°550 de 2003 (sur les réquisitions) le juge judiciaire libanais ne dispose d'aucune compétence en matière de réquisition. Auparavant, il était compétent pour connaître du contentieux indemnitaire de certaines réquisitions (selon le D.-L. N°167 de 1942, le Décret N°12683 de 1963 et le Décret N°517 de 1966).

1009• Ce faisant, le législateur libanais n'a réservé au juge judiciaire que le contentieux indemnitaire de certains litiges relatifs à la propriété privée, en vertu de certains anciens textes, qui remontent à l'époque du Mondat français : il s'agit du classement des sites et des monuments historiques (Loi de 8 juillet 1939 et Arrêté N°166 de 1933 respectivement) et des servitudes institués pour les besoins de distribution d'électricité (Arrêté N°145 de 1925).

1010• Pour nous, il n'y a aucun fondement théorique solide et aucun intérêt à maintenir ces textes qui répartissent les compétences entre les deux ordres de juridiction sur une spécialisation confiant au juge administratif le contentieux de la légalité, et au juge judiciaire le contentieux de l'indemnité. Ceci complique certainement la tâche du plaideur. Il n'y a aussi aucune raison juridique valable de traiter les atteintes à la propriété immobilière prenant la forme de dépossession différemment des autres atteintes, telles

---

[1259] Et cela, pour les raison que nous avons déjà évoquées plus haut (v. *supra*, n°180 et s.).

[1260] V. *supra*, n°185 et s.

[1261] V. *supra*, n°944 et s., et n°992 et s.

que, par exemple, celles qui résultent de travaux publics qui sont toujours du ressort du juge administratif[1262](v. art. 61-1 du Statut du CEL).

1011• Toutefois, si au niveau des textes, on se trouve devant le recul du principe selon lequel la juridiction judiciaire est la gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle, alors qu'au niveau de jurisprudence, ledit principe s'applique largement par les juges libanais qui l'ont étendu davantage aux libertés et droits fondamentaux autres que la propriété privée et la liberté individuelle, notamment en cas de voie de fait administrative. C'est ce qu'il faut rechercher dans le *Titre suivant*.

[1262] V. CEL, n°170, 19 décembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1996, p.270.

TITRE 2

LA COMPÉTENCE EXCEPTIONNELLE DU JUGE JUDICIAIRE AU-DELÀ DES TEXTES

1012• Nous avons vu, dans le *Titre précédent*, que la compétence textuelle du juge judiciaire libanais, dans le domaine de protection des libertés et droits fondamentaux (LDF) face à l'arbitraire de l'Administration, ne lui est attribuée qu'en matière de certaines atteintes commises contre la liberté individuelle et la propriété privée.

1013• Au-delà des textes, la jurisprudence libanaise n'a pas hésité à emprunter à la jurisprudence française ses solutions et vues en matière d'atteintes administratives aux LDF susceptibles d'être qualifiées, selon les cas, d'emprise irrégulière ou de voie de fait[1263]. Cela veut dire, que la compétence jurisprudentielle du juge judiciaire concerne non seulement les atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée, mais elle s'étend à toutes les libertés et tous les droits fondamentaux, notamment en cas de voie de fait.

[1263] En France de nombreuses études ont été consacrées aux théories de voie de fait et de l'emprise irrégulière. Sur l'ensemble de la question, outre les manuels et les études récentes qui seront évoquées ultérieurement dans ce Titre, v. entre autres, les études fondamentales (études de base) suivantes: DELBEZ, La compétence contentieuse en matière d'emprise sur la propriété privée, Thèse, Montpellier, 1926; COUZINET, La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs, Thèse, Paris, 1928; DESGRANGES, Essai sur la notion de voie de fait en Droit administratif français, Thèse, Poitiers, 1937; DUFAU, La compétence juridictionnelle en matière de voie de fait administrative, Thèse, Paris, 1951 (dactylogr.); AUBY (J.-M.), « Emprise irrégulière et voie de fait », *in* JCP, 1955, I, p.1259.

Au Liban, les théories de voie de fait et d'emprise irrégulière sont évoquées brièvement dans les manuels traitant du Droit administratif. Outre les manuels, quelques rares études, non développées, ont traité de ces théories. V. notamment: CHIDIAC (J.), « Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait », *in* Rec. Chidiac, N° 1, An VI, 1962, p.11 (en arabe); EL-KAISSI (M.), « Les notions de voie de fait et d'emprise en Droit administratif libanais », *in Al-Adl*, N° 3-4, 1997, p.62; CHIDIAC (J.), « La voie de fait en Droit libanais et français », *in* Rec. Chidiac, N° 3, 1972, (La partie consacrée aux études rédigées en langue française), p.15. C'est pourquoi, notre étude à cet égard, se basera essentiellement sur la jurisprudence du CEL et des tribunaux judiciaires libanais.

1014• Par les théories de la voie de fait et de l'emprise irrégulière, la jurisprudence a prévu, alors, la limitation de la compétence "de principe" du juge administratif, en imposant une compétence exceptionnelle du juge judiciaire pour condamner l'Administration, et en dérogeant ainsi au principe fondamental de séparation des autorités administratives et judiciaires. Toutefois, les conditions d'application, ou bien de mise en œuvre, de chaque théorie sont distinctes.

1015• En dehors de la voie de fait et de l'emprise irrégulière, le juge judiciaire libanais est reconnu également compétent, en l'absence de texte, pour connaître de certaines matières dans le contentieux de l'expropriation pour cause d'utilité publique : il s'agit notamment des contestations relatives à la rétrocession et à l'expropriation indirecte.

1016• En fait, la compétence jurisprudentielle du juge judiciaire libanais est reconnue, en matières d'emprise irrégulière et d'expropriation (expropriation indirecte et rétrocession), pour protéger la propriété privée immobilière notamment (Chapitre 1). Alors qu'en matière de voie de fait administrative la compétence de ce juge ne concerne pas seulement la propriété privée immobilière, mais elle s'étend, de plus, à la propriété mobilière et autres libertés fondamentales (Chapitre 2).

Ce Titre sera, donc, présenté de la manière suivante:

Chapitre 1: *La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger les libertés et droits fondamentaux en cas de voie de fait.*

Chapitre 2: *La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger la propriété immobilière en cas d'emprise irrégulière et d'expropriation.*

Chapitre 1

La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger les libertés et droits fondamentaux en cas de voie de fait

1017• Constituant une dérogation particulière au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la théorie jurisprudentielle de voie de fait a connu en France, par alternance, des périodes de déclin, puis de résurrection. Et en dépit de critiques élaborées par la doctrine française[1264], surtout après la Loi du 30 juin 2000 instituant le référé liberté[1265], la jurisprudence libanaise n'a pas hésité à l'appliquer en adoptant presque toutes les solutions et vues admises en droit français[1266].

1018• Destinée à sanctionner certaines illégalités particulièrement graves commises par l'Administration aux LDF des administrés, la voie de fait mérite d'abord une définition. Compte tenu de la dérogation qu'elle apporte au jeu normal du principe de séparation des autorités, la théorie de voie de fait doit demeurer d'application exceptionnelle, ce qui explique – comme nous allons le voir – le caractère très strict de ses conditions d'application.

1019• Cette théorie emporte, en effet, une conséquence simple et absolue: la plénitude de juridiction des tribunaux judiciaires[1267]. Cela veut dire que ces derniers acquièrent, en présence d'une voie de fait, les pouvoirs les plus larges: ils peuvent

---

[1264] V. *infra*, n°1287 et s.

[1265] LOMBARD (M.), « Eloge de la folle du logis; la dialectique de la voie de fait et du référé liberté », *in* Mélanges Cohen Janthan, Bruylant, Paris, 2004, p.1125; MARCHESINI (G.), « À propos de la compétence du juge administratif de l'urgence : l'application de l'article L.522-3 du Code de justice administrative dans le contentieux de la voie de fait », *in* AJ, 2005, p.1663; SAINT-ROSE, concl. sur TCF du 23 octobre 2000, Boussadar, *in* D. 2001, p.2332.

[1266] Pour une étude d'ensemble sur la théorie de voie de fait en droit français, consulter, outre les références citées au début de ce Titre: LAVIALLE (Ch.), « Voie de fait et domaine public », *in* RFDA, 2000, p.1041; VIALA (A.), « La voie de fait, voie d'eau dans le dualisme juridictionnel », *in* LPA, 21 janvier 1998, p.9; ABRAHAM (R.), « L'avenir de la voie de fait et le référé administratif », *in* L'Etat de droit, Mélanges Braibant, Dalloz, Paris, 1996, p.1; PETIT (S.), La voie de fait administrative, PUF, « *Que sais-je?* », 1ère éd., Paris, 1995; LE MIRE (P.), « Inexistence et voie de fait », *in* RDP, 1978, p.1219; DE LANVERSIN (J.), « Voie de fait et réalité », *in* JCP, 1970, I, p.2337; BOCKEL (A.), « La voie de fait: mort et résurrection d'une notion discutable », *in* D. 1970, chron., p.29; LECLERCQ (C.), « Le déclin de la voie de fait », *in* RDP, 1963, p.657.

[1267] V. CHAPUS (R.), Droit administratif général, Montchrestien, Paris, 1986, p.617.

indemniser la victime, ordonner la cessation de voie de fait, et même prévenir son exécution. Par ailleurs, cette théorie subit certaines restrictions. La compétence judiciaire en la matière, pour étendue qu'elle soit, comporte alors des limites.

Ainsi, la question sera présentée comme suit:

Section 1- *Notion et conditions d'application de la voie de fait.*

Section 2- *Etendue de la compétence du juge judiciaire en cas de voie de fait.*

Section 1-Notion et conditions d'application de la voie de fait

1020• Les conditions d'application de la voie de fait (§2) découlent évidemment de sa notion (§1).

§1- La notion de la voie de fait

1021• La voie de fait administrative est une notion qui nécessite d'être clairement délimitée[1268] (A) et précisée par rapport aux notions d'emprise irrégulière et d'acte inexistant[1269] (B).

A- Délimitation de la notion de voie de fait

1022• Pour bien délimiter la notion de la voie de fait, il faut, passer en revue les formules employées pour la définir (1) avant de déterminer son fondement (2).

1- Les formules employées pour définir la voie de fait

1023• Avant d'aborder les formules employées, soit par la jurisprudence, soit par la doctrine, pour définir la voie de fait, il nous semble utile de préciser tout d'abord le sens de l'expression elle-même.

La voie de fait, selon les termes du Mr. S. PETIT s'oppose à la voie de droit, ou bien, à la voie légale : elle «*suppose une action matérielle de l'Administration commise au mépris des droits individuels fondamentaux et en marge de tout fondement législatif ou réglementaire*»[1270].

[1268] Parce que cette notion «*cristallise en son sein les différences caractérisant les deux ordres de juridiction. De plus, elle met en relief les carences du contentieux administratif dans le domaine des procédures d'urgence et plus particulièrement des référés*» : CAZO (M.), Le juge des référés dans le contentieux administratif, Thèse Université de Renne I, 1998, p.343.

[1269] Vu que la jurisprudence confond, parfois, entre ces trois notions dont chacune comporte un régime juridique spécial, notamment en ce qui concerne l'étendue de la compétence du juge judiciaire.

[1270] PETIT (S.), L'Administration devant le juge judiciaire, PUF, 1ère éd., Collection «*Que sais-je?*», Paris, 1997, p.60.

En fait, les formules employées pour définir la voie de fait au Liban (b) sont inspirées de celles dégagées en France (a).

a- En France

1024• Pour qu'il y ait voie de fait, selon la jurisprudence française, il faut qu'il s'agisse d'une grave atteinte à une liberté fondamentale[1271] ou au droit de propriété[1272], résultant d'un acte «*ne rentrant pas dans le cercle des attributions de l'Administration*»[1273], ou «*manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire*»[1274], ou «*à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'Administration*»[1275], ou encore «*manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi à l'Administration*» pour l'exécution d'un acte déterminé[1276].

1025• Pour la doctrine française, la voie de fait, disait Mr. S. PETIT, «*est à l'évidence le manifestement de l'irrégularité de l'action administrative portant atteinte aux droits fondamentaux des individus, aux libertés publiques ou au droit de propriété mobilier ou immobilier*»[1277]. En d'autres termes, «*il y a voie de fait lorsque, dans l'accomplissement d'une activité matérielle d'exécution, l'Administration commet une irrégularité grossière, portant atteinte au droit de propriété ou à une liberté publique fondamentale*»[1278]. Cette définition est généralement admise actuellement, avec quelques nuances[1279].

[1271] Comme par exemple la liberté individuelle ou le droit d'aller et de venir. V. TCF., 9 juin 1986, Eucat, RFDA, 1987, p.53, concl. Latournerie, Rec. Leb., p.301.

[1272] La voie de fait couvre aussi bien la propriété mobilière (TCF., 4 juillet 1991, Association M.J.C. Boris Vian, AJ, 1991, p.736; CEF (Ass.), 18 novembre 1949, Carlier, RDP, 1950, p.181) qu'immobilière (CEF, 23 octobre 1959, Section, Ville d'Alger c./Rosazza, Rec. Leb., p.535 : en l'espèce il y a eu prise de possession d'un terrain antérieurement à toute expropriation).

[1273] TCF, 13 décembre 1884, Postes et Télégraphes, Rec. Leb., p.909.

[1274] TCF, 4 juin 1940, Société Schneider et compagnie, Rec. Leb., p.248.

[1275] CEF (Ass.), 18 novembre 1949, Carlier, *précité.*

[1276] TCF, 9 juin 1986, Eucat, *précité*. En l'espèce le tribunal des conflits français s'est prononcé en ces termes: «*Considérant (…) qu'une telle mesure, qui porte atteinte à la liberté d'aller et de venir, est manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi à l'Administration pour assurer le recouvrement d'impôts directs; qu'elle constitue donc une voie de fait*».

[1277] PETIT (S.), La voie de fait administrative, *op.cit.*, p.33.

[1278] DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, T.1 (Droit administratif général), LGDJ, 16ème éd., Paris, 2001, p.421. Cf.: LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, Armand Colin, 6ème éd., Paris, 2003, p.219; GUETTIER (Ch.), Droit administratif, *op.cit.*,

La définition française de la voie de fait administrative, se trouve retenue par la doctrine et la jurisprudence libanaise.

b- Au Liban

1026• La doctrine libanaise s'accorde sur la définition suivante: La voie de fait administrative est une action matérielle de l'Administration entachée d'une irrégularité tellement grave et, portant atteinte à certains droits fondamentaux, propriété privée (mobilière ou immobilière) et libertés publiques définies par la loi[1280].

1027• Quant à la jurisprudence : le Tribunal des conflits, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation libanais emploient, pour définir la voie de fait, des formules qui sont pour la plupart analogues, pour ne pas dire identiques à celles employées par leurs homologues français.

Ainsi, pour qu'il y ait voie de fait, il faut qu'il s'agisse d'une atteinte particulièrement grave aux LDF (libertés publiques ou propriété privée)[1281] résultant d'un acte «*insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif, réglementaire ou contractuel*»[1282] ou «*manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi à l'Administration*»[1283] ou encore «*privé de toute base juridique*»[1284].

---

p.246; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.390; VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), le système français de protection des administrés…, *op.cit.*, p.256.

[1279] Pour Mr. ODENT, "*il ne peut y avoir voie de fait administrative que s'il y a décision, activité ou abstention administratives méconnaissant une obligation qui s'imposait à l'Administration*" : ODENT (R.), Contentieux administratif, Institut d'Etudes politiques de Paris, 1976-1981, Les cours de droit, Fasc. II, p.540.

[1280] Cf. EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.411; EL-KAISSI (M.), « Les notions de voie de fait et d'emprise irrégulière », *art. préc.*, p.62; CHIDIAC (J.), « Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait », *art. préc.*, p.12; BAROUD (A.), « Compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative », *in* RJL, 1966, p.7(en arabe); FARHAT (F.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, pp.56-57; EL-HAJJAR (H.), Le Droit judiciaire privé, T.1, *op.cit.*, p.359; CHIHA (I.), Principes et règles de la juridiction administrative libanaise: le Conseil d'État libanais, "*Al-Dar Al-Jamii'ya*", Beyrouth, 1996, p.317 et s. (en arabe).

[1281] Cass. (2ème ch.), n°22, 23 juin 1970, *Al-Mouhami*, 1971, p.77; Cass. (préparatoire), n°49, 7 octobre 1968, Rec. Baz, 1968, p.169; Appel Beyrouth (commercial), n°43, 11 janvier 1964, RJL, 1964, p.39.

[1282] TCL, n°119, 25 octobre 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.133 (cf. TCF., 17 février 1947, Consorts perrin, Rec. Lebon, p.501); CEL, n°277, 16 novembre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.10; Cass. (2ème ch.), n°22, 23 juin 1970, *précité*.

[1283] CEL, n°157, 12 juillet 1984, RJAL, N°1, 1985, p.126; CEL, n°277, 16 novembre 1959, *précité*.

[1284] CEL, n°200, 4 janvier 1994, RJAL, N°8, T.1, 1995, p.203; Cass. (3ème ch.), n°5, 28 mars 1988, Rec. Baz, 1988, p.194.

1028• Le TCL s'est prononcé en ces termes: «*considérant que l'acte attaqué est un acte manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif, réglementaire ou contractuel; que dès lors, il constitue une voie de fait qui implique la compétence des tribunaux judiciaires*» : TCL, n°119 du 25 octobre 1963, *précité.*

1029• De sa part, le CEL s'est également exprimé aussi en ces termes: «*la juridiction judiciaire est la gardienne de la propriété privée. L'action en indemnité résultant d'une voie de fait n'est pas de la compétence du Conseil d'État, s'il apparaît que l'agissement administratif contesté constitue un fait matériel caractérisé par une voie de fait, insusceptible de se rattacher à un texte de loi ou réglementaire, ou contractuel; ou à l'application d'une autorité conférée à l'Administration*» *:* CEL, n°277, 16 novembre 1959, *précité*[1285].

1030• La Cour de Cassation libanaise a employé presque les mêmes termes, en s'exprimant: «*Il y a (…) voie de fait, toutes les fois que l'Administration contrevient manifestement à la loi, portant par là une atteinte grave à la propriété privée, ou à la liberté publique, alors qu'elle réalise un acte matériel sans le rattacher à un texte de loi*» : Cass., (2ème ch.), n°22, 23 juin 1970, *précité.*

2- Le fondement de la théorie de voie de fait

1031• «*Les voies de fait ont un caractère commun,* écrit M. Desgrandes, *celui d'être une action matérielle accomplie en dehors des pouvoirs de l'Administration, elles forment une catégorie juridique, celle des actions qui ont perdu la nature administrative*»[1286]. De plus, cette action matérielle émanant de l'Administration ne constituerait une voie de fait que si elle portait atteinte aux LDF.

[1285] V. dans le même sens : CEL, n°574/2005-2006, 12 juillet 2006, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1473.

[1286] *in* GOYARD (Cl.), La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative, Domat – Montchrestien, Paris, 1962, p.221.

1032• Afin de bien cerner le fondement de la théorie de voie de fait en droit libanais (b) il semble nécessaire de présenter le fondement sur lequel repose cette théorie en France (a) ; étant que ladite théorie, on rappelle une autre fois, est empruntée au droit français.

a- En droit français

1033• La théorie de voie de fait repose, en France, sur un double fondement, ou bien, sur la combinaison du principe faisant du juge judiciaire le gardien de la propriété privée et des libertés fondamentales[1287], et de l'idée que certaines vices particulièrement graves dénaturent l'opération et lui font perdre son caractère administratif.

1034• Il est communément admis que la théorie de voie de fait «*réside dans la théorie de la dénaturation des actes matériels de l'Administration*»[1288].

1035• Cependant, selon Mr. VEDEL, la théorie de la dénaturation est insuffisante. Il a exprimé à cet égard, que si l'acte est dénaturé, c'est en vue d'obtenir le but cherché, c'est-à-dire la déchéance du privilège de l'Administration qui a commis une grave irrégularité. L'idée essentielle qui fonde le transfert de compétence du juge administratif au juge judiciaire est celle d'une sanction infligée à l'Administration[1289]. «*Ce n'est donc pas,* a écrit M. DRAN, *la dénaturation qui fonde la compétence judiciaire, mais bien la protection du droit de propriété et des libertés fondamentales, et si la compétence judiciaire n'est pas limitée par la règle de la séparation des autorités, c'est parce que des irrégularités graves ont été commises par l'Administration, abus justifiant le retrait de certains privilèges, parmi lesquels le privilège de juridiction*»[1290].

1036• Ainsi, et comme l'ont souligné clairement MM. VEDEL et DELVOLVE, «*toute la théorie de la voie de fait repose sur l'idée que le vice qui entache l'opération administrative au cas de voie de fait est tellement grave en lui-même et par l'atteinte qu'il porte aux droits des citoyens que l'opération est dénaturée. La règle de séparation ne*

[1287] Ledit principe constitue selon certains, l'infrastructure de la théorie de voie de fait.V. AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), Traité du contentieux administratif, LGDJ, Paris, 1984, p.673.

[1288] AUBY (J.-M.), « Emprise irrégulière et voie de fait », *art. préc.*, n°43.

[1289] VEDEL (G.), « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *in* JCP., 1950, I, 1950, n°14.

[1290] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op.cit.*, p.233.

saurait alors s'appliquer car instituée pour protéger l'exercice du pouvoir exécutif, elle ne peut couvrir des agissements dépourvus de toute base juridique»[1291].

b- En droit libanais

1037• Les principes dégagés en France se trouvent admis en droit libanais et, repris tant par la doctrine que par la jurisprudence. Mr. le professeur EL-KAISSI considère que, «*toute la théorie de voie de fait repose sur l'idée que le vice qui entache l'opération de l'Administration est tellement grave en lui-même et par l'atteinte qu'il porte aux droits des citoyens que ceux-ci sont dénaturés*»[1292].

1038• De sa part, la jurisprudence libanaise adopte la théorie de la dénaturation. Le CEL a décidé, à cet égard, que la défaillance notoire de la part d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses attributions fait sortir son acte des limites de la fonction administrative et l'en détache en le dénaturant; l'acte perd dans ce cas le caractère administratif[1293].

1039• Elle considère ainsi, que l'irrégularité de l'opération doit être telle que l'acte perd son caractère administratif[1294] et cesse de bénéficier de la protection résultant du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. Puisque ce principe ne protège que ce qui est administratif. Et lorsque l'Administration agit en dehors de ses attributions (hors du droit) son acte s'assimile à celui d'un simple particulier. C'est pourquoi le CEL a déclaré qu'«*en vertu du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, il revient à la juridiction judiciaire de statuer sur les actes de voie de fait*» [1295].

1040• Ainsi, une fois l'acte commis par l'Administration au mépris des LDF est dénaturé, il peut être considéré comme perdant organiquement et matériellement le caractère administratif. Tel acte serait alors assimilable à celui d'un simple particulier et

---

[1291] VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Droit administratif, PUF, Paris, 1982, p.155. Cf. PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, p.88.

[1292] EL-KAISSI (M.), « Les notions de voie de fait et d'emprise en droit administratif libanais », *art. préc.*, p.65. Il paraît clairement que l'idée de Mr. El-KAISSI est inspirée de celle des MM.VEDEL et DELVOLVE, (v. *supra*, n°1036). V. aussi: EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.409.

[1293] CEL, n°455, 25 juin 1957, Rec. Chidiac, 1957, p.173.

[1294] CEL, n°200, 4 janvier 1994, RJAL, N°8, T.1, 1995, p.203; CEL, 31 mai 1960, *Kabbani*, Rec. Chidiac, 1960, p.172.

[1295] CEL, n°270, 1er février 1995, RJAL, N°9, T.1, 1996, p.295.

justifie, comme tel, la compétence de la juridiction judiciaire. Car, en l'occurrence, l'Administration se met en dehors des règles du droit public et, se trouve à pied d'égalité avec les particuliers. Par conséquent elle perd certains privilèges, parmi lesquels le privilège de juridiction, et se trouve privée d'être jugée par son juge normal, c'est-à-dire, le juge administratif, pour être sanctionnée, voire condamnée par le juge judiciaire qui aurait dans ce cas la plénitude de juridiction[1296].

1041• Donc, la théorie de voie de faut repose, au Liban comme en France, sur la combinaison du principe faisant du juge judiciaire le gardien de la propriété privée et des libertés fondamentales, et de la théorie de la dénaturation.

1042• Mais pourquoi le contentieux de la voie de fait est-il attribué au juge judiciaire?

Ce sont des raisons historiques qui expliquent cette évolution en France : « *Le régime de la voie de fait est né à une époque où le seul véritable juge était le juge judiciaire. Le premier Conseil d'Etat était un organe plus administratif que juridictionnel, incapable de mettre en jeu de façon satisfaisante la responsabilité de l'Etat* », a expliqué M. DEBARY[1297]. Il a dit aussi que «*pendant tout le cours du XIXème siècle, les régimes se succèdent les uns aux autres, créant un climat d'instabilité politique et seuls les tribunaux judiciaires conservent cette "impassibilité" si nécessaire pour arbitrer en toute justice les droits des particuliers(…)*»[1298].

1043• Au Liban, nous n'avons pas les mêmes raisons qu'en France[1299]. En dépit de cela, le principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée et de la liberté individuelle et par extension des libértés publiques fondamentales, a été appliqué par nos juridictions, et sacrifié au bénéfice du principe de séparation des autorités.

1044• Néanmoins, l'irrégularité particulièrement grave et flagrante de certains actes a conduit le Conseil d'Etat français à faire application de la théorie de l'acte inexistant. Par

---

1296 CEL, n°134, 7 décembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.207; n°200 du 4 janvier 1994, *précité*; Cass. (1ère ch.), n°16, 25 février 1970, Rec. Baz, 1970, p.226 ; Cass. (3ème ch.), n°3, 10 avril 1986, RJL, 1980 à 1987, p.232 et s.; n°2, 28 octobre 1982, même recuil, p.135 et s.; Cass., (5ème ch.), n°39, 9 mars 2000, *Al-Kadiri*, Rec. Baz, T.39, 2001, p.736.

1297 *In* "La voie de fait administrative", LGDJ, Paris, 1960, p.169.

1298 *Ibid*, p.62.

1299 V. *infra*, n°1399 et s.

ailleurs on a pu remarquer que, l'emprise irrégulière est assimilée parfois à la voie de fait, surtout lorsque l'atteinte administrative porte sur une propriété privée immobilière. La distinction entre ces trois notions mérite, donc, d'être évoquée rapidement.

B- Distinction entre voie de fait, emprise irrégulière et acte inexistant

1- Voie de fait et emprise irrégulière

1045• Toutes deux constituent une dérogation au principe de séparation des autorités et entraînent une déchéance pour l'Administration et lui fait perdre certains de ses privilèges de droit ou de juridiction[1300].

1046• La voie de fait se distingue de l'emprise irrégulière[1301], d'une part, par son domaine plus large, qui couvre les atteintes portées à une liberté fondamentale ou à la propriété immobilière et mobilière; en revanche, l'emprise irrégulière – comme on le verra plus loin[1302] – ne concerne que l'atteinte portée à une propriété privée immobilière. D'autre part, elles se distinguent par l'étendue des pouvoirs qu'elles comportent pour la juridiction judiciaire : en cas d'emprise irrégulière le juge judiciaire ne connaît que du contentieux indemnitaire, tandis qu'en cas de voie de fait – comme on le verra ultérieurement[1303] – le juge judiciaire peut la constater et prévenir, la faire cesser et réparer ses conséquences dommageables.

1047• Ajoutons que l'irrégularité exigée dans le cas d'emprise irrégulière doit être simple, alors que dans le cas de voie de fait, elle doit être grave. Ainsi «*toute emprise n'est pas nécessairement une voie de fait, seule l'emprise grossièrement illégale pouvant le devenir*»[1304].

[1300] Cependant, comme on le verra, le principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée l'emporte sur celui de séparation des autorités, partiellement dans la théorie de l'emprise irrégulière, plus largement dans celle de la voie de fait.

[1301] Sur la distinction entre la voie de fait et l'emprise irrégulière, v. : Cass. (2ème ch.), n°22, 23 juin 1970, Rec. Baz, 1970, p.157.

[1302] V. *infra*, n°1167 et s.

[1303] V. *infra*, n°1111 et s.

[1304] DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, *op.cit.*, p.423.

1048• En dépit de cela, la jurisprudence libanaise assimile, parfois, une emprise irrégulière à une voie de fait attentatoire à la propriété privée immobilière[1305]. Le problème de confusion entre les deux théories est connu également en France[1306].

1049• Toutefois, la doctrine s'accorde sur le fait que la distinction pratique entre les deux théories reste difficile[1307]. Mais, en cas de voie de fait commise concurremment avec une emprise irrégulière, la théorie la plus protectrice au regard des individus, c'est-à-dire celle de voie de fait, doit l'emporter[1308]. Car, comme il serait dit[1309], le juge judiciaire ne dispose que du contentieux indemnitaire en cas d'emprise irrégulière.

2- Voie de fait et acte inexistant[1310]

1050• En effet, la théorie de l'acte inexistant a fait son apparition au Liban dans le texte législatif de 1955 portant ancien Statut des fonctionnaires. Elle fut mise en lumière par le CEL en 1961, et cela dans son arrêt interprétant ledit texte[1311], qui fut remplacé en 1959 par le D.-L. N°112 du 12 juin 1959 portant le Statut actuel des fonctionnaires au Liban[1312].

1051• L'acte inexistant, écrit Mr. Le professeur EL-KAISSI, «*est l'acte affecté d'un vice dont le degré d'irrégularité est tellement grave que l'acte devrait être sanctionné d'une nullité ab initio*»[1313]. Le CEL a déclaré, que l'acte entaché de vices grossiers et

---

[1305] V. par exemple : CEL, n°43, 30 mars 1949, RJL, 1949, p.715; Cass., n°32, 2 mai 1962, Rec. Baz, 1962, p.171; Cass., n°42, 28 mai 1960, Rec. Hatem, Fasc.42, p.12. V. *infra*, n°1251.

[1306] V. sur ce point : BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op. cit.*, p.249 et s.

[1307] EL-KAISSI (M.), Principes du Droit administratif général, *op.cit.*, p.187; PETIT (S.), La voie de fait administratif, *op.cit.*, p.46.

[1308] *Ibid.* V. aussi TCF, 25 mai 1950, Société d'encouragement aux courses de lévriers, Rec. Leb., p.662.

[1309] V. *Infra*, n°1189 et s.

[1310] Sur l'ensemble de la question d'acte inexistant, consulter notamment: AUBY (J.-M.), La théorie de l'inexistence des actes administratifs, Thèse, Paris, 1947; Mme TALLINEAU, Les actes administratifs non créateurs de droits, Thèse, Poitiers, 1972; AUBY (J.-M.), note sous CEF, 15 avril 1988, Michelix, *in* RDP, 1989, p.522. Au Liban, consulter notamment: CHIDIAC (J.), « L'acte administratif inexistant », *in* Rec. Chidiac, 1968, p.13(en arabe); EL-KAISSI (M.), Des conditions de l'acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoirs…, *Thèse précité*, p.47 et s.

[1311] V. sur ce point : CHIDIAC (J.), *art. préc.*, p.13; EL-KAISSI (M.), *Thèse précitée*, p.47.

[1312] En effet, l'inexistence juridique a été consacrée au Liban par l'article 13 (al. 6) du D.-L. N°112 de 1959 *précité*, qui dispose que « *si la nomination [d'un fonctionnaire] viole les procédures légales, elle sera considérée comme non exécutoire, et l'intéressé ne pourra se prévaloir d'aucun droit acquis à sa nomination. Il en sera ainsi jusqu'à ce qu'il fasse rendre par la juridiction compétente une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée proclamant la légalité de la nomination* ».

[1313] EL-KAISSI (M.), *Thèse précitée*, p.47.

graves et partant insusceptible d'être rattaché à l'application d'une disposition législative, doit être regardé comme nul et non avenu, c'est-à-dire inexistant, et ne pouvant ni produire un effet juridique ni créer un droit susceptible d'être acquis et que l'Administration peut, et même doit retirer à tout moment[1314], ainsi que retirer tous les actes individuels, pris sur le fondement de l'acte inéxistant[1315].

1052• Le CEL considère comme des actes inexistants non seulement ceux pris à la suite d'un empiètement par une autorité administrative sur les attributions d'une autorité constitutionnelle ou d'une usurpation de pouvoir, mais aussi ceux émanant d'organismes dépourvus de compétence ou ceux entachés d'un vice grave ne permettant pas de les fonder sur une disposition législative ou réglementaire[1316].

1053• La théorie de l'acte inexistant a été appliquée par la jurisprudence libanaise dans des domaines limités : celui de la fonction publique[1317], et celui de l'usurpation de pouvoir[1318]. A notre connaissance, elle n'a pas eu l'occasion, à ce jour, de connaître d'un acte inexistant portant sur un droit fondamental. Ainsi, elle n'a pas encore décidé si l'acte inexistant constitue une voie de fait ou non.

Il en est autrement en ce qui concerne la jurisprudence française, où le TCF, aussi que le CEF ont fait une confusion entre la théorie de voie de fait et celle de l'inexistence (arrêt Guigon)[1319].

[1314] Arrêt interprétatif du CEL relatif au texte législatif de 1955 portant Statut des fonctionnaires, cité par M. EL-KAISSI (*Thèse précité*e, pp.50-51).V. aussi, à titre d'exemple : CEL, n°324, 28 février 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.91; n°300, 25 juin 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.146; n°352, 8 juillet 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.159.

[1315] CEL (Conseil du contentieux), n°14/92-93, 19 novembre 1992, RJAL, N°7, 1994, p.15.

[1316] V. par exemple : CEL, 324 du 28 février 1961, *précité;* n°172, 3 décembre 1987, RJAL, N°4, 1989, p.269; n°14/92-93, 19 novembre 1992, RJAL, N°7, 1994, p.15.

[1317] CEL, n°516, 20 avril 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.119; n°1748, 27 novembre 1967, Rec. Chidiac, 1968, p.35.

[1318] CEL, n°1449, 22 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p.47.

[1319] Le TCF a déclaré que «*la juridiction administrative saisie par le sieur Guigon de conclusions tendant à l'annulation de la décision en date du 13 janvier 1961, par laquelle l'autorité militaire a prescrit l'apposition de scellés sur le logement, occupé par lui et de la décision en date du 7 février 1961, par laquelle la même autorité a refusé de permettre à l'intéressé de pénétrer dans ce logement, est compétente pour déclarer que ces actes constitutifs de voie de fait sont nuls et non avenus*» (arrêt du 27 juin 1966, Guigon, Rec. Leb., p.830; AJ, 1966, p.547, note DE LAUBADÈRE).

Le CEF saisi de la même affaire, a déclaré «*qu'en raison de la gravité des atteintes ainsi portées à l'inviolabilité du domicile, ces décisions, manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'Administration, étaient constitutives d'une voie de fait et doivent par suite être*

1054• Généralement, les deux théories sont distinctes. D'une part, elles n'ont pas tout à fait le même champ d'application: si elles concernent toutes deux le cas où est pris un acte juridique entaché de grave irrégularité, seule la théorie de voie de fait concerne le cas des irrégularités entachant l'exécution matérielle, sans considérer l'acte qui est à son origine[1320]. D'autre part, la voie de fait doit comporter une incidence sur la propriété privée ou une liberté fondamentale, alors que la jurisprudence considère parfois comme inexistant des actes illégaux non constitutifs de voie de fait[1321].

1055• Ne pouvant créer des droits, ni devenir définitifs, les actes inexistants peuvent être déférés, tant au juge administratif que judiciaire, sans condition de délai[1322], et leur inexistence peut être invoquée à tout moment, que ce soit par le recours pour excès de pouvoir ou par le recours en déclaration d'inexistence. Le juge saisi annule l'acte inexistant rétroactivement[1323]. Cependant, le CEL a affirmé que le recours pour excès du pouvoir est le seul recours prévu par la législation pour annuler un acte administratif, et que le Droit libanais ne connaît pas le recours en déclaration de nullité[1324].

1056• Somme toute, les théories de voie de fait, d'emprise irrégulière et d'acte inexistant, se distinguent essentiellement par les conditions de mise en œuvre de chacune, et par l'étendue de la compétence du juge judiciaire contre l'Administration.

§2- Les conditions d'application de la voie de fait

1057• Rappelons que la voie de fait consiste dans un agissement administratif entaché d'une irrégularité grave portant atteinte au droit de propriété privée ou à une liberté fondamentale. Ainsi, pour que soit retenue la qualification de voie de fait, il faut

---

considérées comme des actes nuls et non avenus» (arrêt du 13 juillet 1966, Guigon, Rec. Leb., p.476; D., 1966, p.669, note F.-G. BERTRAND).

[1320] FARHAT (F.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.59; CHIHA (I.), Principes et règles de la juridiction administrative libanaise: le Conseil d'État libanais, *op.cit.*, p.317.

[1321] CEL, n°516 du 20 avril 1966 et n°1449 du 22 décembre 1966, *précités*.

[1322] V. par exemple : CEL, n°412, 27 décembre 1984, RJAL, N°1er, 1985, p.351; n°147/91-92, 27 mai 1992, RJAL, N°6, 1992-1993, p.400.

[1323] V. par exemple : CEL, n°324 du 28 février 1961 et n°352 du 8 juillet 1970, *précités.*

[1324] V. CEL, n°1816, 12 décembre 1967, Rec. Chidiac, 1968, p.3.

non seulement que l'acte en cause porte atteinte à certaines LDF (B), mais il est nécessaire également que l'agissement de l'Administration soit entaché d'une irrégularité flagrante (A). Ces deux conditions sont cumulatives et non alternatives.

A- Agissement administratif entaché d'une irrégularité flagrante *(1ère condition)*

1058• Il est à souligner de prime abord que la jurisprudence libanaise – emboîtant le pas au droit français – considère comme étant voie de fait, toute opération matérielle[1325], effectuée par l'Administration, entachée d'une certaine irrégularité, d'une part. Et toute décision administrative manifestement irrégulière[1326], d'autre part.

1059• En effet, il est assez rare qu'une décision administrative ait par elle-même, et indépendamment des conditions dans lesquelles elle est exécutée, le caractère de voie de fait puisque la simple illégalité, soit dans la forme, soit dans le fond, d'une décision administrative ne suffit pas à faire assimiler celle-ci à une voie de fait[1327]. Les actes juridiques de l'Administration ne pourraient constituer, en principe, des voies de fait, tant qu'ils ne sont pas exécutés[1328], à l'exception des décisions administratives jouissant du privilège de l'exécution d'office[1329].

[1325] V. par exemple : CEL, n°574/2005-2006, 12 juillet 2006, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1473; n°234, 7 mars 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.430; n°620, 9 juin 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.561; CEL, n°48, 9 novembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.77; n°107/91-92, 12 mars 1992, RJAL, N°6, 1992-1993, p.302; n°282, 19 février 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.134; Cass. (3ème ch.), n°3, 10 avril 1986, RJL, 1980 à 1987, p.232; Appel Mont-Liban, 12 juin 1953, *Téhini*, RJL, 1953, p.460 : dans ces arrêts, il s'agit d'une démolition des immeubles et d'une destruction des constructions d'un bien-fonds. V. aussi, CEL, n°134, 7 décembre 1995, *précité* (en l'espèce, il s'agit d'une mainmise sur des biens immobiliers) ; CEL, n°634, 26 décembre 1956, Rec. Chidiac, 1957, p.39 (il s'agit ici d'une occupation d'un bien-fonds par la Municipalité).

[1326] CEL, n°455 du 25 juin 1957, Rec. Chidiac 1957, p.173. En l'espèce, le CEL a considéré que la «*défaillance notoire de la part d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses attributions fait sortir l'acte émanant de lui des limites de la fonction administrative(…)*».

[1327] Cf. CEL, n°234 du 7 mars 2000, *précité.*

[1328] EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.411.

[1329] Par exemple, le refus de l'Administration de donner au particulier ce qu'il a le droit d'obtenir (Cf. EID, *op.cit.*, p.411). A cet égard, le Tribunal de première instance de Beyrouth (n°62, 28 février 1972, Rec. Hatem, Fasc.139, p.45) a considéré que le refus des autorités libanaises existées à l'étranger, de délivrer un passeport à un citoyen libanais, pour que celui-ci puisse revenir au Liban, en l'absence d'aucun texte juridique l'interdisant, constitue une voie de fait.

1060• En fait, la voie de fait trouve sa source, le plus souvent, dans une opération matérielle[1330]. Cela veut dire que, l'agissement ou l'acte constitutif d'une voie de fait doit avoir été exécuté, reçu un commencement d'exécution, ou l'Administration doit menacer de procéder à son exécution[1331].

1061• Or, la voie de fait qui justifie la plénitude de compétence du juge judiciaire, suppose une irrégularité flagrante distincte de l'illégalité, de l'abus, ou du détournement de pouvoir qui restent normalement de la compétence du juge administratif.

1062• L'irrégularité constitutive de la voie de fait peut tenir, alors, soit à l'exécution forcée d'une décision administrative même régulière, lorsque cette exécution est gravement illégale, soit à la décision administrative elle-même qui apparaît «*manifestement irrégulière*». C'est la distinction, toujours valable pour l'essentiel, fait par Hauriou, entre la voie de fait par manque de procédure et la voie de fait par manque de droit[1332].

[1330] En effet, le CEL exige, souvent, pour considérer un acte administratif comme voie de fait, l'exécution matérielle dudit acte. V. par exemple: CEL, n°126, 5 décembre 1994, RJAL, N°9, T.1, 1996, p.132. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que l'opération administrative contestée soit matérialisée par un acte juridique d'apparence administrative : EID (E.), *op.cit.*, p.411.

Bien entendu, l'auteur de l'acte incriminé est nécessairement un agent public dont la faute doit être non détachable du service, sinon il assume seul la responsabilité de sa faute personnelle, appréciée ainsi par les tribunaux judiciaires. V. *supra*, n°835 et s. V. aussi *:* BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.68; EID (E.), *op.cit.*, p.412. Dans ce contexte aussi, Mr. ROBERT a souligné, que «*l'acte émanant d'un agent public, doit être présumé acte public, mais l'intéressé reste toujours recevable à soutenir et à prouver qu'en fait l'agent dont émane l'acte s'est déterminé en considération d'un but étranger à tout service public; que par conséquent si, en apparence, l'acte peut être considéré comme administratif, il ne l'est pas au fond*». ROBERT (J.), Les violations de la liberté individuelle commises par l'Administration (Le problème des responsabilités), LGDJ, Paris, 1956, p.262.

[1331] V. à cet égard : FARHAT (F.), Droit administratif public, T.2, *op.cit.*, p.56; BAZ (J.), Traité de Droit administratif libanais, T.1,Édité par l'auteur, Beyrouth, 1971, p.177(en arabe); CHIHA (I.), Principes et règles de la juridiction administrative libanaise: le CEL, *op.cit.*, p.327. En France, v.: TCF, 8 juillet 1944, Epoux Hagueneau, Rec. Leb., p.337; TCF, 18 décembre 1947, Hilaire, JCP, 1948, II, p.4087, note VEDEL; TCF, 25 mai 1950, S.N.P.E., Rec. Leb., p.660.

[1332] C'est une classification traditionnelle qui remonte à Maurice Hauriou, retenue en France tant par la jurisprudence (TCF., 10 décembre 1956, Guyard, Rec. Leb., p.590; 8 avril 1935, Action française, Rec. Lebon, p.1226; 2 décembre 1902, société immobilière de Saint-Just, Rec. Leb., p.713, Concl. ROMIEU) que par la doctrine françaises (v. entre autre: FRIER P.-L., *op.cit.*, p.390; GUETTIER Ch., Droit administratif, *op.cit.*, p.246; CHAPUS R., Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.873 et s.). Elle se trouve appliquée au Liban (v. Cass., n°126, 19 novembre 1969, Rec. Baz, T.17, p.252; Cass., n°40, 6 avril 1971, Rec. Baz, T.19, p.266).

Mais récemment, la voie de fait a fait une interprétation assez large dans la jurisprudence française. Apparue en 1984, la troisième variété de voie de fait n'a pas de fondement théorique : constitue désormais une voie de fait l'acte reposant sur un motif radicalement différent de celui prévu par le texte invoqué par l'Administration (*voie de fait par manque de motif adéquat*). Cette nouvelle variété a été fondée par deux arrêts de la Cour de cassation civile française (1er) du 28 novembre 1984, RFDA, 1985, p.760. En

1063• Ainsi, la jurisprudence libanaise[1333] a exprimé que l'irrégularité constitutive d'une voie de fait peut résulter alternativement, soit d'une décision manifestement irrégulière exécutée par l'Administration(1), soit de l'exécution matérielle et irrégulière d'une décision administrative même régulière (2).

1- Voie de fait par manque de droit : une décision administrative manifestement irrégulière

1064• Est manifestement irrégulière ou grossièrement illégale, la décision prise par l'Administration hors du droit, c'est-à-dire en dehors de ses attributions. L'Administration peut commettre, alors, une voie de fait en exécutant une décision elle-même «*insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif, réglementaire ou contractuel*»[1334], ou «*manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi à l'Administration*»[1335], ou aussi «*privée de toute base juridique*»[1336], ou encore qui ne se situe pas «*dans le cadre des actes administratifs*»[1337]. La simple illégalité ne suffit pas et peut être contestée seulement devant le juge de l'excès de pouvoir, c'est-à-dire, devant le CEL[1338].

1065• Ainsi sont considérées, à titre d'exemple, comme des voies de fait, le refus de délivrer un passeport[1339], la saisie d'un journal[1340], la privation d'une personne de

---

l'espèce, la Cour de cassation a analysé comme voie de fait, le refus de délivrer ou de renouveler un passeport, qui a été motivé par la volonté d'empêcher l'expartition d'un contribuable qui n'a pas payé ses impôts.

Les arrêts de la Cour de cassation ont été confirmés par le TCF (9 juin 1986, Eucat, AJDA, 1986, p.428) et par le CEF (4 mai 1988, Plante, RFDA, 1989, p.194). Sur cette question consulter: GUETTIER (Ch.), Droit administratif, *op.cit.*, p.247; LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op.cit.*, pp.220-221.

Cette nouvelle jurisprudence française créant ainsi une nouvelle variété de voie de fait, n'est pas encore adoptée par le Droit libanais.

1333 V. Cass., n°126 du 19 novembre 1969 et n°40 du 6 avril 1971, *précités.* Le CEL a déclaré, en outre, que telle irrégularité peut résulter simultanément de la décision administrative et de son exécution forcée (CEL, n°620, du 9 juin 1998, *précité*). Dans le même sens: Appel Mont-Liban (4ème ch. civ.), n°459, 2 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1968, p.3. Cf. CEF, 18 novembre 1949, Carlier, RDP, 1950, p.172. Concl. Gazier

1334 TCL., n°119, 25 octobre 1963, *précité.*; CEL, n°574/2005-2006 du 12 juillet 2006, *précité.*

1335 CEL, n°157, 12 juillet 1984, *précité.*

1336 Cass. (3ème ch.), n°5, 28 mars 1988, *précité.*

1337 CEL, n°1369 et 1370, 8 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p.46.

1338 Cf. *Cass.*, n°12, 24 janvier 1968, Rec. Baz, 1969, p.277.

1339 Tribunal de première instance de Beyrouth (3ème ch.), n°62, 28 février 1972, *précité.*

circuler dans la ville de Beyrouth en charrette[1341], parce qu'aucun texte n'autorise de pareilles mesures.

Constituent également une voie de fait la prise de possession d'un bien-fond antérieurement à toute expropriation[1342], la mainmise par l'Administration sur des biens mobiliers sans pour autant prendre un ordre de réquisition[1343], l'implantation de poteaux électriques sur la propriété privée[1344] et l'installation des lignes aériennes[1345] sans se baser sur un titre légal. Il en est ainsi de même quant à l'occupation temporaire d'une propriété privée sans l'obtention d'une permission préalable[1346] (c'est-à-dire, contrairement aux articles 41 et 42 de la loi d'expropriation relatifs à l'occupation temporaire)[1347]. La détention arbitraire exécutée sur une personne, sans mandat d'arrêt, constitue de même une voie de fait[1348].

1066• Néanmoins, l'irrégularité manifestement irrégulière peut aussi résulter du cas où la décision administrative émane d'une autorité incompétente, ou bien, en cas d'usurpation manifeste de pouvoir[1349]. Certains parlent du cas "*d'incompétence radicale*"

[1340] CEL, n°78, 5 avril 1960, Rec. Chidiac 1960, p.103 (saisie de presse par application d'un arête ministériel déjà annulé par le CE). Cf. TCF., 8 avril 1935, Action française, *précité.*

[1341] CEL, n°66, 12 juin 1972, Rec. Chidiac, 1972, p.173.

[1342] CEL, n°634, 26 décembre 1956, Rec. Chidiac, 1957, p.39; Tribunal administratif spécial du 13 mars 1957, *précité* et du 22 octobre 1955, Rec. Chidiac, 1957, p.35; Cass., n°s 1 et 2 du 15 et 16 mai 1972, Rec. Hatem, Fasc.120, p.16; Cass., n°64, 7 mai 1968, Rec. Baz, T.16, p.294; Appel Mont-Liban (6ème Ch. civile), 23 février 2006, *Al-Adl*, N°4, 2007, p.1785. Cf. CEF Sect., 23 octobre 1959, Ville d'Alger c./Rosazza, Rec. Leb., p.535.

[1343] CEL, n°134, 7 décembre 1995, *précité*; et du 14 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.134. Le CEL a affirmé que la réquisition constitue une atteinte au droit de propriété et à la liberté du propriétaire de disposer de son bien; elle ne peut être ordonnée qu'en application d'un texte législatif exprès qui l'autorise (Arrêt n°80 du 30 mai 1949, *Al-Mohami*, 1950, p.201) et dans les cas et pour les seuls mobiles prévus par la loi (Arrêt n°41 du 15 avril 1950, *Al-Mohami*, 1950, p.320).

[1344] Cass., n°22, 2 mars 1971, Rec. Baz, T.19, p.260; Appel Liban Nord, n°370, 29 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1968, p.5.

[1345] Cass., (1ère ch.), n°1 du 1983, Action de la Compagnie Libanaise pour l'Animation du Tourisme et de la Téléphérique, Rec. Baz, T.26, p.63.

[1346] CEL, n°14, 26 octobre 2000, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.32.

[1347] V. *supra*, n°321 et s.

[1348] CEL, n°595, 16 octobre 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.213; CEL, n°277, 16 novembre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.10; Appel Mont-Liban (1ère ch.), n°272, 27 octobre 1972, *Al-Adl*, 1973, p.305.

[1349] CEL, n°78, 5 avril 1960, Rec. Chidiac, 1960, p.103; Tribunal de première instance de Beyrouth, 12 mai 1967, (l'Administration devant le juge judiciaire), Rec. Chidiac, 1968, p.8.

qui signifie, que la décision sort, dans ce cas, des attributions de l'Administration en général, non seulement de l'administration qui l'a pris[1350].

1067• La jurisprudence libanaise nous offre peu d'exemples sur de tels cas. Constituent, ainsi, de voie de fait, la démolition d'un immeuble ou des constructions d'un bien-fond ordonnée par une autorité incompétente[1351], la privation de libertés des individus sans titre légal ou arrêt de mandat émanant des autorités judiciaires[1352], la confiscation de livres par une autorité incompétente[1353] et la confiscation des imprimés par une autorité usurpatrice[1354].

2 – Voie de fait par manque de procédure : une exécution forcée irrégulière d'une décision même régulière

1068• Cette exécution forcée se réalise, lorsque l'Administration exécute d'office ses décisions, même régulières, d'une manière irrégulière; c'est-à-dire, en dehors des cas où l'exercice d'un tel pouvoir d'exécution forcée est légalement possible.

1069• Ainsi MM. VEDEL et DELVOLVE, ont souligné que l'Administration ne peut recourir à la force, pour l'exécution matérielle de ses décisions *« (…) qu'en vertu d'une autorisation législative ou juridictionnelle ou, en l'absence d'une telle autorisation, en cas d'urgence ou encore s'il n'existe pas de sanction permettant d'assurer l'autorité de la décision de l'Administration »*[1355].

1070• En effet, il n'appartient à l'Administration de recourir à des mesures de contrainte pour leur faire produire effet contre la volonté des personnes qu'elles concernent que lorsque la loi lui confère expressément le pouvoir d'exécution d'office ou

---

[1350] DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, *op.cit.*, p.422; cf. EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.419.

[1351] CEL, n°620 du 9 juin 1998 et n°107/91-92 du 12 mars 1992, *précités*; Appel Mont-Liban, n°459 du 2 décembre 1966, *précité* (en l'espèce le ministre de l'Intérieur a ordonné la démolition d'un immeuble en voie de construction pour le motif de l'inobservation des conditions du permis de construire, alors que la délivrance de ce dernier et le contrôle des travaux d'exécution ressortent des pouvoirs du président de la municipalité. Par ce faire, selon les termes de l'arrêt de la Cour d'appel de Mont-Liban, l'Administration atteint aux droits des citoyens, engage un acte dont le vice de fond qui l'entache le prive de son fondement et de sa substance. Il y a là une voie de fait dont connaissent les tribunaux de droit commun).

[1352] CEL, n°595, 16 octobre 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.213.

[1353] Tribunal de première instance de Beyrouth, 12 mai 1967, *précité.*

[1354] CEL, n°78 du 5 avril 1960, *précité.*

[1355] VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op.cit.*, p.257.

– à défaut d'une telle habilitation – lorsque le recours à des mesures administratives de contrainte est indispensable, du fait de l'urgence ou de l'absence de sanctions, pour éviter que les prescriptions de la loi ne demeurent lettre morte[1356]. Tel principe, se trouve adopté par la doctrine[1357] et la jurisprudence libanaises[1358].

1071• A souligner que, le D.-L. (libanais) N°489/NI du 14 décembre 1942 permettait à l'Administration l'exécution forcée d'une réquisition des immeubles pour les besoins des services publiques. Il en a été aussi de même en ce qui concerne la réquisition au profit du ministère du Ravitaillement (D.-L. N°167/NI du 25 avril 1942). La nouvelle loi libanaise de réquisition N°550/2003 ne comporte pas de textes analogues. On peut, donc, déduire que l'exécution forcée d'une réquisition constituerait, sous le régime actuel, une voie de fait[1359].

1072• Par ailleurs, la jurisprudence considère que les circonstances exceptionnelles justifient l'exécution forcée des décisions de l'Administration, même si ces décisions portent atteintes au droit de propriété[1360] ou aux libertés publiques[1361], que telles atteintes ne peuvent pas être constitutives, en l'occurrence, de voie de fait.

1073• En revanche, la Cour de cassation libanaise a décidé que, lorsque l'Administration exécute immédiatement et par la force ses décisions, sans recourir aux tribunaux (c'est-à-dire en l'absence d'une autorisation juridictionnelle, ou bien, de sanction à l'encontre de celui qui ne respecte pas l'obligation édictée) elle commet, dans ce cas, une

---

1356 Monsieur le président ROMIEU a énoncé ces conditions, en sa qualité de Commissaire de Gouvernement, dans des conclusions sur l'arrêt du TCF du 2 décembre 1902 (Société immobilière de Saint-Just, *in* Rec. Lebon, p.713). V. aussi : TCF du 8 avril 1935, L'Action française, *précité*; TCF du 22 juin 1998, Préfet de la Guadeloupe, JCP, 1998, II, 10169, concl. SAINT-ROSE.

1357 EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.423 et s.; FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, pp.60-61; CHIDIAC (J.), « Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait », *art. préc.*, p.15.

1358 Cass. (5ème ch.), n°39, 9 mars du 2000, *Al-Kadiri*, Rec. Baz, T.39, 2001, p.736.

1359 A cette date, et à notre connaissance, les tribunaux libanais n'ont pas statué sur cette question. Par contre, la loi française du 3 juillet 1877 (art.21) a prévu expressément que les réquisitions militaires peuvent être exécutées par la force.

1360 CEL, n°15, 8 octobre 1996, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.14.

1361 CEL, n°694, 29 juin 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.609.

voie de fait «*qui justifie l'intervention de la juridiction judiciaire en sa qualité de gardienne de la propriété privée et de la liberté personnelle*»[1362].

1074• Cependant, les conditions irrégulières de l'exécution forcée d'une décision administrative ne se réalisent pas seulement dans le cas où l'irrégularité a été commise dans l'exécution matérielle d'office contre la volonté des intéressés et sans habilitation préalable, mais il peut arriver, parfois, que l'irrégularité soit commise sans que les formalités substantielles exigées par les textes aient été accomplies[1363]. Cela veut dire que la voie de fait peut aussi trouver sa source dans la discordance entre l'exécution et le titre juridique, ou bien, dans l'irrégularité commise dans les modalités d'exécution[1364].

1075• Sont constitutives, ainsi, de voie de fait:

L'expulsion par l'Administration d'un locataire sans préavis, en cours d'exécution d'un plan d'alignement[1365]; la démolition par la municipalité d'un mur non compris dans l'alignement et la construction d'une chambre sur le terrain du propriétaire nonobstant ses protestations[1366]; la démolition d'un immeuble afin de creuser une rue sans que l'Administration ait suivi les procédures édictées par le Décret N°4/1954 (ancien Code de l'expropriation)[1367]; la démolition d'un immeuble accomplie sans avoir recouru aux procédures requises par la loi, qui exige la mise en demeure préalablement à toute exécution matérielle forcée et, la notification du propriétaire avant toute action forcée contre ses biens[1368]; la saisie des imprimés sans que l'Administration ait suivi les procédures et les formalités édictées par le Code de presse[1369].

[1362] Cass., (5ème ch.), n°39, 9 mars 2000, *Al-Kadiri*, *précité*. V. à cet égard, aussi, l'arrêt du CEL, du 14 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.134 (en l'espèce, il s'agit d'une saisie des produits agricoles par l'Administration en employant la force publique).

[1363] CEL, n°126, 31 mai 1960, Rec. Chidiac, 1960, p.171.

[1364] V. sur ce point : EL-KAISSI (M.), « Les notions de voie de fait et d'emprise irrégulière », *art. préc.*, p.64; EID (E.), *op.cit.*, p.420; FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.60.

V. aussi: CEL, n°282, 29 février 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.134; n°119, 25 janvier 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.133; Cass., n°45, 14 juin 1958, Rec. Baz, 1958, p.88; Appel Mont-Liban, n°276, 11 janvier 1953, Rec. Hatem, Fasc.17, p.16.

[1365] CEL, 31 mai 1960, *Kabbani c.*/Municipalité de Beyrouth, Rec. Chidiac, 1960, p.172.

[1366] Appel Mont-Liban, 11 juin 1953, *Tehini*, RJL, 1953, p.460.

[1367] CEL, n°282 du 29 février 1963 et n°119 du 25 janvier 1963, *précité*.

[1368] Appel Mont-Liban, n°459 du 2 décembre 1966, *précité*.

[1369] Appel Beyrouth (1ère ch.), n°1304, 14 juillet 1960, Rec. Chidiac, 1961, (l'Administration devant le juge judiciaire), p.6.

1076• Alors, «*l'inadéquation flagrante entre l'objet réel de l'opération administrative et le fondement légal théorique de l'intervention de la puissance publique confère à l'exécution forcée le caractère de voie de fait*»[1370], écrit Mr. S. PETIT.

1077• Certes, la décision administrative manifestement irrégulière et l'exécution forcée irrégulière d'une décision par elle-même régulière, ne pourraient constituer de voie de fait que si elles portaient atteintes aux LDF. Autrement dit, dans les deux cas, il faut qu'il s'agisse d'une atteinte soit au droit de propriété privée, soit à une liberté fondamentale.

B- Atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale *(2ème condition)*

1078• En effet, la voie de fait se concrétise dans les diverses atteintes subies par certains droits fondamentaux : quels droits?

La doctrine libanaise, assez floue, parle de «*certains droits fondamentaux des individus, à savoir propriété et libertés publiques définies par la loi*»[1371]; «*droit de propriété et libertés fondamentales des individus*»[1372]; «*libertés publiques des individus et propriétés privées qu'elles soient immobilières ou mobilières*»[1373], «*propriété et liberté personnelle*»[1374].

La jurisprudence libanaise, également vague, parle de «*libertés publiques*»[1375], «*libertés des individus*»[1376]; «*propriété privée ou liberté publique*»[1377], «*propriété privée et*

[1370] PETIT (S.), La voie de fait administrative, *op.cit.*, p.49.

[1371] EL-KAISSI (M.), « Les notions de voie de fait et d'emprise en Droit administratif libanais », *art. préc.*, p.65; MOARBÈS (A.), « Expropriation indirecte – Emprise – Voie de fait », *in* POEJ, mai-août 1969, p.136.

[1372] FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.56; EL-HAJJAR (H.), Le Droit judiciaire privé, T.1, *op.cit.*, p.359; EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.426.

[1373] CHIHA (I.), Principes et règles de la juridiction administrative: le CEL, *op.cit.*, p.318.

[1374] CHIDIAC (J.), « De la compétence de la juridiction administrative », *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1963, p.48 (en arabe); du même auteur : « Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait », *art. préc.*, p.12; BAROUD (A.), « Compétence de la juridiction judiciaire en matière administratives », *in* RJL, 1966, p.7 (en arabe).

[1375] CEL, n°694, 29 juin 1998, *précité*.

[1376] CEL, n°220, 29 mai 1978, JJAL, T.1 (Compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative), 1981, p.37.

[1377] Cass. (2ème ch.), n°22, 23 juin 1970, *précité*.

liberté personnelle»[1378], «*propriété privée et libertés individuelles*»[1379]; «*propriété et libertés des personnes*»[1380]; «*libertés fondamentales garanties par la Constitution*»[1381].

1079• De l'étude de la jurisprudence libanaise on peut remarquer que la théorie de voie de fait administrative a été appliquée, au Liban, d'une manière assez large en matière d'atteinte au droit de propriété et en matière d'atteintes aux autres libertés fondamentales.

1- Atteinte au droit de propriété

1080• Afin que soit reconnue, par le juge, l'existence d'une voie de fait, l'agissement de l'Administration doit léser gravement les particuliers dans leur droit de propriété. En fait, à travers l'analyse de la jurisprudence libanaise, on remarque que c'est dans la catégorie d'atteinte au droit de propriété que se range la plupart des voies de fait.

La voie de fait attentatoire à la propriété privée, peut affecter indifféremment les biens meubles (b) et immeubles (a)[1382].

a- Voie de fait attentatoire à la propriété immobilière

1081• Le CEL a décidé, dans son arrêt n°1731 du 30 novembre 1965[1383], que l'occupation sans titre, par des troupes américaines, de biens-fonds appartenant aux requérants porte atteinte au droit de propriété privée et constitue par là-même une voie de fait[1384].

1082• La Cour de cassation a déclaré que l'appropriation des propriétés des individus sans l'accomplissement des procédures juridiques d'expropriation constitue une

---

[1378] CEL, n°574/2005-2006, 12 juillet 2006, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1473; Cass. (5ème ch.), n°39, 9 mars du 2000, *Al-Kadiri*, *précité;* Cass. (3ème ch.) n°5, 28 mars 1988, Rec. Baz, 1988, p.194; Cass. (préparatoire), n°49, 7 octobre 1968, Rec. Baz, 1968, p.169.

[1379] TCL, n°119, 25 octobre 1963, *précité.*

[1380] CEL, n°126, 31 mai 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.171.

[1381] Tribunal de première instance de Beyrouth, n° 258, 5 mai 1971, *Al-Adl*, N° 3-4, 1971, p. 728.

[1382] La jurisprudence libanaise n'opère aucune distinction entre la propriété mobilière et celle immobilière. Ainsi, les atteintes, qualifiées de voie de fait, sur toutes les formes de propriétés sont soumises à l'appréciation des tribunaux judiciaires. V.: Appel Beyrouth (commerciale), n°43, 11 janvier 1964, *précité*). La voie de fait peut être appliquée aussi en cas d'atteintes à la propriété littéraire : CEL, n°1361, 5 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p.48.

[1383] *In* Rec. Chidiac, 1965, p.224.

[1384] Dans cet arrêt le CEL a changé son argumentation puisque, autrefois, il avait considéré que les dommages occasionnés à l'autobus du requérant par un camion de l'Armée américaine ne résultaient pas du fonctionnement de services publics libanais (n°177, 2 mai 1962, Rec. Chidiac, 1962, p.95). Confirmant l'attitude du CE, la Cour de cassation libanaise avait décidé que, pour qu'il y ait voie de fait, il faut que l'Etat libanais, lui-même, ait commis une voie de fait à l'encontre de la propriété privée (n°3, 20 février 1963, Rec. Baz, 1963, p.102).

voie de fait[1385]. Ainsi, l'incorporation indûe d'une partie de bien-fonds au domaine public[1386], et l'occupation par la municipalité d'une parcelle de terrain[1387] ou la construction par la compagnie d'électricité d'un transformateur électrique dans la propriété privée[1388], sans recourir à la procédure d'expropriation, constituent des voies de fait.

Il en est de même en ce qui concerne la mainmise sur les bien-fonds des individus sans prendre un ordre de réquisition[1389]. Ainsi que l'occupation temporaire des bien-fonds sans avoir égard aux procédures juridiques requises[1390]. En outre, la privation ou la dépossession d'un droit réel invoqué suffit à caractériser la voie de fait[1391].

b- Voie de fait attentatoire à la propriété mobilière

1083• Dans ce contexte, il est décidé que la mainmise des biens mobiliers antérieurement à toute réquisition constitue une voie de fait[1392].

1084• De même, la saisie de presse, lorsqu'elle s'effectue sans aucun respect des formalités préalables prévues par les textes, constitue une voie de fait à la propriété privée[1393]. Bien entendu, tel cas illustre, à la fois, la voie de fait attentatoire à la propriété privée et à la liberté fondamentale d'expression.

2- Atteinte à une liberté fondamentale

1085• La voie de fait a été appliquée, en France, sur un grand nombre des libertés fondamentales (par exemple, liberté individuelle, liberté de la presse, liberté du culte, liberté d'association… etc.)[1394]. Au Liban, la plupart des cas de voie de fait attentatoire aux

---

[1385] Cass. (5ème Ch.), n°127, 23 octobre 2001, Rec. Baz, T.40, 2001, p.713; Cass., n°3, 20 février 1963, *précité*.

[1386] Cass. (5ème ch.), n°50, 23 mars 2000, *Al-Hilow*, Rec. Baz, T.39, 2001, p.754.

[1387] CEL, 26 décembre 1956, *Amer*, Rec. Chidiac, 1957, p.39.

[1388] Juge unique de Zahlé, n°318, 19 juin 1957, RJL, 1959, p.185.

[1389] EID (E.), *op.cit.*, p.419.

[1390] CEL, 30 novembre 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.224. V. aussi, CEL, n°14, 26 octobre 2000, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.32 (en l'espèce, le CE a considéré que l'occupation procédée avant la date de l'autorisation, requise par l'article 41 de la loi d'expropriation N°58 de 1991, se considère comme voie de fait, vu qu'elle ne repose sur aucun fondement juridique).

[1391] Cass., n°40, 6 avril 1971, Rec. Baz, T.19, p.266; n°102, 28 novembre 1963, Rec. Baz, T.11, p.254.

[1392] CEL, n°134, 7 décembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.207; CEL, 14 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.134.

[1393] Appel Beyrouth, n°1304, 14 juillet 1960, Rec. Chidiac, 1961, p.6.

[1394] Sur l'ensemble de cette question, consulter notamment, autres les références françaises citées dans ce Chapitre, PETIT (S.), La voie de fait administrative, *op.cit.*, p.53 et s.; PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, pp.88-89.

libertés fondamentales sont portés, soit sur une liberté individuelle, soit sur la liberté d'expression.

a- Voie de fait attentatoire à la liberté individuelle

1086• On peut citer parmi les violations de la liberté individuelle admises par la jurisprudence au titre de voie de fait: la privation arbitraire de liberté (arrestation, internement et détention provisoire effectués sans mandat d'arrêt judiciaire ou ordre d'internement administratif)[1395]; l'atteinte à l'inviolabilité du domicile et les sévices exercées sur la personne d'un individu[1396]; l'interdiction de revenir au pays d'origine[1397]; l'atteinte à la liberté de circuler[1398]; et l'atteinte à la «*dignité personnelle*»[1399].

b- Voie de fait attentatoire à la liberté d'expression

1087• L'agissement administratif dans le domaine de la liberté d'expression, qui n'est pas fondé sur un texte de loi, ou bien, qui s'opère au mépris des conditions de forme prévues par la loi, et qui porte sérieusement atteinte aux différentes formes de la liberté d'expression, serait constitutif de voie de fait.

1088• La jurisprudence libanaise a eu l'occasion de constater des voies de fait dans certaines atteintes: à la liberté de presse (saisie des numéros d'un périodique, suspension d'un journal, confiscation des livres…)[1400]; à la liberté d'expression par le cinéma

---

[1395] CEL, n°595, 16 octobre 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.213; n°277, 16 novembre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.10; Appel Mont-Liban (1ère ch.), n°272, 27 octobre 1972, *Al-Adl*, 1973, p.305.

[1396] CEL, n°425, 15 octobre 1958, Rec. Chidiac, 1958, p.228.

[1397] Tribunal de première instance de Beyrouth (3ème ch.), n°62, 28 février 1972, *précité*.

[1398] CEL, n°66, 12 juin 1972, *précité*. Par exemple, il est jugé que le refus indûment de délivrer un passeport, constitue une atteinte particulièrement grave à la liberté d'aller et de venir, en tant qu'élément de la liberté individuelle. Cette atteinte a été qualifiée de voie de fait, c'est-à-dire d'un acte insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'Administration. En l'espèce, le juge, observant qu'il n'existe aucun texte juridique permettant aux autorités libanaises à l'étranger d'interdire au requérant de retourner au Liban en refusant de lui délivrer un passeport, a constaté que tel refus constitue une voie de fait. (v.: Tribunal de première instance de Beyrouth, n°62, 28 février 1972, Rec. Hatem, Fasc.139, p.45).

[1399] CEL, n°1369 et n°1370, 8 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p.46. En effet, le CEL a, par ces arrêts, «*démesurément étendu la notion de voie de fait à un moment où, ailleurs [c'est-à-dire en France], celle-ci semble être en déclin*» : RIFAAT (H.-T.), note sous CEL n°1369 et n°1370 du 8 décembre 1966, *in* POEJ, janvier-avril, 1967, p.171.

[1400] CEL, n°78, 5 avril 1960, Rec. Chidiac, 1960, p.103; Cass., 22 juin 1961, Rec. Chidiac, 1962, p.3; Appel Beyrouth (1ère ch.), n°304, 14 juillet 1960, Rec. Chidiac, 1961, p.6; Tribunal de première instance de Beyrouth, 12 mai 1967, *précité*.

(interdiction d'un film – déjà autorisé à Beyrouth – en banlieue)[1401]; à la liberté d'expression par le théâtre (interdiction d'une pièce de théâtre sans aucun titre juridique)[1402].

1089• Cependant, «(…) *quand le droit en cause n'est pas considéré comme fondamental, la voie de fait, même si l'action de l'Administration est insusceptible de se rattacher à tout pouvoir lui appartenant, est niée*»[1403]. Tel est le cas des violations de la liberté de commerce et de l'industrie[1404], ou des atteintes à l'environnement[1405], et autres libertés et droits considérés par la jurisprudence comme non fondamentaux[1406].

* * *

1090• La réunion des éléments constitutifs de la voie de fait administrative entraîne l'intervention de la juridiction judiciaire, dérogatoirement au principe de séparation des autorités.

Mais quelle étendue pourrait avoir la compétence du juge judiciaire en cas de voie de fait?

Section 2- Etendue de la compétence du juge judiciaire en cas de voie de fait

1091• Emboîtant le pas à la jurisprudence française, le TCL[1407], le CEL[1408] et la Cour de cassation libanaise[1409] ont déclaré que la compétence de la juridiction judiciaire s'impose toujours lorsqu'il y a une voie de fait.

[1401] Juge unique de Beyrouth, 13 février 1951, RJL, 1952, p.313.

[1402] Tribunal de première instance de Beyrouth, n°258, 5 mai 1971, *précité*. Dans ce jugement, le tribunal a considéré que la liberté d'expression par le théâtre rentre dans le cadre de la liberté d'opinion, et par conséquent, elle est considérée comme l'une des «*libertés fondamentales garanties par la Constitution*».

[1403] FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.392.

[1404] Cour de cassation française (1ère ch. civil), 1er février 1965, Echernier c. / Ville de Thonon-Les-Bains, JCP, 1965, n°14252.

[1405] TCF, 25 janvier 1988, Fondation Cousteau, RFDA, 1990, p.191, concl. LAROQUE; Cour d'appel de Caen, 28 juin 1977, AJ, 1977, p.557.

[1406] V.: PETIT (S.), La voie de fait administrative, *op.cit.*, p.70 et s.

[1407] TCL, n°119, 25 octobre 1963, *précité.*

[1408] V. par exemple : CEL, n°574/2005-2006 du 12 juillet 2006, *précité;* n°266, 15 janvier 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.343; n°565 du 19 juin 2001, *précité*; CEL, n°210, 22 février 2000, R.J.A.L, N°15, T.2, 2003, p.379; n°620 du 9 juin 1998, *précité*; n°503, 23 avril 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.452; n°134 du

1092• La voie de fait, a écrit MM. VEDEL et DELVOLVE, «(…) *dénaturant l'activité de l'Administration, fait perdre à celle-ci le bénéfice de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Elle donne aux juridictions judiciaires plénitude de juridiction: elles ont tous pouvoirs pour constater, réparer, empêcher et faire cesser la voie de fait*»[1410]. Or, cela ne signifie pas que la voie de fait exclut totalement la compétence du juge administratif.

1093• En effet, la compétence du juge judiciaire présente un caractère exclusif en ce qui concerne la prévention, la cessation et la réparation de la voie de fait. En ce qui concerne la constatation de celle-ci, la compétence est partagée par les deux ordres de juridiction : il s'agit là d'une compétence concurrente des juges, judiciaire et administratif(§1).

Par ailleurs, la compétence du juge judiciaire connaît une limite, résultant du principe de l'intangibilité de l'ouvrage public. Dans d'autres hypothèses, elle se trouve écartée, notamment en cas de circonstances exceptionnelles et d'urgence (§2).

§1- Exclusivité et concurrence des compétences

1094• En fait, la compétence exclusive du juge judiciaire ne concerne pas la totalité du contentieux de voie de fait, car le juge administratif pourrait intervenir à côté de celui-ci, mais seulement pour constater l'existence de la voie de fait.

Plus précisement, le juge judiciaire est compétent à titre exclusif pour prévenir, faire cesser et réparer la voie de fait (B) alors qu'en matière de constatation de cette voie de fait, il s'agit d'une compétence concurrente des juges de deux ordres (A).

A- La compétence concurrente pour constater la voie de fait

1095• « *Dire de deux compétences qu'elles sont concurrentes*, a écrit Mr. BRETTON, *signifie qu'à propos d'un litige portant soit sur une matière déterminée, soit sur l'un des aspects de l'intervention de l'Administration en cette matière, les deux ordres de juridiction peuvent en revendiquer la connaissance*[1411] ».

---

7 décembre 1995, *précité*; n°220, 29 mai 1978, JJAL, T.1 (compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative), 1981, p.37; n°634, 26 décembre 1956, Rec. Chidiac, 1957, p.39.

[1409] Cass. (5ème ch.), n°39, 9 mars 2000, *Al-Kadiri*, *précité*; Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*; Cass., n°3, 7 janvier 1969, Rec. Baz, T.17, p.257; n°45, 14 juin 1958, Rec. Baz, 1958, p.88.

[1410] VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op.cit.*, p.259. V. dans le même sens : CEL, n°574/2005-2006 du 12 juillet 2006, *précité.*

[1411] BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op.cit.*, p.88.

1096• En effet, les deux ordres de juridiction possèdent une compétence concurrente limitée à la constatation de la voie de fait. Le TCF a décidé qu'il appartenait aussi bien au juge administratif qu'au juge judiciaire de déclarer nul et non avenu un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'Administration (Arrêt Guigon du 27 juin 1966, *précité*). Autrement dit, tout deux peuvent constater la nullité de l'acte constituant une voie de fait, mais à condition qu'il s'agisse d'une décision.

1097• Le juge judiciaire dispose alors en la matière de pouvoirs exorbitants puisqu'il peut apprécier l'irrégularité de la décision administrative manifestement illégale et en tirer toutes conséquences, sans qu'il n'y ait jamais lieu à question préjudicielle devant le juge administratif[1412]. Ce dernier, saisi d'un recours pour excès de pouvoir tendant à faire juger illégal la décision constituant une voie de fait, s'est reconnu compétent pour l'apprécier et déclarer sa nullité, aussi que pour l'annuler[1413].

1098• Néanmoins, la voie de fait trouve souvent sa source dans une opération matérielle. Dans ce cas, le juge administratif, saisi d'un recours en indemnité, constate l'existence de voie de fait, mais décline sa compétence et renvoie le requérant devant le juge judiciaire[1414].

1099• Les principes reconnus en droit français à cet égard sont admis en droit libanais qui permet la constatation de la voie de fait aussi bien par le juge judiciaire (1) que par le juge administratif (2).

1- Constatation de la voie de fait par le juge judiciaire

1100• Normalement le juge judiciaire libanais, qu'il soit pénal ou civil, ne peut ni interpréter, ni apprécier la légalité d'un acte administratif individuel. Ce n'est qu'à l'égard

---

[1412] TCF, 30 octobre 1947, Barinstein, Rec. Leb., p.511.

[1413] CEF, 31 janvier 1958, Société des établissements Lasalle, Rec. Leb., p.63 et du 23 mars 1949, Santonja, Rec. Leb., p.141.

Ainsi, «*c'est une double protection qui s'offre à la victime: parce qu'administratif,* a écrit Mr. DRAN, *l'acte peut faire l'objet d'une annulation de la part du juge administratif; bien qu'administratif, il peut être soumis au contrôle du juge judiciaire. La victime peut s'adresser soit au juge administratif pour en demander l'annulation, soit au juge judiciaire pour faire constater et réparer la voie de fait*» : DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publique, *op.cit.*, p.263.

[1414] CEL, n°378, 26 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.513.

des actes réglementaires, que le juge pénal a les plus larges pouvoirs pour en apprécier et interpréter. Le juge civil, quant à lui, ne peut que les interpréter[1415].

1101• Cependant, en cas de voie de fait, et contrairement au cas d'emprise irrégulière[1416], le juge judiciaire est compétent pour constater lui-même son existence, par conséquent pour apprécier lui-même l'irrégularité de l'acte administratif, sans renvoyer cette appréciation au juge administratif à titre de question préjudicielle[1417].

Alors, la plénitude de compétence du juge judiciaire en la matière lui confère le droit d'apprécier la légalité de l'acte administratif individuel ou réglementaire, à l'exécution duquel la voie de fait est commise. La jurisprudence libanaise est constante dans ce sens[1418].

1102• Mais le juge judiciaire n'a pas, en cas de constatation de voie de fait, compétence exclusive. Le juge civil libanais – à l'instar de son homologue français – n'annule pas l'acte litigieux comme le fait le juge administratif, il l'écarte, lui dénie toute valeur, même apparente[1419].

L'annulation de tel acte est du ressort du juge administratif, qui dispose à cet égard, d'une compétence absolue et d'ordre publique[1420].

2- Constatation de la voie de fait par le juge administratif

1103• Saisi d'un recours de pleine juridiction tendant à faire obliger l'Administration à indemniser le requérant ayant subi d'une voie de fait attentatoire à sa liberté d'expression, le CEL[1421], après avoir qualifié l'atteinte administrative de voie de

---

[1415] V. *infra*, n°1322 et s.

[1416] V. *infra*, n°1186 et s.

[1417] V. par exemple : Cass. (3ème ch.), n°3 du 10 avril 1986, *précité*. En fait, l'irrégularité de la voie de fait étant nécessairement manifeste et sans équivoque, le juge judiciaire n'a pas, bien entendu, à renvoyer la question préjudicielle devant le juge administratif avant de prendre les mesures destinées à prévenir, faire cesser et réparer cette voie de fait. Cf. FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.60.

[1418] CEL, n°14, 16 novembre 1959, Rec. Chidiac, 1960, p.10; Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité;* Cass., n°126, 19 novembre 1969, Rec. Baz, T.17, p.252; n°3, 7 janvier 1969, Rec. Baz., T.17, p.257.

[1419] V. CHIHA (I.), *op.cit.*, p.323. Cf. VEDEL (G.), « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *art. préc.*, n°21.

[1420] CEL, n°48 du 9 novembre 1995, *précité*; n°66 du 12 juin 1972, *précité.*

[1421] CEL, n°78 du 5 avril 1960, *précité.* En l'espèce, il s'agit d'une suspension et d'une saisie des numéros d'un périodique ayant été opérée au mépris d'une procédure prévue par la loi; la mesure administrative est prise, de plus, par une autorité manifestement incompétente. Le CEL a qualifié telle mesure d'une voie de fait.

fait, a déclaré sa compétence pour annuler l'acte «*par lequel l'autorité excède sa compétence et commet une voie de fait*». Mais il a décliné sa compétence en ce qui concerne l'indemnisation et a renvoyé le requérant devant le juge judiciaire.

1104• De même, la Cour de cassation libanaise a déclaré, plus récemment dans son arrêt *Al-Kadiri*[1422], qu'aucun texte n'empêche la victime d'une voie de fait de présenter un pourvoi en annulation contre un acte arbitraire devant la juridiction administrative compétente pour déclarer sa nullité. Dans cette hypothèse, si la décision rendue par le CE reconnaît que l'acte administratif est légal (c'est-à-dire n'a pas le caractère de voie de fait) cette décision aurait la force de la chose jugée qui interdit ainsi au juge civil de statuer de nouveau sur une question déjà tranchée par l'ordre administratif à la demande du requérant lui-même.

1105• Cette solution est aussi adoptée par la doctrine qui considère, que rien n'empêche les individus lésés des actes arbitraires de recourir au CE, afin d'annuler l'acte administratif constituant voie de fait. Or, ceux-ci préfèrent présenter leurs actions auprès du juge judiciaire qui peut annuler les conséquences de celle-ci[1423].

1106• Mais le juge administratif se trouve souvent saisi des recours en indemnité des voies de fait résultant des opérations matérielles. Celui-ci ne peut, dans ces cas, que qualifier l'agissement administratif litigieux de voie de fait, mais se déclare incompétent et renvoie les requérants devant le juge judiciaire[1424]. En voici quelques illustrations jurisprudentielles:

1107• - Parce que l'Etat effectuait, sans titre légal, des fouilles dans un bien-fond relevant du domaine privé, il a commis alors un acte matériel qui serait qualifié juridiquement de voie de fait. En l'espèce le CEL a décliné sa compétence et a renvoyé le requérant devant la juridiction judiciaire[1425].

[1422] Cass. (5ème ch.), n°39, 9 mars 2000, *Al-Kadiri*, *précité.*

[1423] V. CHIHA (I.), *op.cit.*, p.323; EID (E.), *op.cit.*, p.431.

[1424] Surtout, parce qu'en l'occurrence la voie de fait provient d'un acte matériel qui ne peut pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (recours en annulation). Tel recours n'est ouvert qu'à l'égard des actes juridiques, selon l'article 105 du Statut du CEL, déjà cité.

[1425] CEL, n°200 du 4 janvier 1994, *précité.*

1108• - La mainmise sur les biens mobiliers sans aucune base juridique, constitue une atteinte grave à la propriété privée, et se considère comme voie de fait qui donne à la juridiction judiciaire plénitude de juridiction[1426].

1109• - La privation de liberté exécutée sur une personne, sans mandat d'arrêt, constitue un acte de voie de fait qui implique la compétence du juge judiciaire[1427].

1110• Il paraît clairement de ces exemples que le CEL participe à la constatation d'existence de la voie de fait sans en tirer toutes conséquences qui relèvent de la compétence exclusive du juge judiciaire, comme on va le voir tout de suite.

B- La compétence exclusive du juge judiciaire pour prévenir, faire cesser et réparer la voie de fait

1111• Rappelons que dans l'hypothèse de la voie de fait, l'Administration se trouve déchue des règles de protection juridictionnelle du droit administratif, et serait ainsi soumise au contrôle du juge judiciaire dans les mêmes conditions qu'un simple particulier. La plénitude de la compétence du juge judiciaire s'analyse, en l'occurrence, comme une sanction infligée à l'Administration en raison de la gravité de son comportement[1428].

1112• Or la compétence des tribunaux judiciaires dans le domaine de la voie de fait est plus étendue que dans celui de l'emprise irrégulière[1429]; puisque la voie de fait confère au juge judiciaire non seulement la compétence d'en constater, mais également de la prévenir (sur référé), de la faire cesser (1) et d'en réparer les conséquences (2). Tandis que, l'emprise irrégulière ne lui confère qu'une compétence limitée au contentieux indemnitaire[1430].

1426 CEL, n°134 du 7 décembre 1995, *précité*.

1427 CEL, n°595 du 16 octobre 1961, *précité*.

1428 «*Parce que*, a écrit Mr. BRETTON, *la voie de fait constitue une dérogation au principe de la séparation des autorités et parce qu'il s'agit d'une irrégularité grave, les pouvoirs des tribunaux judiciaires sont en principe exorbitants par rapport à leurs pouvoirs habituels lorsqu'ils ont à juger l'Administration, et dépassent même ceux que se reconnaît la juridiction administrative*» : BRETTON (Ph.), *op.cit.*, pp.45-46.

1429 Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*. En fait, «*la voie de fait*, a écrit Mr. AUBY, *présente un caractère plus grave que l'emprise irrégulière; il est normal dès lors que les pouvoirs du juge judiciaire soient plus étendus*» : AUBY (J.-M.), « Emprise irrégulière et voie de fait », *art. préc.*, n°37.

1430 V. *infra*, n°1189 et s.

1- La prévention et la cessation de la voie de fait

1113• En la matière, le juge judiciaire, plus précisément le juge référendaire, dispose de pouvoirs très étendus et dépassent même ceux qui sont reconnus au juge administratif: le premier peut intervenir dans un délai extrêmement bref et peut prononcer, dans le cadre de la voie de fait, des mesures d'injonction à l'encontre de l'Administration, alors que le second (le juge administratif) – comme il est déjà dit plus haut[1431] – ne peut prétendre à cette célérité et à cette énergie, puisqu'il n'a pas le pouvoir de condamner l'Administration à une obligation de faire ou de ne pas faire. Il ne peut ainsi lui adresser d'injonctions.

1114• Le juge judiciaire ayant la plénitude de juridiction, pourrait prendre alors les mesures utiles destinées à faire cesser la voie de fait et, le cas échéant, à la prévenir.

a-Quant à la prévention de la voie de fait

1115• Normalement, la voie de fait ne se réalise que lorsque l'Administration l'a exécuté matériellement. Mais il peut arriver qu'un particulier s'estime menacé – menace sérieuse – par une voie de fait administrative. Dans ce cas, le juge des référés peut intervenir pour interdire l'exécution, ou bien, la réalisation de cette voie de fait[1432].

1116• Cette solution a été consacrée par le TCF qui stipulait que l'opération envisagée par l'Administration doit constituer une indéniable voie de fait, justifiant l'intervention du juge des référés[1433].

1117• La jurisprudence judiciaire libanaise a même décidé de la compétence du juge des référés en la matière[1434]. Ainsi le juge des référés de Jizzine a jugé que «*la juridiction des référés reste compétente pour statuer sur les contentieux administratifs relatifs à la protection de la propriété privée ou à l'acte de voie de fait*»[1435].

1118• En effet, l'article 579 (al.1er et 2) du nouveau Code libanais de procédure civile (NCPC) donne compétence au juge de référés dans les matières urgentes, sans

---

[1431] V. *supra*, n°744.

[1432] V. CHIHA (I.), *op.cit.*, p.323; EID (E.), *op.cit.*, p.435; KABBANI (K.), Leçons de Droit administratif général, *op.cit.*, p.166.

[1433] V. par exemple TCF, 18 décembre 1947, Hiliaire, Rec. Leb., p.516.

[1434] Juge unique de Baabda (statuant en référé), n°76, 21 mars 1963, *Al-Mouhami*, 1963, p.214.

[1435] Juge des référés de Jizzine, n°124, 24 août 1960, Rec. Chidiac, 1961, p.10.

préjudicier au fond, de prendre des mesures préventives, ou des mesures visant à faire cesser un trouble manifestement illicite sur les droits ou les situations légitimes.

Ce faisant, le juge judiciaire libanais, en se fondant sur l'alinéa second de l'article 579 du NCPC cité ci-dessus, est compétente exclusivement pour prendre toute mesure nécessaire visant à prévenir la voie de fait en interdisant, même en l'absence de la condition de l'urgence qui n'est pas requise en l'espèce, la réalisation de l'acte administratif source de cette voie de fait[1436].

1119• En outre, le juge des référés est également compétent, en vertu de l'article 579 du NCPC, pour faire cesser la voie de fait lorsqu'elle se réalise.

b- Quant à la cessation de la voie fait

1120• En fait, le juge se trouve saisi, le plus souvent, de demandes tendant à mettre fin à la voie de fait. A cet égard, le juge judiciaire possède des pouvoirs d'une exceptionnelle ampleur à l'encontre de l'Administration, puisqu'il peut prendre toutes les mesures nécessaires, afin de faire cesser la voie de fait[1437]. Il peut également, au besoin, assortir son injonction d'une astreinte[1438].

1121• Dans l'un de ses arrêts le CEL, se déclarant compétent pour supprimer les actes attentatoires au domaine public, a reconnu, dans le même arrêt, qu'en cas de voie de

---

1436 V. par exemple : Cass. (5ème ch.), n°140, 28 octobre 2004, *Al-Adl*, N°3, 2005, p.490.

1437 Cass. (5ème ch.), n°127, 23 octobre 2001, Rec. Baz, T.40, 2001, p.713; n°70, 21 mai 1996, *Mourtada*, Rec. Baz, T.35, 1999, p.309; Cass. (3ème ch.), n°3 du 10 avril 1986, *précité;* n°2, 28 octobre 1982, RJL, 1980 à 1987, p.134; Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*; Appel Mont-Liban (6ème ch.), 24 novembre 2005, *Al-Adl*, N°2, 2006, p.777; Appel Beyrouth, n°738, 29 septembre 1994, *Al-Adl*, N°2, 1994, p.93. V. en France: TCF, 19 juin 1948, Manufacture de velours et peluches et société Velvetia, Rec. Leb., p.513.

1438 Cass. (3ème ch.), n°3 du 10 avril 1986, *précité;* Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*; Cass., n°34, 29 avril 1970, Rec. Baz, T.18, p.233; n°3, 7 janvier 1969, Rec. Baz, T.17, p.257; Appel Mont-Liban (6ème ch. civile), 23 février 2006, *Al-Adl*, N°4, 2007, p.1785; Juge unique de Baabda, n°76, 21 mars 1963, *Al-Mohami*, 1963, p.214. V. en France: TCF du 17 juin 1948, *précité*. Sur l'ensemble de cette question, en France, consulter notamment: LE BERRE (J.-M.), « Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge judiciaire à l'égard de l'Administration », *in* AJ, N°2, 1979, p.14.

Dans ce contexte, il est souligné que «*la possibilité pour le juge judiciaire de condamner l'Administration sous astreinte apparaît comme l'un des aspects les plus utiles de la théorie de voie de fait*» : VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op.cit.*, p.260.

fait sur une propriété privée, c'est seulement le juge judiciaire qui peut en faire la cessation[1439].

1122• Le juge judiciaire peut également ordonner, la restitution du terrain occupé[1440]; l'expulsion de l'Administration ou du service public[1441]; l'interruption de travaux publics[1442]; et l'enlèvement des cables électriques installées au-dessus du bien-fond[1443].

Ce faisant, le victime de la voie de fait, pourra demander au juge des référés de faire cesser le trouble qu'il subit[1444], et cela en vertu de l'article 579 (al.2) du NCPC libanais.

1123• En outre, la Cour de cassation libanaise a considéré, qu'il y a toujours urgence à prévenir et à faire cesser ou supprimer une voie de fait. Cela veut dire que la condition d'urgence en matière de voie de fait est considérée comme toujours remplie. Il existerait donc une présomption d'urgence irréfragable dans tous les cas où il s'agirait d'une voie de fait «*manifeste*» sur les droits des individus[1445].

1124• Cela dit, le juge des référés, qui n'hésite pas à utiliser toutes les prérogatives énergiques dont il dispose pour venir au secours de la victime d'une voie de fait, devient alors un vrai gardien des LDF et son intervention procure une protection rapide.

1439 CEL, n°152, 6 avril 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.63. Cf. Cass. (3ème ch.), n°84, 22 juin 1961, Rec. Chidiac, 1962, p.3; Appel Mont-Liban, n°276, 11 juin 1953, Rec. Hatem, Fasc.17, p.16.

1440 CEL, 16 novembre 1959, Tourbin, Rec. Chidiac, 1960, p.10; n°634 du 26 décembre 1956, Rec. Chidiac, 1957, p.39. V. en France: CEF, 13 mars 1964, Bayon, Rec. Leb., p.860.

1441 Cass., n°3, 7 janvier 1969, Rec. Baz, T.17, p.257. Cf. TCF, 17 mars 1949, Société Rivoli-Sébastopol, JCP, 1949, II, 4497.

1442 Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*. Cf. : TCF, 10 février 1949, Roubaud, Rec. Leb., p.591.

1443 CEL, n°3, 5 janvier 1970, Rec. Chidiac, 1970, p.91.

1444 Juge unique de Baabda, n°76, 21 mars 1963, *Al-Mouhami*, 1963, p.214. En l'espèce, il est jugé que le juge des référés peut intervenir pour faire cesser la voie de fait. Il peut également condamner l'Administration à des dommages-intérêts, et lui imposer, au besoin une astreinte pénale qui vise à assurer l'exécution de la décision judiciaire.

1445 Cass. (5ème ch.), n°140 du 28 octobre 2004, *précité;* Cass. (5ème ch.), n°159, 27 décembre 2001, *Kinaan*, Rec. Baz, T.40, 2003, p.755; n°49, 10 avril 2001, *Hammouda*, Rec. Baz., T.40, 2003, p.631; n°125, 16 octobre 2001, *Beghaazi*, Rec. Baz, T.40, 2003, p.711. V. aussi: Appel Beyrouth (2ème ch. civil), n°1045, 15 octobre 1970 et Appel Beyrouth (6ème ch. civil), n°154, 31 mars 1992 (cités par Ch. SADER, « La juridiction des référés », *in Al-Adl*, 1998, N°2, p.135).

1125• La compétence exclusive du juge judiciaire en cas de voie de fait ne se limite pas à la prévention ou à la cessation, mais elle va jusqu'à la réparation.

2- La réparation de la voie de fait

1126• On a vu ci-dessus que, s'il s'agit d'une menace sérieuse de voie de fait, le juge judiciaire peut en empêcher la réalisation. Si celle-ci a été commise, il peut en imposer la cessation, mais si elle a causé des préjudices, le juge judiciaire disposerait aussi d'une plénitude de juridiction pour accorder réparation.

1127• La jurisprudence libanaise – inspirée comme d'habitude de la jurisprudence française – affirmait maintes fois, que le contentieux indemnitaire de la voie de fait rentre essentiellement, comme en matière d'emprise irrégulière, dans la compétence exclusive de la juridiction judiciaire[1446].

Ainsi, cette dernière appliquerait, en ce qui concerne l'appréciation de la réparation, les règles du droit commun de la responsabilité civile (notamment les articles de 122 et suivants du Code libanais des obligations et des contrats COC)[1447] puisque – comme nous l'avons souligné – en cas de voie de fait l'Administration serait soumise au contrôle du juge dans les mêmes conditions qu'un simple particulier[1448].

1128• Les règles indiquées par les lois d'expropriation ou de réquisition, par exemple, seront écartées[1449]; parce que le juge judiciaire va disposer de la liberté d'appréciation pour réparer les dommages causés par la voie de fait.

[1446] TCL, n°12, 12 décembre 1966, Rec. Chidiac, 1967, p.13 (à comparer avec TCF du 18 décembre 1947, Hiliaire, Rec. Leb., p.516); CEL, n°378 du 26 février 2002, *précité;* n°48, 9 novembre 1995, *précité*; n°220, 29 mai 1978, JJAL, T.1 (Compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative), 1981, p.37; Cass., (1ère ch.), n°66, 30 août 1998, Etat libanais, Rec. Baz, T.37, 2000, p.211; Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*; Appel Beyrouth, n°1304 du 14 juillet 1960, *précité*; Appel Mont-Liban (6ème ch. civile), 23 février 2006, *précité;* Juge unique de Baabda, n°54, 7 août 1986, *Al-Adl*, 1986, p.484.

[1447] Cass., n°3, 20 février 1963, Rec. Baz, T.11, p.102 (à comparer avec les arrêts de la Cour de cassation française du 19 juin 1958, Etat Français c./Rival, Bulletin Civil, 1958, I, p.261, n°325 et du 5 mai 1954, JCP, 1954, II, 8236, note VEDEL).

[1448] Parce que notamment, «*la dénaturation de la voie de fait justifie cette soumission de l'Administration au droit commun*» : VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op.cit.*, p.260. V. dans le même sens : Cass. (3ème ch.), n°3 du 10 avril 1986 et n°2 du 28 octobre 1982, *précités.*

[1449] Cass., n°3 du 20 février 1963, *précité;* Cass., n°1 et 2 du 15 et 16 mai 1972, Rec. Hatem, Fasc.128, p.16.

C'est pourquoi, l'ensemble des dommages directs ou indirects résultant de la voie de fait, qu'elle soit attentatoire à la propriété privée ou à une liberté fondamentale, seront appréciés souverainement par le juge judiciaire.

1129• Appliquant les règles de la responsabilité civile, le juge judiciaire libanais affirme, que l'indemnité doit être équivalente au préjudice subi, conformément à l'article 260 du COC[1450]; que le principe du quart gratuit ne devrait pas être respecté dans le domaine de voie de fait[1451] (contrairement à ce qui est appliqué dans le domaine d'emprise irrégulière)[1452]; que les intérêts pourraient être alloués[1453], et que le préjudice aggravé devrait être réparé[1454].

1130• Si, en cas d'atteintes à la propriété privée, la réparation concerne un préjudice matériel, la voie de fait attentatoire à une liberté fondamentale, telle que la liberté individuelle[1455] ou la liberté d'expression[1456], justifierait, parfois, la réparation du préjudice moral.

1131• Soulignons, enfin, qu'un agent public peut être déclaré responsable si la voie de fait qu'il a commis est en même temps une faute personnelle, c'est-à-dire, s'il y a coïncidence entre voie de fait et faute personnelle. Si la faute personnelle commise par

---

1450 Cass., n°42, 28 mai 1960, Rec. Hatem, Fasc.42, p.12. L'article 260 du COC stipule que l'indemnité doit être équivalente au préjudice subi et au gain manqué.

1451 Appel Mont-Liban, n°547, 22 juillet 1970, *Al-Adl*, 1971, p.127.

1452 V. *infra*, n°1194.

1453 Cass. (3ème ch.) n°3 du 10 avril 1986, *précité*; Appel Mont-Liban (6ème ch. civile) du 23 février 2006, et du 24 novembre 2005, *précités.*

1454 Cass. (1ère ch.), n°66, 30 août 1998, Etat libanais, Rec. Baz., T.37, 2000, p.211.

1455 CEL, n°1369 et n°1370 du 8 décembre 1966, précité; n°220 du 29 mai 1978, *précité*. Notons aussi que le CEL a décidé de la compétence des tribunaux pénaux pour connaître de la privation de liberté effectuée contrairement à la loi (n°245 du 17 mars 1975, JJAL, T.1, Compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative, 1981, p.37).

1456 Appel Beyrouth, n°1304 du 14 juillet 1960, Rec. Chidiac, 1961, p.6. En l'espèce, la Cour d'appel a décidé que l'Administration, qui a commis une voie de fait attentatoire à la liberté de presse, devra payer au requérant le prix des numéros saisis du périodique, et réparer le préjudice morale subi par le demandeur, en versant à ce dernier une somme souverainement fixée par le tribunal.

l'agent public est détachable du service, celui-ci assumera seul la responsabilité. Si elle n'est pas détachable du service, l'Administration sera alors responsable devant le juge judiciaire[1457].

§2- Exclusion et limitation de la compétence du juge judiciaire

1132• La compétence du juge judiciaire, pour étendue qu'elle soit, comporte une limitation sérieuse relative au principe d'intangibilité de l'ouvrage public (A). Par ailleurs, cette compétence se trouve écartée totalement lorsqu'il s'agit d'actes de gouvernement, ou de circonstances exceptionnelles ou encore en cas d'état d'urgence (B).

A- La limitation de la compétence du juge judiciaire

1133• La plénitude de juridiction du juge judiciaire en cas de voie de fait est tenue en échec par le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, qu'exprime la célèbre règle: «*ouvrage public mal planté ne se détruit pas*»[1458].

1134• Alors, une fois ledit ouvrage planté, même si son édification a le caractère d'une voie de fait, le juge judiciaire ne peut en aucun cas prescrire une quelconque mesure de nature à porter atteinte à l'intégrité et au fonctionnement dudit ouvrage[1459]. Il ne peut, ainsi, en ordonner une démolition, ni même une modification[1460]. La jurisprudence française du TC, du CE et de la Cour de cassation est constante dans ce sens[1461].

[1457] V. sur ce point : EID (E.), *op.cit.*, p.433; BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.55 et s. Voir aussi, TCF, 10 décembre 1956, Randon et autres c./Brunel et autres, Rec. Leb., p.592.

[1458] Sur l'ensemble de cette question consulter, au Liban: CHIDIAC (J.), « L'ouvrage public mal planté ne se détruit pas », *in* Rec. Chidiac, 1966, p.11(en arabe); en France: DI QUAL (L.), « Une manifestation de la désagrégation du droit de propriété: La règle "*ouvrage public mal planté ne se détruit pas*"», *in* JCP, 1964, I, p.1852; WALINE (M.), note sous l'arrêt de la Cour de cassation française du 17 février 1965, Commune de Manosque, *in* RDP, 1965, p.984.

Notons que *«(…) le nom d'ouvrages publics, a écrit M. Waline, ne peut être donné qu'à des ouvrages d'une certaine solidité ou stabilité, et durables, c'est-à-dire dont l'implantation n'ait pas un caractère provisoire ou temporaire(…)*» : WALINE, note *précitée.*

[1459] V. l'arrêt de la Cour de Cassation française du 17 février 1965, *précité.*

[1460] TCF, 12 décembre 1938, Epoux Vence-Girieux, Rec. Leb., p.1017.

[1461] TCF, 16 février 1956, Sauvy, Rec. Leb., p.586; CEF, 23 septembre 1983, Epoux Saulnier, Rec. Leb., p.754; la Cour de cassation française (1ère ch.), 19 juin 1990, OPHLM d'Ivry-sur-Seine, Gaz. Pal., 1991, I, p.5.

1135• Au Liban, l'application du principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, à la matière de la voie de fait, a été adoptée, d'abord par le CEL, et ensuite par les tribunaux judiciaires.

Le CEL a décidé qu'il suffit que la voie édifiée d'une manière irrégulière, soit considérée comme publique (c'est-à-dire destinée à l'usage du public) pour interdire au juge judiciaire d'ordonner sa destruction[1462]. Plus récemment, le CEL a confirmé sa jurisprudence, en déclarant que «*l'ouvrage public achevé ne se détruit ni se supprime*» même en cas de voie de fait, et que dans cette hypothèse, le juge ne peut que prononcer des condamnations pécuniaires à l'encontre de l'Administration. Cela veut dire que la victime de telle voie de fait, ne peut que réclamer des dommages-intérêts compensatoires[1463].

La Cour de cassation libanaise statuait dans le même sens, en déclarant que l'ouvrage public doit être protégé et, que l'intérêt général devrait l'emporter sur l'intérêt privé des particuliers[1464].

1136• Mais autrefois, certaines décisions des tribunaux judiciaires ont ordonné la destruction d'un ouvrage public édifié grâce à une voie de fait. C'était d'abord la décision de la Cour d'appel de Beyrouth, qui considérait que les tribunaux judiciaires, ayant pleine juridiction en cas de voie de fait, peuvent au besoin démolir les constructions plantées dans la propriété des individus, surtout si l'Administration n'avait pas régularisé la procédure d'expropriation[1465]. Une décennie après, la Cour de cassation libanaise confirma la jurisprudence de la Cour d'appel, en reconnaissant également au juge judiciaire le pouvoir d'ordonner la suppression des ouvrages publics mal plantés (en l'espèce, les poteaux destinés au transport du courant électrique). Elle décida, en outre, de la compétence du juge des référés en la matière[1466]. Le Juge unique de Baabda (en sa qualité de juge des référés) statua dans ce sens et ordonna à l'Etat libanais de faire enlever le

---

[1462] CEL, n°1632, 15 novembre 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.229.
[1463] CEL, n°565, 19 juin 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.824.
[1464] Cass., n°16, 25 février 1970, Rec. Baz, T.18, p.226.
[1465] Appel Beyrouth (2ème ch. civil), 28 décembre 1949, *Al-Mouhami*, 1950, p.96.
[1466] Cass., n°84, 22 juin 1961, Rec. Chidiac, 1962 (L'Administration devant la juridiction judiciaire), p.3.

dépôt ainsi que les tuyaux induments établis dans le bien-fond du requérant, à peine d'astreinte[1467].

1137• En France, aussi, certaines décisions des tribunaux judiciaires se fondant sur les prescriptions de la Loi de 15 juin 1906, reconnaissaient à ces tribunaux le pouvoir d'ordonner l'enlèvement des ouvrages publics d'électricité mal planté, dans le cas où ceux-ci n'avaient pas encore été mis en service; hors ce cas précis, la compétence exclusive du juge judiciaire en cas de voie de fait, reste limité par le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public[1468].

1138• En effet, si une voie de fait a été constaté par implantation sans titre légal d'un ouvrage public sur une propriété privée, rien n'empêche l'administration concernée de régulariser, par exemple, une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique[1469].

1139• L'application systématique du principe de l'intangibilité de l'ouvrage public, peut inciter l'Administration à négliger les procédures régulières imposées par la loi (par exemple la loi d'expropriation) et anéantir ainsi les conséquences de la voie de fait. Elle comporte, par conséquent, les plus grands dangers pour le droit de propriété qui risque de devenir inopposable à l'Administration et de se résoudre en un droit à dommages – intérêts[1470]. «*Il y a là une faiblesse du système qui peut encourager l'Administration dans la voie d'irrégularité, ce qui est fâcheux(…)*», a écrit M. WALINE[1471].

1140• Disons enfin, si la règle: «*ouvrage public mal planté ne se détruit pas*» fait obstacle à la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de la juridiction judiciaire en matière de voie de fait, tels pouvoirs se trouvent, par contre, exclus totalement en cas de circonstances exceptionnelles et d'urgence, qui écartent de leur part l'application de la

---

[1467] Juge unique de Baabda, n°76, 21 mars 1963, *Al-Mouhami*, 1963, p.214.

[1468] V. sur ce point : BRETTON (Ph.), *op.cit.*, pp.70-71; WALINE (M.), note *précitée*.

[1469] Juge unique de Zahlé, n°318, 19 juin 1957, RJL, 1959, p.185.

[1470] DI QUAL (L.), « Une manifestation de la désagrégation du droit de propriété: la règle "*ouvrage public mal planté ne se détruit pas"*», *art. préc.*, p.1852.

[1471] WALINE (M.), *note précitée*.

théorie de voie de fait elle-même. Par ailleurs, le juge judiciaire ainsi que le juge administratif perdent toute compétence dans le domaine d'actes de gouvernement[1472].

B-L'exclusion de la compétence du juge judiciaire

1141• En effet, l'existence de «*circonstances exceptionnelles*»[1473] ou la déclaration de l'«état d'urgence» entraîne l'exclusion totale de la compétence exceptionnelle du juge judiciaire en matière de voie de fait.

Certes, les deux notions sont différentes[1474], mais elles correspondent à une même idée: l'Administration, lorsqu'elle doit faire face à des crises de péril imminent résultant d'une guerre par exemple, ou bien de troubles intérieurs[1475], peut disposer de moyens et de droits qu'elle ne possède pas en période normale, à l'encontre des LDF des administrés. Ces derniers ne peuvent plus en l'occurrence être protégés en invoquant la théorie de voie de fait[1476]; puisque celle-ci n'est plus reconnue, du fait même de la situation de crise, qui efface les fautes constitutives de voie de fait commises par l'Administration. En d'autres termes, en cas de circonstances exceptionnelles et d'urgence «*ce qui est normalement*

[1472] Cf. CEL, n°431, 26 mars 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.644. En effet, en cas d'actes de gouvernement le dessaisissement du juge est total. La jurisprudence libanaise, au moins à notre connaissance, ne nous offre pas d'exemples sur l'application de la notion d'acte de gouvernement à la matière de voie de fait. Il en est autrement, en revanche, en ce qui concerne les notions de circonstances exceptionnelles et d'urgence. C'est pourquoi, nous allons seulement traiter de l'influence de ces dernières notions sur la notion de voie de fait, ainsi que sur la compétence exceptionnelle du juge judiciaire en matière de celle-ci.

[1473] V. sur cette question, au Liban: LOUIS-LUCAS (P.), « Responsabilité de l'Etat en période de circonstances exceptionnelles », *in* POEJ, janvier-avril, 1967, p.143; RIFAAT (H.-T.), « L'influence des circonstances exceptionnelles sur la responsabilité des forces de sécurité au Liban », *in* RJPIC, N°1, 1973, p.979. V. en France: NIZARD, La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles de la légalité, Bibliothèque de Droit public, T. XL., 1962.

[1474] En effet, la « *théorie de circonstance exceptionnelle*» est d'une création jurisprudentielle établie en France, adoptée et admise en Droit libanais. L'«*état d'urgence*» est quant à lui réglementé, au Liban, par le D.-L. N°35 du 5 août 1967. En France, il est institué par les lois du 3 avril 1955; 7 août 1955 et 17 mai 1958. V. Annex III.

[1475] Comme par exemple, les événements libanais, voire la révolution, de 1958 et la tentative de coup d'Etat préparé par le Parti Populaire Social (P.P.S) en 1961.

[1476] Parce que «*la notion de voie de fait est une idée pour périodes calmes durant lesquelles il faut, d'une manière spectaculaire, réprimer les pires écarts de l'Administration hors de son domaine l'action légale.*

Quand, lors des périodes troublées, se multiplie la fréquence de ces écarts qu'elles ôtent de leur force aux moyens d'action normaux de la puissance publique, les voies de fait sont l'expression des erreurs d'un pouvoir à la recherche d'une légitimité et des moyens de la faire triompher. Dans de tels cas, le comportement de l'Administration est plus que jamais éloigné du comportement des particuliers. Sa responsabilité ne peut plus se définir par analogie avec le droit commun. Le problème de compétence devient alors un problème secondaire, à côté de la définition d'une norme d'action et d'un principe de responsabilité valable pour des temps troublés»: RIGAUD (J.), «*La voie de fait*», Encyclopédie administrative, N°64, p.1066.

illégal peut être toléré et ce qui constitue habituellement une voie de fait peut se transformer en simple illégalité, annulable et réparable par le juge administratif»[1477].

1142• Ainsi, en période de crise, les pouvoirs de l'Administration sont plus étendus qu'en temps normal, et le régime de ces périodes qui écarte la théorie de voie de fait, s'applique tant au domaine du droit de propriété qu'à celui des libertés fondamentales. C'est pourquoi, les juges libanais se trouvent amenés à considérer, constamment, que ce qui eût été une voie de fait en temps normal devient en période exceptionnelle une faute de service qui relève de la compétence du juge administratif[1478]. En voici quelques illustrations:

1143• - «*Considérant qu'une jurisprudence constante admet qu'en période de circonstances exceptionnelles l'autorité est soustraite à l'obligation de respecter les formalités substantielles prévues par les lois et règlements et même à l'obligation de respecter les libertés publiques consacrées par la loi;*

Considérant qu'une fois établie l'existence de circonstances exceptionnelles, la voie de fait ne saurait être retenue pour modifier l'ordre des compétences, les tribunaux administratifs restant toujours compétents»[1479].

1144• - «*Considérant que, les préjudices subis par le requérant [occupation de sa maison et de son bureau] s'ils étaient susceptibles de constituer en période normale un acte de voie de fait, ne pourraient en être qualifiés lorsqu'il s'agit de circonstances exceptionnelles; que le Conseil d'État soit compétent pour connaître du litige qui en résulte*;

Considérant que les circonstances exceptionnelles assurent l'extension des pouvoirs de l'Administration autant qu'il le faut pour qu'elle puisse prendre les mesures imposées

---

[1477] TURPIN (D.), Les libertés publiques, *op.cit.*, p.93. Cf. FARHAT (F.), Le Droit administratif public, T.1, *op.cit.*, p.165. V. dans le même sens : CEL, n°574/2005-2006 du 12 juillet 2006, *précité.*

[1478] CEL, n°574/2005-2006 du 12 juillet 2006, *précité;* n°15, 8 octobre 1996, RJAL, N°12, 1998, p.14; n°4, 2 février 1983, *Rizk* c. /Etat, *Inédit*; n°158, 14 décembre 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.122; n°101, 22 janvier 1967, Zakhour, Rec. Chidiac, 1967, p.120; n°1227, 1er août 1963, Libaridian, Rec. Chidiac, 1964, p.46; Appel Mont-Liban (7ème ch. civ.), n°631/2003, 5 novembre 2003, *Al-Adl*, N°3 et 4, 2004, p.453.

[1479] CEL, n°1227 du 1er août 1963, Libaridian, *précité* (traduit par M. LOUIS-LUCAS, « Responnabilité de l'État en période de circonstances exceptionnelles », *art. préc.*).

par le caractère exceptionnel, même si telles mesures touchaient les libertés publiques»[1480].

1145• Parfois, l'Administration proteste que son agissement arbitraire a été commis en présence de circonstances exceptionnelles, afin d'échapper au contrôle du juge judiciaire. Le CEL, statuant sur telle question, a constaté l'existence de voie de fait en se fondant sur l'absence de circonstances exceptionnelles, et la non réalisation de leurs conditions[1481]. Le Tribunal de première instance de Beyrouth, avait aussi statué dans le même sens: en rejetant l'idée d'existence de telles circonstances derrière lesquelles se cachait l'Administration, il a considéré que l'atteinte grave commise par celle-ci à l'encontre de la liberté d'expression (en l'espèce interdiction d'une pièce de théâtre) constitue, en l'occurrence, une voie de fait[1482].

1146• Donc, si l'Administration peut commettre des atteintes graves constitutives de voie de fait aux LDF des administrés, en cas de circonstances exceptionnelles ou d'urgence, le dernier mot revient au juge qui va décider si les conditions de telles circonstances ou de l'état d'urgence ont été remplies, et si l'Administration a respecté ces conditions[1483].

Si l'Administration se comporte conformément aux critères des circonstances exceptionnelles et de l'état d'urgence, son acte, même s'il était constitutif d'une voie de fait en temps normal, sort de la compétence du juge judiciaire et rentre dans celle du juge administratif. Cela nous amène à dire que ces deux notions mettent en échec de la théorie de voie de fait.

* * *

1147• En somme le juge judiciaire dispose de plénitude de juridiction pour connaître de la légalité des actes de l'Administration, constitutifs de voie de fait, de leurs indemnités et pour la condamner à prévenir et à cesser la voie de fait avec des mesures

---

1480 CEL, n°694, 29 juin 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.609.

1481 CEL, n°311, 10 février 1999, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.301. En l'espèce, le CE, après avoir constaté l'absence des circonstances exceptionnelles prétendues par l'Administration, a décidé que la continuation indûe de mainmise sur le bien-fond du requérant constitue une voie de fait, qu'il revient au juge judiciaire de réparer.

1482 Tribunal de première instance de Beyrouth, n°258 du 5 mai 1971, *précité*.

1483 Sur les conditions de circonstances exceptionnelles et de l'état d'urgence, v. Annex III.

coercitives (astreinte au besoin). La règle: «*l'ouvrage public mal planté ne se détruit pas*» limite la compétence du juge judiciaire en matière de voie de fait. En cas de circonstances exceptionnelles ou d'urgence, cette compétence se trouve écartée totalement et se substitue par celle du juge administratif, le controleur ordinaire de l'Administration.

1148• De toute façon, le juge administratif est toujours compétent pour constater et annuler les actes administratifs constitutifs de voie de fait.

Qu'en est-il alors en matière d'emprise irrégulière, d'expropriation indirecte et de rétrocession qui relèvent, en dehors des textes, du juge judiciaire libanais?

Chapitre 2

La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger la propriété immobilière en cas d'emprise irrégulière et d'expropriation

1149• Nous avons déjà vu que le contentieux indemnitaire de certaines atteintes commises par l'Administration à la propriété privée immobilière a été attribuée, par la volonté du législateur libanais, à la juridiction judiciaire.

Nous avons pu observer, également, le décroissement du rôle du juge judiciaire libanais dans la protection de la propriété priveé en vertu des textes. Celui-ci n'aurait pas à statuer sur l'indemnisation de toutes les réquisitions. Il a perdu, de même, les attributions dont il disposait en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, puisque selon le régime actuel ces attributions sont du ressort des commissions d'expropriation[1484].

1150• En revanche, on pourra constater l'accroissement, du rôle du juge judiciaire, au-délà des textes, en matière de protection de la propriété privée immobilière notamment.

1151• Selon une jurisprudence libanaise bien établie, la juridiction judiciaire est reconnue compétente pour statuer sur les actions en réparation du préjudice, causé à un propriétaire, commise par l'Administration : il s'agit du contentieux de l'emprise irrégulière (section 1).

1152• Elle est reconnue également, en vertu d'une jurisprudence constante, compétente pour connaître de certains litiges soulevés par l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce sont, en premier lieu, les litiges découlant de l'incorporation au domaine public d'une propriété immobilière sans décision préalable d'expropriation, ou en présence d'une telle décision mais sans l'accomplissement des formalités prévues pour

---

[1484] V. *supra*, n°1008.

son exécution : il s'agit du contentieux de l'expropriation indirecte. En second lieu, les litiges relatifs au droit de restituer la propriété expropriée dans le cas où cette propriété ne reçoit pas la destination prévue par la déclaration d'utilité publique, bref si l'expropriation décidée n'est pas réalisée : il s'agit du contentieux de la rétrocession (section 2).

Section 1 : *la compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans le contentieux de l'emprise irrégulière.*

Section 2 : *la compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans le contentieux de l'expropriation indirecte et de la rétrocession.*

Section 1 - La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans le contentieux de l'emprise irrégulière

1153• Tout d'abord, il faut distinguer l'emprise régulière de l'emprise irrégulière, parce que cette distinction entraîne d'importantes conséquences sur la compétence du juge judiciaire et sur la réparation des dommages causés par l'emprise.

1154• En général, l'emprise s'analyse comme une atteinte commise par l'Administration à l'encontre d'une propriété privée immobilière, sous la forme d'une prise de possession régulière ou irrégulière, temporaire ou définitive[1485].

Elle est régulière, si elle repose sur un titre juridique valable. Donc, il y a emprise régulière lorsque l'Administration dépossède une propriété privée immobilière «*conformément aux principes généraux et aux textes réglementant ce genre d'emprise*»[1486] ou bien «*si elle repose sur une procédure légale*»[1487], comme par exemple les procédures d'expropriation et de réquisition. Dans cette hypothèse, la compétence du juge judiciaire ne s'impose qu'en vertu d'un texte spécial[1488]. Par contre, la compétence judiciaire est toujours prévue, par détermination des juges eux-mêmes, en cas d'emprise irrégulière.

[1485] Cf. EL-KAISSI (M.), « Les notions de voie de fait et d'emprise en Droit administratif libanais », *art. préc.*, p.67; CHIDIAC (J.), « Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait », *art. préc.*, p.11; EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, pp.385-386; GUETTIER (Ch.), Droit administratif, Montchresien, 2ème éd., Paris, 2000, p.110; VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés…, *op.cit.*, p.255; FANACHI (P.), Le procès administratif, PUF, « *Que sais-je?* », Paris, 1993, pp.30-31.

[1486] EL-KAISSI (M.), « Les notions de voie de fait et d'emprise en Droit administratif libanais », *art. préc.*, p.67.

[1487] FANACHI (P.), Le procès administratif, *op.cit.*, p.30.

[1488] CHIDIAC (J.), « Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait », *art. préc.*, p.12.

1155• Qu'est-ce qu'on entend alors par emprise irrégulière? Quelles sont ses conditions d'application et leurs hypothèses?(§1) et quel est l'étendue de compétence du juge judiciaire? (§2).

§1- Notion et conditions d'application de l'emprise irrégulière

1156• De la notion de l'emprise irrégulière (A) découlent ses conditions d'application (B).

A- La notion de l'emprise irrégulière

1157• Fondée selon la plupart des juristes français sur le principe de «*l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée*»[1489], la théorie de l'emprise irrégulière, en vertu de laquelle la compétence du juge judiciaire s'impose pour connaître notamment du contentieux indemnitaire, est toujours en vigueur.

1158• L'emprise est irrégulière, «*si une procédure légale fait totalement défaut ou si l'acte, qui sert de base à la dépossession de la propriété immobilière ou du droit réel immobilier, est entaché d'illégalité*»[1490]. Autrement dit, l'emprise irrégulière existe en cas de dépossession irrégulière - «*de véritable dépossession*»[1491] - d'un droit réel immobilier privé par l'Administration, ou bien par «*une personne publique ou un entrepreneur de travaux publics*»[1492].

1159• Inconnu du droit libanais, et comme nous avons déjà dit, la jurisprudence l'a emprunté au droit français, et l'a définit en ces termes:

[1489] V. AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), Traité du contentieux administratif, T.1, LGDJ, Paris, 1962, p.529. Cependant, dans son article portant sur l'«*emprise irrégulière et voie de fait*» (*art. préc.* n°42) Mr. J.-M. AUBY a disposé qu'il est impossible de fonder la théorie de l'emprise irrégulière sur le seul principe de «*l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée*». Il a noté aussi que «*l'irrégularité de l'emprise fait perdre à l'Administration son privilège de droit*». Cette idée est, selon lui, insuffisante aussi, à elle seule, à fonder la théorie de l'emprise. Il a constaté enfin, qu'il faut appel «*simultanément aux deux fondements*».

[1490] FANACHI (P.), Le procès administratif, *op.cit.*, p.31.

[1491] FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.389.

[1492] CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.866.

L'emprise irrégulière «*(…) se manifeste au moment où l'Administration prend possession à titre provisoire ou définitif, et contrairement à la loi, des immeubles d'autrui, sans que soient réunis les éléments de la voie de fait(…) »*[1493].

Dans le même arrêt, la Cour de cassation libanaise, a fondé la compétence du juge judiciaire en cas d'emprise irrégulière et de voie de fait, sur le même principe français selon lequel «*les tribunaux de l'ordre judiciaire sont les gardiens de la propriété privée*». La jurisprudence du CEL utilise aussi, à maintes reprises, ce principe pour décliner la compétence du juge administratif en ces deux cas[1494].

1160• De sa part, la doctrine libanaise a retenu la définition française de l'emprise irrégulière, en s'exprimant:

«*Est désignée d'emprise irrégulière, la prise de possession par l'Administration d'une propriété privée immobilière à titre momentané ou définitif, et en violation de la loi*»[1495].

1161• Les définitions dégagées, tant de la jurisprudence que de la doctrine, manifestent qu'il y a une certaine similitude entre la théorie de l'emprise irrégulière et celle de voie de fait, surtout dans le cas où l'atteinte administrative porte sur une propriété immobilière.

A cet égard, M. Desgranges a considéré que «*l'emprise n'était qu'un cas particulier d'une théorie plus générale, celle de la voie de fait*»[1496]. De sa part, Mr. Auby s'est exprimé en ces termes: «*A un certain point de vue, la théorie de l'emprise irrégulière et celle de la voie de fait concernent les mêmes situations. Elles s'appliquent toutes deux aux atteintes à la propriété immobilière. Ces atteintes sont susceptibles d'être qualifiées, selon*

1493 Cass. (2ème ch.), n°22, 23 juin 1970, *Al-Mouhami*, 1971, p.77, Rec. Baz, 1970, p.157. (Traduit par J. CHIDIAC, *in* « La voie de fait en Droit libanais et français », Rec. Chidiac, N° 3, 1972, p.16 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).

1494 V. Par exemple : CEL, n°48, 9 novembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.77.

1495 EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, pp.385-386; Cf. FARHAT (F.), Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.57; BAROUD (A.), « Compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative », *in* RJL, 1966, p.7 (en arabe).

1496 Cité par BRETTON (Ph.), l'autorité judiciaire gardienne…, *op.cit.*, p.141.

les cas, d'emprise irrégulière ou de voie de fait»[1497]. D'aucuns considèrent que les deux théories «*se combinent entre elles et se complètent*»[1498].

1162• Toutefois, ces deux théories sont distinctes puisque la théorie de voie de fait ne se limite pas à la propriété immobilière mais, comme on l'a déjà vu[1499], elle concerne en plus, la propriété mobilière et les libertés fondamentales. Ce que nous pourrons constater en étudiant les conditions d'application de l'emprise irrégulière.

B- Les conditions d'application de l'emprise irrégulière

1163• Ces conditions découlent directement de la notion de l'emprise irrégulière, stipulant l'existence d'une dépossession portée sur la propriété immobilière privée d'une manière irrégulière.

Ainsi, trois conditions devraient être remplies cumulativement:

1- La dépossession (1ère condition)

1164• La théorie d'emprise irrégulière suppose en premier lieu que le propriétaire ait subi une dépossession, une véritable prise de possession, c'est-à-dire qu'il y ait mainmise sur la propriété privée[1500]. Il ne suffit pas donc de n'importe quelle atteinte à cette propriété, puisque le simple dommage causé de l'extérieur à un bien-fond ne constitue pas une emprise[1501].

1165• Ainsi, l'occupation d'un hôtel ou d'un bien-fond constitue selon la jurisprudence du CEL une emprise irrégulière[1502]. Il en est de même, lorsque

---

[1497] AUBY (J.-M.), « Emprise irrégulière et voie de fait », *art. préc.*, p.13.

[1498] DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, *op. cit.*, p.417; BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op.cit.*, p.131.

[1499] V. *supra*, n°1077 et s.

[1500] EL-KAISSI, « Les notions de voie de fait et d'emprise en Droit administratif libanais », *art. préc.*, p.67; CHIDIAC (J.), « Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait », *art. préc.*, p.11; BAROUD (A.), « Compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative », *art. préc.*, p.7.

[1501] EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.383.

[1502] CEL, n°253, 24 janvier 1995, RJAL, N°9, T.1, 1996, p.270; n°329, 5 novembre 1979, JJAL, T.1 (Compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative), 1981, p.66.

l'Administration impose au propriétaire une interdiction d'usage ou de jouissance de leurs bien-fonds[1503], ou encore lorsqu'elle creuse une rue dans la propriété d'autrui[1504].

Constitue également une emprise irrégulière: la prise de possession, par l'Administration, des bien-fonds des particuliers en vue d'exécuter une expropriation ordonnée sans l'accomplissement des procédures prévues[1505], ainsi que la mainmise sur un bien-fond afin de faire un camp de réfugiés, en violation de la loi[1506].

1166• La prise de possession constituera une emprise même si elle ne s'effectue qu'«*à titre provisoire ou définitif*»[1507], ou même si elle n'est que partielle[1508].

2- La dépossession doit être portée à la propriété immobilière privée (2ème condition)

1167• Pour que joue la théorie de l'emprise irrégulière il faut, ensuite, que le bien dépossédé soit une propriété immobilière, bâtie ou non. D'après la doctrine libanaise, tout autre droit réel doit être exclus[1509].

1168• Néanmoins, cette limitation de la théorie de l'emprise à la propriété immobilière a été assouplie en France, notamment en matière de concessions funéraires[1510]. C'est pourquoi la doctrine française récente ajoute désormais à cette deuxième condition l'expression: «*ou à un droit réel immobilier*»[1511].

1169• Au Liban, on peut également remarquer que la jurisprudence récente tend à étendre le champ d'application de l'emprise aux autres droits réels immobiliers. Dans l'un

---

[1503] CEL, n°170, 19 décembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.246; CEL, n°379, 13 décembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.294.

[1504] CEL, n°337, 3 mars 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.358.

[1505] CEL, n°607, 24 octobre 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.220; Cass., n°6, 8 décembre 1967, Rec. Hatem, Fasc.80, p.57. Cf. Cass. (5ème ch.), n°127, 23 octobre 2001, Rec. Baz, T.40, 2001, p.713.

[1506] Cass., n°22, 23 juin 1970, Rec. Baz, 1970, p.157.

[1507] CEL, n°459, 28 mars 1995, RJAL, N°9, 1996, T.2, p.412; Cass. (2ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*; Cass., n°12, 24 janvier 1968, Rec. Baz, 1968, p.277.

[1508] Cass., n°104/69, Rec. Baz, 1969, p.18; Cass., n°26, 7 février 1967, Rec. Hatem, Fasc.73, p.22.

[1509] EL-KAISSI (M.), Des conditions de l'acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en Droit administratif libanais, *Thèse précitée*, p.44; EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op.cit.*, p.390; KABBANI (K.), Leçons de Droit administratif général (2ème année de Droit), Université libanaise – Faculté de Droit et des Sciences politiques et administratives – Section 1, 1996, p.180 (en arabe).

[1510] CEF, 22 avril 1983, Lasporte, Rec. Leb., p.160. V. aussi: TCF., 6 juillet 1981, Jacquot c. /Commune de Maixe, Rec. Leb., p.507.

[1511] FRIER (P.-L.), *op.cit.*, p.389; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.866; FANACHI (P.), *op.cit.*, p.31.

de ses arrêts[1512] le CEL a considéré que l'atteinte administrative portée aux droits d'utilisation et de jouissance constitue une emprise irrégulière relevant de la compétence du juge judiciaire. En l'espèce, il est décidé que ces droits réels immobiliers sont inhérents au propriétaire[1513].

1170• En revanche, une atteinte à la propriété mobilière ne constitue pas une emprise irrégulière[1514], mais elle se considère comme une faute de service dont le juge administratif est seul compétent[1515], sauf en cas de voie de fait qui impose la compétence du juge judiciaire[1516].

1171• De toute façon, pour distinguer le caractère immobilier ou mobilier d'un bien objet d'une emprise, les juridictions de deux ordres recourent souvent à la classification des biens, établie par la loi[1517].

1172• Or, de considérables complications pourraient surgir, notamment dans les cas où l'Administration prend possession, à la fois et à raison du même acte administratif d'un bien mobilier et autre immobilier. Dans cette hypothèse, la jurisprudence française a déclaré que s'il y avait indivisibilité de la dépossession, chacun des deux ordres de juridiction devra statuer sur la partie de la dépossession qui relève ordinairement de sa compétence[1518]. En revanche, lorsque la dépossession comporte un aspect – mobilier ou immobilier – prédominant, la juridiction compétente sera celle dont relève normalement cette dépossession principale[1519]. La doctrine libanaise a adopté cette solution[1520], mais

---

[1512] CEL, n°170 du 19 décembre 1995, *précité.*

[1513] En effet l'article 11 de l'Arrêté N°3339 du 12 novembre 1930 (Code libanais de propriété) a défini le droit de propriété immobilière comme «*le droit d'utiliser un immeuble, d'en jouir et d'en disposer dans les limites de la loi et des règlements ». « Sont des droits réels immobiliers le droit de propriété, le droit d'utilisation, le droit de jouissance, les servitudes immobilières, les concessions… etc.*» (art. 10 de l'Arrêté sus-cité).

[1514] Cette limitation s'explique par la considération traditionnelle dont a bénéficié en France la propriété immobilière; tradition héritée de l'adage «*res mobils, res vilis*» : BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.142. Toutefois, l'infériorité des biens mobiliers ne paraît plus de mise de nos jours.

[1515] V. EID (E.), *op.cit.*, p.389.

[1516] V. *supra*, n°1147.

[1517] V.: Art. 2 et s. de l'Arrêté N°3339/1930 (Code libanais de propriété), certains articles dispersés dans le Code des obligations et des contrats, aussi que dans le Code de procédure civile et dans d'autres lois.

[1518] CEF, 30 juillet 1949, Dame Depalle, Rec. Leb., p.411.

[1519] TCF, 26 juillet 1950, Ponzeverra, 2ème espèce, Rec. Leb., p.649.

[1520] KABBANI (K.), *op.cit.*, p.180; EID (E.), *op.cit.*, pp.389-390.

notre jurisprudence n'a pas encore eu, à notre connaissance, l'occasion de connaître de telle problématique.

1173• On remarque enfin que la théorie d'emprise irrégulière ne s'applique qu'à l'égard des propriétés relevant des personnes du droit privé, et ne joue pas à l'égard des bien-fonds rentrant dans la propriété privée (domaine privé) des administrations publiques[1521].

3- La dépossession de la propriété immobilière doit être irrégulière (3ème condition)

1174• La compétence de la juridiction ne se justifierait que si l'emprise était irrégulière, comme réalisée en violation des textes. Si elle était régulière[1522], la compétence appartiendrait alors à la juridiction administrative[1523] et cela hormis les cas où le législateur attribue à la juridiction judiciaire une compétence pour statuer sur le contentieux indemnitaire de certaines atteintes administratives à la propriété immobilière (comme c'était le cas en matière d'expropriation avant la loi N°58 de 1991 et en matière de réquisition avant la loi 550 de 2003)[1524].

1175• Cela veut dire que la compétence de la juridiction judiciaire n'est prévue, jurisprudentiellement, qu'en cas d'emprise irrégulière. En conséquence, si une emprise régulière a causé des dommages, leur réparation doit être opérée par la seule juridiction administrative, dans la mesure où aucun texte de loi n'en a décidé autrement.

1176• Mais il faut signaler que l'irrégularité doit être grave, pour qu'elle constitue une voie de fait[1525]. Néanmoins, l'irrégularité peut ne pas atteindre cette gravité et

---

[1521] EID (E.), *op.cit.*, p.391.

[1522] En fait, la prise de possession définitive d'une propriété immobilière qui s'effectuait d'une manière régulière, porte le nom d'expropriation. Alors que la dépossession régulière d'une propriété immobilière, à titre momentanée porte le nom de réquisition.

[1523] L'emprise régulière demeure une simple conséquence d'une opération administrative relevant de la compétence de la juridiction administrative à moins d'un texte légal contraire, attribuant expressément compétence à la juridiction judiciaire. V. DUEZ et DEBEYRE, Traité de Droit administratif, Librairie Dalloz, 1952, n°1185.

[1524] V. *supra (Chapitre 2 du Titre précédent).*

[1525] Comme on a vu en étudiant la théorie de voie de fait dans le Chapitre précédent.

constituer une méconnaissance ordinaire de la légalité, dans ce cas elle présente le caractère d'une emprise irrégulière[1526].

Ainsi, il peut y avoir emprise sans voie de fait, mais il est aussi des emprises qui constituent des voies de fait; auquel cas le régime juridique de la voie de fait s'applique.

1177• Les hypothèses d'emprise irrégulière sont, en fait, assez nombreuses notamment en matière d'expropriation, ainsi qu'en matière de réquisition lorsqu'elle porte sur une propriété immobilière[1527]. On se limitera à évoquer quelques illustrations jurisprudentielles des dépossessions irrégulières qualifiées d'emprise :

1178• - Le fait imputable à l'Administration du non respect des conditions de mainmise, surtout la condition relative à la consignation préalable de l'indemnité. Car selon les termes de la Cour de cassation libanaise, le non accomplissement de cette formalité ne constitue pas une voie de fait, mais on se trouve bel et bien devant une emprise irrégulière, qui permet à la personne lésée de faire une action en indemnité devant le juge judiciaire[1528].

1179• - La continuation d'occupation d'un bien-fond réquisitionné pour des raisons sécuritaires après l'annulation de l'ordre de réquisition[1529].

1180• - L'entreposage de déblais provenant de l'exécution de travaux d'élargissement et de déviation de la route principale sur un terrain avoisinant. En l'espèce, les déblais avaient été entreposés sans qu'ait été fait usage, au préalable, des procédures légales s'imposant (par exemple: occupation temporaire) [1530].

1181• - L'arrêté préfectoral en vertu duquel il est ordonné de creuser une rue dans le terrain d'autrui, sans aucun fondement juridique[1531].

[1526] V. FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, *op.cit.*, p.58; VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), *op.cit.*, p.255.

[1527] Si l'Administration ne respectait pas les règles spéciales de l'expropriation et de la réquisition, son acte se considérerait comme constituant une emprise irrégulière, qui appelle l'intervention du juge judiciaire. V. CHIDIAC (J.), « De la compétence de la juridiction administrative », *in* Rec. Chidiac, N°1, 1963, p.48 (en arabe).

[1528] Cass. (5ème ch.), n°127, 23 octobre 2001, Rec. Baz, 2001, p.713. Cf. en France: C.A. Douai, 19 mai 1952, Ville de Denaine/Miot, J.C.L. 1952, IV, p.170.

[1529] CEL, n°15, 8 octobre 1996, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.14.

[1530] CEL, n°282, 9 février 1963, Rec. Chidiac, 1963, p.134; cf. n°455, 17 novembre 1954, RJL, 1955, p.886.

[1531] CEL, n°337, 3 mars 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.358.

1182• - La décision de l'Armée interdisant aux propriétaires d'utiliser leurs bien-fonds et d'en jouir, et cela sans l'observation des procédures légales[1532].

1183• - Le CEL a également décidé dans son arrêt n°459 du 28 mars 1995 (*précité*) que toute mainmise de l'autorité publique sur la propriété privée immobilière est une emprise, même si elle n'est que temporaire. En l'espèce, l'Administration a déposé dans le bien-fond du requérant une machine à construction durant trois ans.

1184• Comme la voie de fait, l'emprise irrégulière entraîne la compétence du juge judiciaire au stade de la réparation des dommages qu'elle a pu causer. Toutefois, la compétence judiciaire ne concerne pas la totalité du contentieux de l'emprise irrégulière, et la compétence du juge administratif est susceptible de réapparaître. Ce qu'on pourra constater en étudiant l'étendue de la compétence du juge judiciaire.

§2- Étendue de la compétence du juge judiciaire

1185• En effet, la question de savoir si l'emprise a été régulière ou irrégulière revêt une grande importance pour déterminer l'ordre juridictionnel compétent pour réparer l'ensemble des préjudices résultant de cette emprise, ainsi que pour la détermination du mode d'évaluation de l'indemnité.

1186• Lorsque le propriétaire réclame une indemnité pour la réparation du préjudice que lui a causé une dépossession et invoque l'irrégularité de l'emprise, le juge judiciaire saisi se trouve en principe devant une question préjudicielle. Il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative ait déclaré que la dépossession était régulière ou irrégulière.

La compétence exceptionnelle du juge judiciaire en cas d'emprise irrégulière n'est donc pas exclusive, car le juge administratif ne perd pas son droit d'apprécier le caractère régulier ou irrégulier de l'emprise.

1187• Emboîtant le pas à la jurisprudence française, la jurisprudence du CEL, ainsi que celle des tribunaux judiciaires, a déclaré constamment la compétence exclusive du juge judiciaire pour connaître du contentieux indemnitaire de l'emprise irrégulière (A).

[1532] CEL, n°170, 19 décembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.246.

1188• Cependant, cette compétence attribuée au juge judiciaire n'est pas absolue, et pour étendue qu'elle soit, comporte des limites, et se trouve écartée dans certaines hypothèses, notamment en cas de circonstances exceptionnelles (B).

A- Exclusivité de la compétence du juge judiciaire pour connaître du contentieux indemnitaire

1189• Le juge judiciaire est compétent uniquement pour statuer sur le contentieux indemnitaire, c'est-à-dire qu'il peut, exclusivement, réparer l'ensemble des préjudices résultant de l'emprise irrégulière. La jurisprudence libanaise est constante dans ce sens[1533]. Elle s'appuie sur la considération admise en droit français que la juridiction judiciaire est la gardienne de la propriété privée[1534].

1190• Mais, comme en France[1535], si le juge judiciaire, en cas d'emprise régulière, fixe l'indemnité de la manière indiquée par les textes réglementant l'emprise, les pouvoirs de ce juge sont, par contre, plus larges pour l'emprise irrégulière et englobent toutes les conséquences dommageables de cette emprise. Cela veut dire que la réparation s'étend non seulement à l'indemnité de la dépossession, mais aussi à la réparation des dommages accessoires résultant de l'emprise irrégulière[1536].

1191• En matière d'emprise irrégulière, le juge judiciaire applique donc les principes généraux[1537] pour l'évaluation de l'indemnisation. En d'autres termes, il applique le droit commun de la responsabilité civile[1538], qui stipule que l'indemnité doit être

---

[1533] CEL, n°253, 24 janvier 1995, RJAL, N°9, T.1, 1996, p.270; CEL, n°1205, 11 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.41; CEL, n°43/23, 30 mars 1949, RJL, 1968, p.96; n°63/173, 30 septembre 1948, RJL, 1967, p.259; Cass. (5ème ch.) n°127, 23 octobre 2001, *précité*; Cass. (2ème ch.) n°22, 23 juin 1970, *précité*; Cass., n°104, 25 octobre 1966, Rec. Hatem, Fasc.67, p.14; Juge unique de Baabda, n°54, 7 août 1986, *Al-Adl*, 1986, p.484.

[1534] CEL, n°565, 19 juin 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.824; n°48, 9 novembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.77; Cass. (3ème ch.), n°3, 10 avril 1986, Rec. Baz, T.27, p.6; Tribunal de première instance de Beyrouth, n°4, 15 novembre 1984, *Al-Adl*, 1986, p.464.

[1535] V. à cet égard, AUBY (J.-M.), Emprise irrégulière et voie de fait, *art. préc.*, n°29 à 33; PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, p.87.

[1536] Cass., n°59, 17 juin 1970, RJL, 1971, p.561; Cass., n°6, 8 décembre 1967, Rec. Hatem, Fasc.80, p.57. Cf. TCF, 30 juin1949, Nogier, D., 1949, p.394.

[1537] Cass. (décision préparatoire), n°4, 2 novembre 1961, Rec. Hatem, Fasc.47, p.15; Cass. (1ère ch.), n°79, 30 août 1962, Rec. Baz, 1962, p.142.

[1538] Cass. (3ème ch.) n°3 du 10 avril 1986, *précité*; Appel Beyrouth, n°699, 3 juin 1966, Rec. Hatem, Fasc.66, p.20.

équivalente au préjudice subi, conformément à l'article 260[1539] du Code libanais des obligations et des contrats[1540].

1192• Ce faisant, le juge judiciaire dispose d'une liberté d'appréciation souveraine pour fixer l'indemnité de dépossession, ainsi que pour évaluer les préjudices accessoires ou complémentaires, vu qu'il n'est pas lié par aucun texte[1541].

1193• Les tribunaux judiciaires sont, ainsi, compétents, par exemple, pour réparer les préjudices nés de la privation de jouissance[1542] et du gain manqué[1543]. Ils peuvent aussi alloués, éventuellement, des intérêts[1544].

1194• Or, en dépit de l'application des principes généraux en fixant l'indemnité de l'emprise irrégulière, la jurisprudence libanaise admet, dans les cas où l'incorporation a lieu en application d'une décision approuvant l'alignement, que le principe du quart gratuit devra être respecté même si les formalités prévues n'ont pas été observées[1545].

1195• Par ailleurs, il est décidé, à maintes reprises, qu'il faut tenir compte, dans le calcul de l'indemnité, des augmentations survenues dans les prix entre la date de l'incorporation effective et celle du jugement, ou bien entre la date de cette incorporation et celle de la consignation de l'indemnité[1546].

[1539] En effet, l'article 260 du COC stipule que l'indemnité devrait être équivalente au préjudice subi et au gain manqué.

[1540] V. Cass. (1ère ch.), n°103, 3 octobre 1963, Rec. Baz, 1963, p.203.

[1541] Cass. (1ère ch.) n°3 du 10 avril 1986, *précité*; Appel Beyrouth, n°1348, 4 juillet 1958, Rec. Hatem, Fasc.37, N°2, p.16.

[1542] Cass., n°6, 8 décembre 1967, *précité*.

[1543] Cass., n°44, 25 octobre 1966, Rec. Hatem, Fasc.68, p.24.

[1544] Cass., (3ème ch.) n°3 du 10 avril 1986, *précité*; Cass. (2ème ch.) n°38, 11 mai 1959, Rec. Baz, 1959, p.115.

[1545] Cass. (1ère ch.), n°46, 18 avril 1963, Rec. Baz, 1963, p.181; Tribunal de première instance de Beyrouth, n°27, 2 février 1972, *Al-Adl*, 1974, p.111; Appel Beyrouth, n°1965, 4 décembre 1959, RJL, 1959, p.635.

[1546] V. par exemple: Cass. (1ère ch.), n°37, 20 octobre 1966, Rec. Hatem, Fasc.68, p.24; Cass. (3ème ch.), n°128, 16 novembre 1961, RJL, 1961, p.959 et n°71, 11 août 1960, Rec. Baz, 1960, p.178.

1196• En somme, la compétence judiciaire en matière d'emprise irrégulière concerne uniquement le contentieux des indemnités pécuniaires.

B- Exclusion et limitation de la compétence du juge judiciaire

1197• La compétence du juge judiciaire en cas d'emprise irrégulière se trouve limitée à propos de certaines matières (1) et exclue dans certaines périodes (2).

1- La limitation de la compétence du juge judiciaire

1198• Comme en France, la compétence du juge judiciaire libanais est limitée au droit d'indemnité du propriétaire. La juridiction judiciaire ne peut ni adresser des injonctions à l'Administration (a), ni se prononcer elle-même sur le caractère régulier ou irrégulier de l'emprise (b).

a- Le juge judiciaire est interdit d'adresser des injonctions à l'Administration

1199• La jurisprudence, aussi bien au Liban qu'en France, est constante sur le fait que le juge judiciaire ne peut enjoindre à l'Administration de faire cesser l'emprise irrégulière : par exemple prononcer l'expulsion de l'occupant[1547].

1200• Ainsi, la Cour de cassation libanaise s'est exprimée en ces termes[1548]:

Pour l'emprise irrégulière «*(…) la compétence des tribunaux judiciaires se limite à l'évaluation du montant des indemnités dues en compensation du dommage causé par l'occupation de l'immeuble et, à la condamnation de l'Administration sans l'assortir toutefois d'une mesure coercitive, telle l'astreinte pénale, car en cela les tribunaux judiciaires connaîtraient de l'acte administratif*;

[1547] Cass. (4ème ch.), n°6, 27 octobre 1987, Municipalité de *Fii*, Rec. Baz, T.27, p.236; Cass., n°3, 7 janvier 1969, Rec. Baz, T.17, p.257. Cf. TCF, 7 juin 1982, Legeral, RDP, 1983, p.864; TCF, 20 juin 1994, Muller, RFDA, 1995, p.406. Cependant, le TCF (dans sa décision du 2 février 1950, Gauffretant c./ Manufacture d'Armes de Châtellerault, Rec. Leb., p.651) ainsi que la Cour de cassation libanaise (dans sa décision n°22 du 12 février 1968, Rec. Baz, 1968, p.280) ont pris un contre avis, en reconnaissant au juge judiciaire le pouvoir d'ordonner l'expulsion d'un service public occupant irrégulièrement un immeuble. Toutefois cette position était, bien entendu, en contradiction avec la doctrine et la jurisprudence constante, tant au Liban qu'en France, qui limitent la compétence judiciaire en cas d'emprise irrégulière à l'allocation d'une indemnité.

[1548] Cass. (8ème ch.), n°22 du 23 juin 1970, *précité*. Cf. TCF, 17 mars 1949, Société Rivoli-Sébastopol, Rec. Leb., p.594.

Que si la Cour d'Appel considère que l'Etat s'est illégalement saisi d'un immeuble pour en faire un camp des réfugiés et de ce chef a porté préjudice à son propriétaire, il appartient à la Cour de cassation (…) de considérer que le fait de l'Etat constitue une emprise n'encourant pas l'astreinte pénale, et de dire que la Cour d'Appel en assortissant son jugement de cette astreinte, a excédé sa compétence absolue et violé les principes généraux régissant la séparation des deux ordres de juridiction administrative et judiciaire, et de ce chef casse son jugement»[1549].

1201• Le juge judiciaire ne peut non plus prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité et au fonctionnement d'un ouvrage public. Il est, donc, incompétent pour ordonner la destruction des travaux publics, conformément au principe selon lequel l'«*ouvrage public mal planté, ne se détruit pas*»[1550].

b- Le juge judiciaire est interdit de se prononcer sur la régularité ou l'irrégularité de l'emprise

1202• Si la juridiction administrative est radicalement incompétente pour connaître d'une action en réparation d'une emprise irrégulière[1551], elle est en revanche exclusivement chargée du contrôle de la légalité des actes administratifs. Ainsi, le juge administratif, plus précisément le CEL, est seul compétent pour se prononcer sur la régularité ou l'irrégularité de l'emprise[1552].

Donc, comme en France[1553], le caractère régulier ou non de l'emprise n'est pas apprécié par le juge judiciaire mais par celui de l'ordre administratif, soit sur recours pour excès de pouvoir, soit sur renvoi de la juridiction judiciaire.

1203• Ainsi, lorsqu'un propriétaire intente une action en indemnité pour la réparation du préjudice que lui a causé une dépossession devant la juridiction

---

[1549] Traduits par J. CHIDIAC, *in* « La voie de fait », *art. préc.*, p.16.

[1550] V. par exemple: CEL, n°565, 19 juin 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.824. Sur l'ensemble de cette question, consulter notamment l'article du Mr. J. CHIDIAC, « L'ouvrage public mal planté ne se détruit pas », paru *in* Rec. Chidiac, 1966, p.11.

[1551] CEL, n°337 du 3 mars 1998, *précité*; n°170 du 19 décembre 1995, *précité;* n°127, 5 décembre 1994, RJAL, N°9, 1996, T.2, p.412; n°459 du 28 mars 1995, *précité*.

[1552] Cass., n°3, 7 janvier 1969, Rec. Baz, T.17, p.257.

[1553] TCF, 17 mars 1949, Société Hôtel du Vieux Beffroi, Rec. Leb., p.592; 7 juin 1982, Legeral et du 20 juin 1994, Muller, *précités.*

administrative, le juge administratif, s'il constate que cette dépossession est irrégulière, devra se déclarer incompétent et le renvoyer devant le juge judiciaire[1554]. Alors que le juge judiciaire, saisi d'une telle action, ne pourra se prononcer si la décision administrative fondant la dépossession a été régulière ou non, mais il devra surseoir à statuer en raison de la question préjudicielle d'appréciation de l'irrégularité.

1204• Il faut souligner dans ce contexte que l'article 65 du Statut du CEL prévoit, que «*les tribunaux judiciaires devront surseoir à statuer sur les litiges qui leur sont soumis, toutes les fois que la solution de ces litiges comporte l'interprétation ou l'appréciation de la validité des actes administratifs dont l'examen échappe à leur compétence*»[1555]. De ce fait, la juridiction judiciaire voit son intervention conditionnée par la qualification retenue par le juge administratif. C'est ce dernier qui décide finalement si le juge judiciaire est compétent ou non. Du point de vue pratique, cette dualité de compétence complique le procès[1556].

2- L'exclusion de la compétence de juge judiciaire

1205• En effet, la compétence du juge judiciaire se trouve écartée totalement dans quelques hypothèses : lorsqu'il s'agit par exemple des actes de gouvernement[1557], ou lorsque l'Administration s'approprie une propriété privée immobilière en cas de circonstances exceptionnelles.

1206• En fait, la jurisprudence constante du CEL considère que dans le cas où l'on est en situation de circonstances exceptionnelles, l'Administration se libère du respect des principes prévus par les lois et les règlements, de même pour le respect des droits et libertés consacrés par la loi[1558].

1554 V. par exemple l'arrêt du CEL, n°459 du 28 mars 1995, *précité*.

1555 V. dans le même sens : Cass. (8ème ch.), n°105, 27 octobre 2005, *Al-Adl*, N°1, 2006, p.226 (notamment p.299).

1556 FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.390. A cet égard, M. ODENT a remarqué aussi, à juste titre, que «*cette dualité de compétence est une source de complications, de frais et d'allongement des délais de procédure*» : ODENT, Cours de contentieux administratif, Cours de l'I.E.P., Paris, 1961-1962, p.237.

1557 Généralement, il est interdit à tout juge judiciaire ou administratif de connaître des actes de gouvernement. A notre connaissance le juge libanais n'a pas eu l'occasion de trancher un litige portant sur un acte gouvernement en cas d'emprise irrégulière.

1558 CEL, n°1227, 1er août 1963, Rec. Chidiac, 1964, p.46.

C'est ainsi que la jurisprudence admet qu'en cas de circonstances exceptionnelles, le juge judiciaire perd totalement sa compétence en matière d'emprise irrégulière. En revanche, le juge administratif récupère sa compétence normale pour réparer les préjudices résultant de l'emprise. A cet égard, le CEL s'est prononcé, récemment, en ces termes:

1207• - «*L'occupation par les forces sécuritaires d'un bien-fond, dans les circonstances exceptionnelles, fait du Conseil d'État compétent pour statuer sur l'indemnisation*»[1559].

1208• - « *L'occupation par l'Armée d'un hôtel, dans les circonstances exceptionnelles, fait de la juridiction administrative la juridiction compétente pour statuer sur la réparation du préjudice résultant de cette occupation »*[1560].

1209• - «*Que si l'occupation constitue une emprise dans les circonstances normales, où la compétence pour réparer le préjudice subi par les particuliers serait du ressort de la juridiction judiciaire; la jurisprudence est constante dans le sens où si telle occupation a été effectuée dans des circonstances sécuritaires exceptionnelles, la juridiction administrative serait l'ordre compétent pour réparer les préjudices qui en résulent*;

«*L'État, dans les circonstances exceptionnelles, est obligé de réparer les préjudices causés par son action revêtant le caractère d'une faute spéciale et préjudiciable*»[1561].

1210• Nous observons, donc, que la compétence du juge judiciaire en matière d'emprise irrégulière concerne uniquement le contentieux des indemnités pécuniaires et seulement si telle emprise est commise en périodes normales. C'est ainsi que la théorie de l'emprise irrégulière a été considérée comme constituant «*une dérogation restreinte au principe de la séparation des autorités*»[1562]. Toutefois, elle n'est pas à l'abri des critiques tel que nous le verrons à la fin de *ce Titre*[1563].

* * *

[1559] CEL, n°15, 8 octobre 1996, RJAL, N°12, T.1, 1998, p.14.

[1560] CEL, n°2/98-99, 6 octobre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.4.

[1561] CEL, n°253, 24 janvier 1995, RJAL, N°9, T.1, 1994, p.270. V. dans le même sens: CEL, n°329, 5 novembre 1979, JJAL, T.1 (Compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative) 1981, p.66.

[1562] BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.147.

[1563] V. *infra*, n°1287 et s.

1211• Ainsi, dans le contentieux de l'emprise irrégulière, le juge judiciaire dispose d'une compétence exclusive limitée au contentieux de l'indemnisation pécuniaire. Il ne peut adresser des injonctions à l'Administration, ni ordonner l'expulsion du service public, ni apprécier le caractère régulier ou irrégulier de l'emprise. Bien plus, il perd sa compétence totalement en cas des circonstances exceptionnelles qui imposent le retour à la compétence normale du juge administratif.

1212• Nous pouvons conclure, en conséquence, qu'en périodes normales, le juge judiciaire dispose d'une compétence complémentaire dans le contentieux de l'emprise irrégulière; alors qu'en périodes "anormales" le juge administratif connaît de la totalité dudit contentieux.

Section 2 - La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans les contentieux de l'expropriation indirecte et de la rétrocession

1213• On présentera successivement le contentieux de l'expropriation indirecte (§1) et celui de la rétrocession (§2).

§1- Du contentieux de l'expropriation indirecte

1214• Normalement, la dépossession définitive d'une propriété privée immobilière pour cause d'utilité publique ne peut avoir lieu que par l'emploi de la procédure régulière de l'expropriation. Elle ne peut, en outre, intervenir que dans les cas et les conditions établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité[1564].

1215• Néanmoins, il arrive, parfois, que l'Administration prenne possession d'un bien-fond, totalement ou partiellement, avant l'accomplissement de toutes les formalités requises ou de quelques-unes d'entre elles, ou même sans expropriation préalable.

En l'occurrence, la jurisprudence libanaise a fait appel à la théorie de l'expropriation indirecte, « *théorie empruntée à la doctrine et à la jurisprudence françaises* »[1565], et a attribué aux tribunaux judiciaires la compétence de statuer sur le recours en indemnité des préjudices résultant de telle expropriation.

[1564] V. *supra*, n°265 et 266.

[1565] MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op. cit.*, p.282.

1216• Avant d'étudier l'étendue de la compétence du juge judiciaire dans le contentieux de l'expropriation indirecte (B) il paraît utile de préciser, au préalable, la notion de cette expropriation (A).

A- La notion de l'expropriation indirecte

1217• D'après la jurisprudence libanaise, l'expropriation indirecte est le fait, par l'Administration, de s'approprier la propriété privée foncière d'un particulier, à l'occasion de l'exécution d'une entreprise d'utilité publique, sans respecter la procédure régulière de l'expropriation[1566], ou sans avoir recours au préalable à la procédure requise à cet effet[1567], et sans que cette appropriation soit revêtue du caractère de la voie de fait[1568]. Elle est l'un des aspects de l'emprise irrégulière[1569].

De cette définition, il paraît clairement que l'expropriation indirecte pourrait intervenir dans deux cas distincts (1) et pourrait être invoquée aussi bien en cas d'emprise irrégulière et en cas de voie de fait (2).

1- Les cas d'expropriation indirecte

1218• Pour la doctrine[1570] et la jurisprudence[1571] libanaises, la définition de l'expropriation indirecte s'applique « *toutes les fois que l'Administration incorpore au domaine public une propriété sans décision préalable d'expropriation, ou en présence d'une telle décision, sans l'accomplissement des formalités prévues pour son exécution* ».

L'expropriation indirecte s'envisage, donc, dans deux cas distincts :

a- Dépossession d'une propriété privée foncière sans expropriation préalable (1er cas)

1219•Dans une série de décisions juridictionnelles, les juridictions libanaises ont reconnu qu'il y a expropriation indirecte lorsque l'Administration prend possession d'une propriété privée foncière sans avoir recours, au préalable, à la procédure légale de l'expropriation. En voici quelques illustrations jurisprudentielles :

[1566] Cass., n°59, 17 juin 1970, RJL, 1971, p.561; Cass. (1ère ch.), n°29, 9 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, p.122; n°104, 9 juillet 1969, même Recueil, p.247; n°40, 14 juin 1968, Rec. Baz, 1968, p.165. V. dans le même sens aussi : Cass. (3ème ch.), n°21, 13 février 1974, Rec. Baz, 1974, p.188.

[1567] CEL, n°154, 26 novembre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.193 (notamment p.195).

[1568] Cass. (1ère ch.), n°117, 3 juillet 1968, *Al-Adl*, 1969, p.186.

[1569] Cass. (1ère ch.), n°40 du 14 juin 1968, *précité.*

[1570] MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op. cit.*, p.282.

[1571] CEL, n°154 du 26 novembre 2001, *précité.*

1220• - l'incorporation d'un domaine privé ou d'une partie de ce domaine au domaine public, sans décision préalable d'expropriation constitue une expropriation indirecte[1572].

1221• - Est qualifiée également d'expropriation indirecte, la construction d'un transformateur pour le courant électrique, sur une propriété privée, sans expropriation préalable[1573].

1222• Cependant, dans un arrêt dissident qui, à notre connaissance, reste unique, la Cour d'appel du Mont-Liban[1574] avait limité l'expropriation indirecte au seul cas où l'Administration prend possession d'une propriété privée foncière sur la base d'un décret d'alignement ou d'un décret déclarant l'utilité publique. Cela veut dire que selon cette Cour il n'y a pas d'expropriation indirecte que dans le cas où l'Administration s'approprie la propriété privée en présence d'une décision préalable d'expropriation, mais sans l'accomplissement des formalités prescrites pour son exécution.

b- Dépossession d'une propriété privée foncière sans l'accomplissement des formalités prévues pour l'exécution d'une expropriation décidée (2ème cas)

1223• De l'étude de la jurisprudence libanaise, on a pu constater que la majorité des dépossessions qualifiées d'expropriation indirecte relève du présent cas. C'est-à-dire quand l'Administration occupe la propriété foncière d'un particulier en présence d'un décret déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement, mais sans respecter toutes ou quelques unes des formalités requises par la loi sur l'expropriation.

1224• C'est ainsi que la jurisprudence libanaise a reconnu qu'il y a expropriation indirecte dans les cas où il y a une décision régulière d'expropriation, mais l'Administration n'a pas suivie les formalités subséquentes prévues par la loi, surtout celles concernant la fixation de l'indemnité par la commission d'expropriation[1575], la

---

[1572] CEL, n°154 du 26 novembre 2001, *précité*; n°43, 30 mars 1949, RJL, 1949, p.715; Cass. (4ème ch.), n°6, 27 octobre 1987, RJL, 1980 à 1987, p.342; Cass. (2ème ch.), n°32, 2 mai 1962, Rec. Baz, 1962, p.171.

[1573] CEL, n°19, 29 mars 1941, Rec., T.V, p.46; Juge unique de Zahlé, n°318, 19 juin 1957, RJL, 1959, p.185.

[1574] Appel Mont-Liban, 31 mai 1968, Rec. Hatem, Fasc. 85, p.18.

[1575] Cass. (1ère ch.), n°33, 19 février 1969, Rec. Baz, 1969, p.221; Appel Bekaa (4ème ch.), n°57/96, 29 mai 1996, RJL, N°8, 1996, p.891.

consignation de l'indemnité fixée[1576], l'ordre d'occupation ou de mainmise[1577], les formalités de publication et de notification[1578].

1225• L'expropriation indirecte s'applique aussi bien en matière d'expropriations ordinaires que de celles résultant des alignements. Ainsi, l'occupation d'un bien-fond atteint par l'alignement, sans avoir recours à la procédure requise à cet effet, constitue une expropriation indirecte[1579].

1226• Après avoir déterminé les cas de l'expropriation indirecte, il convient maintenant de préciser sa notion par rapport à celle de l'emprise et de la voie de fait.

2- Distinction entre expropriation indirecte, voie de fait et emprise irrégulière[1580]

a- Expropriation indirecte et voie de fait[1581]

1227• Il faut souligner, tout d'abord, que la théorie de l'expropriation indirecte ne s'applique qu'à la propriété privée foncière (immobilière), alors que la théorie de voie de fait s'applique à toutes les formes de propriété mobilière ou immobilière, ainsi qu'aux libertés fondamentales[1582].

1228• De plus, si la théorie de l'expropriation indirecte repose sur le principe faisant de la juridiction judiciaire la gardienne de la propriété privée[1583], celle de voie de fait (attentatoire à la propriété immobilière) repose sur la combinaison dudit principe et de la théorie de dénaturation[1584].

[1576] CEL, n°82, 29 octobre 2001, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.78; Cass. (1ère ch.), n°33 du 19 février 1969, *précité*; Appel Mont-Liban (3ème ch.), 25 avril 2006, *Al-Adl*, N°1, 2007, p.293 et du 28 mai 1980, *Al-Adl*, 1980, p.178; Cass., n°44, 25 octobre 1966, p.1108.

[1577] Cass. (1ère ch.), n°29, 8 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, p.122.

[1578] Cass. (1ère ch.), n°6, 28 janvier 1970, Rec. Baz, 1970, p.220

[1579] V. CEL, n°82 du 29 octobre 2001, *précité; Cass.* (1ère ch.), n°71, 6 décembre 1966, Rec. Baz, 1966, p.127; Cass. (1ère ch.), n°49, 7 octobre 1968, Rec. Baz, 1968, p.169; Tribunal de première instance de Mont-Liban (6ème ch.), 29 octobre 2007, *Al-Adl*, N° 1er , 2008, p.342.

[1580] V. à cet égard : MOARBÈS (A.), « Expropriation indirecte – Emprise – voie de fait » *in* POEJ, mai-août 1969, p.133 et s.; du même auteur aussi : « Evolution de la législation et de la jurisprudence en matière d'expropriation », *in* RJAL, N°3, 1987-1988, pp.118-119 (en arabe); NAKHLÉ (M.), Code d'expropriation annoté, "*Dar El-Manchourat El-Houkoukiya ": Sader*, sans date, p.345 et s. (notamment p.354).

[1581] Sur la distinction entre l'expropriation indirecte et la voie de fait, v. notamment : Cass. (1ère ch.), 14 juin 1968, Rec. Baz, 1968, p.165.

[1582] V. *supra*, n°1077 et s.

[1583] V. par exemple : CEL, n°154 du 26 novembre 2001, *précité*; Cass. (4ème ch.), n°6 du 27 octobre 1987, *précité.*

[1584] V. *supra*, n°1033 et s.

1229• La théorie de voie de fait se distingue également de celle de l'expropriation indirecte par les pouvoirs plus étendus qu'elle comporte pour la juridiction judiciaire : on a déjà vu que cette dernière peut prévenir, faire cesser et réparer la voie de fait[1585], alors qu'en matière d'expropriation indirecte le juge judiciaire ne connaît que du recours en indemnité des préjudices résultant de cette expropriation[1586].

1230• En dépit des limites tracées entre les deux théories, la jurisprudence libanaise assimile parfois l'expropriation indirecte à une voie de fait.

1231• Dans l'un de ses arrêts, le CEL a considéré que la démolition des constructions d'un bien-fond constitue une voie de fait, mais cet acte, précise le CE, constitue en l'espèce une expropriation indirecte puisqu'il est fondé sur un décret d'alignement[1587].

1232• Dans d'autres arrêts[1588], le CEL, après avoir reconnu qu'il y a expropriation indirecte dans le cas où l'Administration incorpore une propriété privée au domaine public sans décision préalable d'expropriation, a considéré que cet acte constitue une voie de fait[1589].

1233• De même, la jurisprudence assimile l'expropriation indirecte à une emprise irrégulière.

b- Expropriation indirecte et emprise irrégulière

1234• Expropriation indirecte et emprise irrégulière, toutes deux reposent sur le même principe faisant du juge judiciaire le gardien de la propriété privée[1590]. Elles s'appliquent aussi à une seule forme de propriété privée : la propriété immobilière.

1235• Mais, nous avons déjà vu, que l'emprise irrégulière s'applique également à un droit réel immobilier autre que le droit de propriété[1591], alors que l'expropriation indirecte est limité au droit de propriété foncière.

[1585] V. *supra,* n°1093.

[1586] V. *infra,* n°1240 et s.

[1587] CEL, n°48, 9 novembre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.77.

[1588] CEL, n°154 du 26 novembre 2001, *précité.* V. aussi : CEL, n°43, 30 mars 1949, RJL, 1949, p.715.

[1589] L'assimilation d'une expropriation indirecte à une voie de fait, est faite aussi par la jurisprudence judiciaire. V. par exemple : Cass. (1ère ch.), n°32, 2 mai 1962, Rec. Baz, 1962, p.171; Appel Mont-Liban (1ère ch.), n°377, 1er juillet 1963, RJL, 1964, p.236.

[1590] V. *supra,* n°1159 et *infra,* n°1242.

1236• En outre, l'emprise irrégulière consiste en une dépossession provisoire ou définitive[1592], tandis qu'il n'y aura pas d'expropriation indirecte que si la dépossession est définitive[1593].

1237• Néanmoins, la jurisprudence libanaise se trouve amenée à assimiler l'expropriation indirecte à une emprise irrégulière[1594] et, parfois, à considérer celle-là comme un cas particulier de celle-ci[1595].

1238• C'est ainsi que le professeur A. MOARBÈS a conclu que *« l'expropriation indirecte ne constitue pas une notion juridique autonome »*[1596]. L'auteur ajoute : *« (…) l'expropriation indirecte est un cas d'emprise irrégulière, mais le contraire ne serait pas soutenable (…), il serait inutile de l'élever en théorie juridique distincte de celle de l'emprise »*[1597].

1239• Nous ne pouvons que soutenir le constat du professeur MOARBÈS, surtout parce que, comme nous allons le voir, la théorie de l'expropriation indirecte et celle de l'emprise irrégulière coïncident au stade des pouvoirs qu'elles comportent pour la juridiction judiciaire.

B- L'étendue de la compétence du juge judiciaire

1240• Comme en matière d'emprise irrégulière[1598], le rôle du juge judiciaire se borne à réparer les dommages causés par l'expropriation indirecte (1).

1241• Mais, contrairement à ce qu'il lui est reconnu en matière de voie de fait, le juge judiciaire ne peut pas adresser des injonctions à l'Administration que ce soit en vue d'ordonner la restitution du bien-fond exproprié d'une manière indirecte ou en vue

---

[1591] V. *supra*, n°1169.

[1592] V. *supra*, n°1166.

[1593] Cf. CEL, n°154 du 26 novembre 2001, *précité*; Cass. (4ème ch.), n°6 du 27 octobre 1987, *précité;* Appel Beyrouth, n°1267, 7 juillet 1960, Rec. Hatem, Fasc.42, p.12.

[1594] V. par exemple: Cass., n°117, 3 juillet 1968, RJL, 1968, p.1026; Cass. (3ème ch.); n°71, 11 mai 1960, RJL, 1960, p.709.

[1595] Cass. (1ère ch.), n°40, 14 juin 1968, Rec. Baz, 1968, p.165. En l'espèce, la Cour de cassation libanaise a constaté que l'expropriation indirecte est une application particulière de l'emprise irrégulière. Par contre, le CEL, dans son arrêt n°565 du 19 juin 2001, *précité*, a considéré que l'expropriation est l'un des cas de voie de fait.

[1596] MOARBÈS (A.), « Expropriation indirecte – Emprise – voie de fait », *art. préc.*, p.134.

[1597] *Ibid*, p.139.

[1598] V. *supra*, n°1189.

d'ordonner la destruction de l'ouvrage public planté irrégulièrement : il s'agit donc d'une limitation de la compétence dudit juge en matière d'expropriation indirecte (2).

1- La compétence exclusive du juge judiciaire dans le contentieux indemnitaire de l'expropriation indirecte

1242• S'appuyant sur la considération admise en droit français que la juridiction judiciaire est la gardienne de la propriété privée, la jurisprudence libanaise de l'ordre judiciaire comme de l'ordre administratif, a reconnu constamment que la compétence de statuer sur les contestations relatives à l'expropriation indirecte, relève du juge judiciaire[1599].

1243• En effet, en matière d'expropriation indirecte, l'évaluation de l'indemnité doit se faire conformément aux principes généraux et non pas en tenant compte des règles admises par les lois sur l'expropriation, de sorte que cette indemnité soit en principe équivalente au préjudice subi[1600].

Cela veut dire que la compétence du juge judiciaire, dans la réparation des dommages causés par l'expropriation indirecte, s'étend non seulement à l'indemnité de la dépossession, mais aussi à la réparation des dommages accessoires résultant de cette dépossession. Ce qu'on a déjà vu en étudiant la compétence du judiciaire dans le contentieux de l'emprise irrégulière[1601].

1244• Cependant, il est à souligner que, en matière de calcul de l'indemnité, la jurisprudence libanaise a fait une distinction entre les deux cas généraux de l'expropriation indirecte[1602], en décidant que le principe du quart gratuit doit être respecté

[1599] V. par exemple : CEL, n°63/173, 30 septembre 1948, RJL, 1967, p.259; n°1205, 11 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.41; n°154 du 26 novembre 2001, *précité*; Cass. (1ère ch.), n°45, 14 juin 1958, Rec. Baz, 1958, p.88; n°44, 25 novembre 1966, RJL, 1966, p.1108; Cass. (4ème ch.), n°6 du 27 octobre 1987, *précité*; Appel Mont-Liban (3ème ch.), 25 avril 2006, *Al-Adl*, N°1, 2007, p.293; Appel Mixte (juges libanais et français), n°14, 25 février 1937, RJM, T.1, p.255; Tribunal de première instance de Mont-Liban (6ème ch.), 29 octobre 2007, *Al-Adl*, N° 1er, 2008, p.342; Tribunal de première instance de Beyrouth, n°204/35, 22 décembre 1972, RJL, 1974, p.341; Juge unique de Zahlé, n°318, 19 juin 1957, RJL, 1959, p.185.

[1600] C'est-à-dire l'indemnité s'évalue en l'espèce selon les règles prévus par l'article 260 du COC (libanais) stipulant que l'indemnité doit être équivalente au préjudice subi et au gain manqué. V. notamment : Cass. n°42, 28 mai 1960, Rec. Hatem, Fasc. 42, p.12.

[1601] V. par exemple : Cass., n°24, 29 mars 1957, RJL, 1957, p.403 ; n°5, 16 janvier 1967, RJL, 1967, p.895 ; n°59, 17 juin 1970, RJL, 1971, p.561 ; Appel Beyrouth, n°1348, 4 juillet 1958, Rec. Hatem, Fasc.37, p.16 ; n°699, 3 juin 1966, Rec. Hatem, Fasc. 66, p.20.

[1602] V. *supra*, n°1218 et s.

dans le cas où la dépossession a lieu en application d'un décret approuvant l'alignement, même si les formalités requises pour l'exécution dudit décret n'ont pas été accomplies[1603] (comme c'est le cas en matière d'emprise irrégulière)[1604]. Tandis que dans le cas où l'incorporation d'un domaine privé au domaine public est effectuée sans qu'il y ait eu au préalable une approbation d'alignement, le principe du quart gratuit ne s'applique pas[1605] (comme c'est le cas en matière de voie de fait)[1606]. A ce niveau, il paraît que la théorie de l'expropriation indirecte ait un caractère hybride.

1245• De toute façon, d'après une jurisprudence constante, la compétence du juge judiciaire libanais est limitée à la réparation de l'ensemble des dommages causés par l'expropriation indirecte[1607].

2- La limitation de la compétence du juge judiciaire

1246• Selon une jurisprudence bien établie, il n'appartient en aucun cas au juge judiciaire d'accueillir, en matière d'expropriation indirecte, des actions en revendication du bien dépossédé, car le propriétaire initial, tant que ce bien est toujours inscrit au Registre foncier en son nom, ne perd pas son droit à la propriété, il est seulement privé de son droit de jouissance[1608]. Le transfert de la propriété ne peut être opéré au nom de l'Administration qu'après le jugement fixant l'indemnité[1609].

[1603] Cela, parce que le quart gratuit est acquis du fait même de l'existence d'un alignement approuvé régulièrement, indépendamment de l'accomplissement des autres formalités requises. V. par exemple : Cass. n°65, 18 mai 1968, Rec. Baz, 1968, p.295; n°9, 10 janvier 1972, Rec. Baz, 1972, p.261; Appel Beyrouth, n°506, 4 mai 1962, RJL, 1962, p.617; Tribunal de première instance de Beyrouth, n°204/35, 22 décembre 1972, RJL, 1974, p.341.

[1604] V. *supra*, n°1194.

[1605] V. par exemple : Cass., n°65, 7 mai 1968, RJL, 1968, p.896; n°29, 16 mai 1973, Rec. Hatem, Fasc.128, p.16; Appel Mont-Liban, n°384, 19 novembre 1962, RJL, 1964, p.393.

[1606] V. *supra*, n°1129.

[1607] V. par exemple : Cass. (4ème ch.), n°6 du 27 octobre 1987, *précité*; Juge unique de Zahlé, n°318 du 19 juin 1957, *précité.*

[1608] Appel Beyrouth, n°1267, 7 juillet 1970, Rec. Hatem, Fasc. 42, p.12; Juge unique de Zahlé, n°318 du 19 juin 1957, *précité*; n°82, 22 juin 1965, Rec. Hatem, Fasc.62, p.11; n°s.85 et 76, 22 juin 1965, Rec. Baz, 1965, p.147. Cf. Cass. (4ème ch.), n°6 du 27 octobre 1987, *précité.*

[1609] Appel Mont-Liban (3ème ch.) du 25 avril 2006, *précité;* Appel Beyrouth, n°1267 du 7 juillet 1970, *précité*; n°1761, 18 septembre 1957, RJL, 1958, p.216.

Ce point de vue de la jurisprudence n'a pas manqué d'être critiqué par le professeur A. MOARBÈS, au motif que le transfert de la propriété ne peut être opéré au nom de l'Administration que par l'inscription au Registre foncier (selon l'al. 1er de l'art. 204 du Code de propriété). Et parce que le jugement fixant l'indemnité n'est pas par lui-même translatif de propriété. V. MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op. cit.*, p.290.

1247• Ainsi, le juge judiciaire ne peut pas ordonner la restitution du bien-fond dépossédé en matière d'expropriation indirecte[1610].

1248• Il ne peut non plus, en vertu du principe général que l'ouvrage public ne se détruit pas, prescrire des mesures de nature à porter atteinte sous quelque forme que ce soit à l'intégrité et au fonctionnement d'un ouvrage public. Il ne peut, donc, ordonner l'interruption des travaux effectués ou la destruction des ouvrages établis irrégulièrement, pour ne pas entraver le fonctionnement régulier des services publics[1611].

1249• A souligner que, dans un arrêt dissident et unique, la Cour d'appel de Mont-Liban, a admis l'action en revendication au propriétaire de son bien-fond dépossédé par une expropriation indirecte, même si l'ouvrage public a été achevé[1612]. Cette position contredit la jurisprudence constante ainsi que le principe de « *l'ouvrage public ne se détruit pas* ».

1250• Il faut signaler, enfin, qu'à l'instar des théories de la voie de fait et de l'emprise irrégulière, celle de l'expropriation indirecte ne joue ni en cas de circonstances exceptionnelles, qui entraîne la compétence du juge administratif, ni en présence d'un acte de gouvernement, qui ne relève d'aucun ordre de juridiction.

* * *

1251• La jurisprudence relative à la théorie de l'expropriation indirecte est déroutante et contradictoire. Nous avons déjà vu qu'il y a expropriation indirecte en matière d'emprise irrégulière, de voie de fait et même en cas d'emprise régulière[1613]. Nous avons également constaté que certains arrêts considèrent l'expropriation indirecte comme une application particulière de la théorie de l'emprise irrégulière[1614]. Alors que d'autres arrêts la considèrent comme un cas de voie de fait[1615].

1610 V. Appel Beyrouth, n°1267 du 7 juillet 1960, *précité*.

1611 V. Cass. (4ème ch.), n°6 du 27 octobre 1987, *précité*; Juge unique de Zahlé, n°318 du 19 juin 1957, n°82 du 22 juin 1965 et n°85 du 22 juin 1965, *précités.* V. aussi : CEL, n°565, 19 juin 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.824.

1612 Appel Mont-Liban, 31 mai 1968, Rec. Hatem, Fasc.85, p.18.

1613 V. Cass. (1ère ch.), n°57, 9 avril 1968, Rec. Hatem, Fasc.81, p.18.

1614 Par exemple : Cass. (1ère ch.), n°40 du 14 juin 1968, *précité.*

1615 Par exemple : CEL, n°565 du 19 juin 2001, *précité*; n°378, 26 février 2002, RJAL, N°17, T.1, 2005, p.513 (en l'espèce le CE a considéré que la prise de possession d'une propriété privé, sans décision préalable d'expropriation, constitue une voie de fait).

1252• La théorie de l'expropriation indirecte a été, ainsi, fortement critiquée, et à juste titre, par le professeur A. MOARBÈS, l'un des spécialistes en matière d'expropriation en droit libanais, qui l'a considérée comme « *inutile, dangereuse et génératrice de contradictions* »[1616].

1253• Il est donc absolument nécessaire que le législateur libanais intervienne dans ce domaine pour préciser les éléments des notions de la voie de fait, de l'emprise irrégulière et de l'expropriation indirecte, ainsi que déterminer l'ordre juridictionnel compétent pour trancher les litiges afférents.

1254• Quant à la compétence du juge judiciaire libanais dans le contentieux de l'expropriation, elle est, à notre avis, contestable. Car, comme il sera dit ultérieurement à propos de l'emprise irrégulière et de la voie de fait[1617], il n'y a aucun intérêt à maintenir la théorie de l'expropriation indirecte qui complique la tâche des plaideurs, et qui constitue une dérogation au principe de séparation des autorités juridictionnelles administratives et judiciaires que rien ne justifie, surtout en droit libanais. Par ailleurs, il n'existe aucune raison valable de traiter les atteintes à la propriété immobilière prenant la forme de dépossession différemment des autres atteintes aux bien-fonds telles que celles qui résultent des travaux publics ou des réquisitions, qui relèvent du juge administratif. Nous pensons que ce dernier est apte, au moins comme le juge judiciaire, à protéger toutes les formes de propriété privée contre les atteintes de l'Administration. Car, qui peut engager la responsabilité de la puissance publique à réparer les atteintes qu'elle porte aux LDF – surtout à la propriété privée en matière de réquisition et d'expropriation régulière[1618] – le peut aussi en matière d'expropriation indirecte.

[1616] MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op. cit.*, p.290. Pour l'auteur : la théorie de l'expropriation indirecte : *« a)- **Elle est inutile** : elle sert à couvrir l'administration contre les conséquences d'une acquisition illégale, d'une propriété afin d'assurer la continuité au fonctionnement régulier d'un service public. Ce but pourra être atteint par l'emploi de la procédure régulière de l'expropriation. Puisque l'exécution forcée contre l'administration n'est pas possible, celle-ci aura tout le temps pour régulariser une situation illégale ou irrégulière sans pour autant suspendre le fonctionnement régulier d'un service public. Le recours à des mesures spéciales contre l'administration (astreinte ordre d'expulsion, de démolition, d'arrêt de travaux…) aura pour conséquence d'obliger l'administration à hâter la régularisation d'une situation anormale. b)- **Elle est dangereuse** : parce qu'elle sert parfois à couvrir les situations les plus irrégulières et qui constituent des voies de fait flagrantes. c)- **Elle est génératrice de contradictions** : faute de dispositions précises, elle a donné lieu à des solutions contradictoires, (…) » : Ibid*, p.291.

[1617] V. *infra*, n°1291 et s.

[1618] V. *supra*, n°360 et 408.

1255• Autrement dit, le contentieux indemnitaire de l'expropriation indirecte, qui est attribué au juge judiciaire au delà des textes, devrait être dans le cadre du régime normal de la responsabilité de la puissance publique relevant du juge administratif.

1256• Cela dit, il ne nous reste maintenant qu'à étudier le dernier contentieux qui relève de la compétence du juge judiciaire, en l'absence de tout texte : la rétrocession.

§2- Du contentieux de la rétrocession

1257• La jurisprudence libanaise affirme, constamment et en l'absence d'un texte de loi, qu'il revient aux tribunaux judiciaires « *gardiens de la propriété privée* » de statuer, directement, sur les contestations relatives aux contentieux de la rétrocession.

Après avoir passé en revu la notion et les cas de la rétrocession (A) nous traiterons de la compétence du juge judiciaire en la matière (B).

A- La notion de la rétrocession

1258• Rappelons, tout d'abord, qu'à l'instar du système français, la Constitution libanaise, ainsi que la loi d'expropriation, ne permettent pas à l'Administration de s'emparer, ou bien de priver les individus de leur propriété privée que pour cause d'utilité publique[1619]. C'est cette utilité publique qui justifie, à elle seule, l'expropriation.

Autrement dit, l'expropriation a toujours pour but la réalisation d'une opération d'utilité publique. Si cette opération n'est pas réalisée, l'expropriation perd sa légitimité et n'aura plus de cause. Les propriétaires auront alors le droit de restituer leur propriété dont ils avaient été privés[1620].

1259• En effet, selon l'article L.12-6 du Code d'expropriation français, «*si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas reçu dans le délai de cinq ans la destination prévue ou ont cessé de recevoir cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel peuvent en demander la rétrocession*

1619 V. art. 15 de la Constitution libanaise et art. 1er (al.2) de la loi N°58/91. V. aussi Cass. (8ème ch.), n°10, 2 février 1999, Rec. Baz, T.38, 2000, p.651.

1620 FARHAT (F.), « La rétrocession ou l'histoire d'un droit en coma juridique », *in* REJ, N°1, T.2, juillet 1998, p.299 et s.; MOARBÈS (A.), Droit administratif – Expropriation (notes de jurisprudence), EDL, N°3, 1965, p.621.

pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique»[1621].

1260• Au Liban, on rencontre presque les mêmes principes; le droit de rétrocession est exprimé en termes nets dans les différentes lois qui se sont succédées[1622]. Actuellement, il est réglementé par l'article 33 de la nouvelle Loi N°58/91.

1261• La rétrocession est possible en cas de péremption du décret déclarant l'utilité publique[1623] et en cas de renonciation de l'Administration à l'expropriation. Cette renonciation peut être implicite ou explicite[1624].

1262• Quant à la renonciation explicite : selon l'alinéa premier de l'article 33 de la loi N°58/91, si l'autorité expropriante a renoncé explicitement à réaliser l'entreprise primitivement prévue, ou autre entreprise déclarée d'utilité publique, le propriétaire ou ses ayants droit, pourraient demander la restitution du bien-fond exproprié, pendant un délai d'un an[1625] à courir de la notification de la renonciation par la voie administrative.

1263• Quant à la renonciation implicite : le seconde alinéa de l'article 33 *précité* établit une présomption légale de renonciation en ce que l'Administration n'a pas, dans le délai de dix ans à compter de la décision de mainmise, commencé l'exécution de l'entreprise en vue de laquelle l'expropriation a eu lieu, ou n'a pas décidé d'employer le bien-fond exproprié à une autre entreprise d'utilité publique. Dans ce cas, le propriétaire, ou ses ayants droits, auraient le droit de réclamer la restitution dudit bien-fond, pendant

---

[1621] Ainsi, «*la rétrocession est possible si la destination d'utilité publique a été abandonnée, soit par renonciation de l'autorité expropriante, soit par désaffection: cette dernière peut résulter, soit d'une décision expresse de l'Administration, soit de circonstances de fait non équivoque*». BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op.cit.*, p.744. Cf. MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.274 et s.

[1622] Art. 30 du D.-L. N°45 du 13 octobre 1932, art. 37 du D.-L. N°4/54 modifié par le Décret N°15398/64. Autrefois, la faculté pour le propriétaire de reprendre ses biens expropriés et non utilisés avait été édictée par l'article 16 de la Loi Ottomane du 24 novembre 1295, modifiée par la loi du 17 avril 1330. V. sur cette question: MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, *op.cit.*, p.273.

[1623] V. MROUE (H.), Le Droit administratif spécial, *op.cit.*, p.193.

En effet, l'article 3 de la nouvelle loi a fixé, pour le commencement des formalités d'expropriation, un délai ne pouvant pas dépasser huit ans à courir de la publication du décret déclaratif de l'utilité publique au Journal Officiel.

[1624] V. *supra*, n°305. V. aussi : CEL (Conseil du contentieux), n°540/2006-2007, 24 mai 2007, *Al-Adl*, N°4, 2007, p.1656.

[1625] Ce délai était six mois en vertu du régime antérieur de l'expropriation (art.37 al. 1er du D.-L. N°4 de 1954). V. aussi : Cass. (3ème ch.), n°128, 28 novembre 1973, Rec. Baz, 1973, p.249.

un délai d'un an à courir de l'écoulement des dix ans, évoqués ci-dessus, et cela sous peine de forclusion.

1264• Cependant, il faut savoir quelle est la juridiction compétente pour connaître des litiges relatifs à la rétrocession. La jurisprudence considère que c'est la juridiction judiciaire. Ainsi en vertu d'une jurisprudence libanaise constante, toutes les questions relatives à l'application et à l'interprétation des articles relatifs à la demande de rétrocession sont de la compétence de la juridiction judiciaire, gardienne de la propriété privée.

B- La compétence du juge judiciaire

1265• En France, la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation est constante sur le fait qu'il appartient au juge judiciaire de connaître de litiges relatifs aux demandes de rétrocession[1626], ou à «*l'exercice du droit de rétrocession*»[1627].

1266• Le TCF allait dans le même sens[1628], et avait disposé que le Tribunal de grande instance «*est compétent pour juger les litiges provoqués par le refus de consentir la rétrocession et pour assurer la réparation du préjudice qu'a pu subir l'ex-propriétaire du fait de l'indisponibilité de l'immeuble entre la date de l'expropriation et celle de la rétrocession*».

1267• Cependant, la compétence serait du ressort du juge administratif quand des difficultés s'élèvent sur la portée d'un acte administratif. Autrement dit, les questions découlant de l'interprétation ou de la validité des décisions administratives ayant rapport avec la réalisation de l'affectation font intervenir normalement le juge administratif[1629].

1268• Toutefois, la doctrine française considère qu'«*en matière de rétrocession la compétence judiciaire est (…) le principe, la compétence administrative l'exception*»[1630].

[1626] Cass. com. (française), 11 janvier 1955, Bull. III, n°18, p.13; V. aussi: Cass. com. (française), 13 mars 1956, JCP, 1956, II, pp. 9269-9273, note VELLIEUX; CEF, 4 janvier 1956, Société Stella Immobilier et Société Gueudet, Rec. Leb., p.1; Cassation (française), 9 décembre 1931, Préfet des Bouches-du-Rhône/Veuve Testor et autres, Sirey, 1932, 1, 72.

[1627] V. VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, *op.cit.*, p.244.

[1628] TCF, 6 juin 1934, Reste-Villeroug, Sirey, 1934, 3, 103.

[1629] V. Art. R. 12-9 du Code d'expropriation (français); CEF, 30 janvier 1991, office d'H.L.M de Paris, RDP, 1991, p.175.

[1630] BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.131.

1269• S'inspirant des solutions jurisprudentielles françaises, les juridictions, judiciaire et administrative, ont affirmé constamment, que les litiges relatifs à la demande de rétrocession relèvent de l'ordre judiciaire (1). Toutefois, cette affirmation ne manque pas d'être critiquée(2).

1- L'affirmation de la compétence du juge judiciaire

1270• Sous le régime du D.-L. N°4/54, la rétrocession était réglementée par l'article 37 (et auparavant par l'article 30 du D.-L. N°45/32). A l'époque, la jurisprudence considérait que les questions relatives à l'application et à l'interprétation des articles 30 du D.-L. N°45 et 37 (initial puis modifié par le décret N°15398 de 1964) du D.-L. N°4 sont de la compétence des tribunaux judiciaires, gardiens de la propriété privée[1631].

1271• Il est affirmé aussi que la compétence du juge judiciaire en la matière est absolue, et doit être soulevée d'office parce qu'elle se rattache à l'ordre public[1632].

1272• De même, sous le régime actuel, le CEL et les tribunaux judiciaires, n'ont cessé de déclarer que «*les questions relatives à l'expropriation, notamment celles qui concernent la restitution des bien-fonds expropriés, se rattachent à la propriété privée, et il revient aux tribunaux judiciaires d'en connaître. Le Conseil d'État est alors incompétent dans le présent recours (…)*»[1633].

1273• Ainsi, est du ressort du juge judiciaire, la demande portant sur la restitution d'un bien-fond exproprié si l'Administration a renoncé à l'entreprise en vue de laquelle

---

1631 Cass. Ch. Adm., n°157, 30 décembre 1952, RJL, 1958, p.378; CEL, n°681, 28 décembre 1955, RJL, 1956, p.191; n°594, 16 octobre 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.221; n°710, 29 octobre 1962, Rec. Chidiac, 1962, p.223; n°392, 29 juin 1973, Rec. Chidiac, 1973, p.116. Cette jurisprudence est reprise récemment par l'arrêt du CEL, n°186, 8 janvier 1997, RJAL, N°12, 1998, p.204.

1632 CEL, n°392, 29 juin 1973, Rec. Chidiac, 1973, p.116. La jurisprudence libanaise est constante dans ce sens. V. : CEL, n°272, 15 janvier 1996, RJAL, N°10, 1997, p.384; CEL (Conseil du contentieux), n°540/2006-2007, 24 mai 2007, *Al-Adl*, N°4, 2007, p.1656.

1633CEL, n°272, 15 janvier 1996, *précité*. V. dans le même sens: CEL, n°603, 27 juin 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.990; n°79, 20 novembre 1995, et n°111-112, 29 novembre 1995, RJAL, N°10, 1997, p.132; n°73/92-93, 25 janvier 1993, RJAL, N°7, 1994, p.140; Cass. (8ème ch.), n°151 du 27 octobre 2005, *Al-Adl*, N°1, 2006, p.226. Appel Beyrouth, n°191/2000, 14 février 2002, *Al-Adl*, 2001, p.134 et s.

l'expropriation a eu lieu[1634], ou si celle-ci n'a pas décidé d'employer ledit bien-fond à une autre entreprise d'utilité publique[1635].

1274• Cependant, si l'entreprise envisagée par l'expropriation a été exécutée, le droit de rétrocession ne pourra plus être invoqué[1636], même si cette entreprise a été plus tard annulée ou modifiée[1637].

1275• Par ailleurs, est considérée comme demande de rétrocession, par exemple, la réclamation visant à déclarer la nullité de l'expropriation envisagée sur le bien-fond et à réinscrire la partie expropriée de ce bien-fond au nom du requérant, moyennant le reversement de l'indemnité qu'il a pris. Telle demande est du ressort de la juridiction judiciaire[1638].

1276• En outre, le juge administratif libanais se déclarait jusque maintenant incompétent pour connaître du recours en annulation contre la décision refusant la demande de la rétrocession[1639], ainsi que pour apprécier la légalité de ladite décision[1640].

1277• Dans un arrêt rendu récemment, le Cour d'appel de Beyrouth[1641] a précisé que le recours ayant pour but la rétrocession des bien-fonds expropriés, ne constitue pas un pourvoi contre des actes administratifs. Car le tribunal judiciaire, lorsqu'il statue sur l'existence des conditions prévues par la loi pour disposer du droit de rétrocession, ne se prononce pas sur la régularité ou la validité d'un acte administratif.

Ce raisonnement de la Cour d'appel de Beyrouth, est accordé par la doctrine[1642].

[1634] CEL, n°61, 4 novembre 1993, RJAL, N°8, 1995, p.44; n°384, 12 mai 1994, RJAL, N°8, 1995, p.44; Appel Mont-Liban (3ème ch.), n°33, 2 février 2006, *Al-Adl*, N°2, 2006, p.769; Appel Bekaa (2ème ch.), n°60/98, 23 avril 1998, RJL, N°6, 1998, p.675.

[1635] Cass. (8ème ch.), n°10, 2 février 1999, Rec. Baz, T.38, 2000, p.651; Cass. (3ème ch.), n°128, 28 novembre 1973, Rec. Baz, 1973, p.249.

[1636] Cass. (2ème ch.), 3 avril 1973, Tabet / Municipalité de Beyrouth, Rec. Baz, 1973, p.183.

[1637] CEL, n°65, 9 décembre 1947, RJL, 1948, p.436.

[1638] CEL, n°186 du 8 janvier 1997, *précité*; n°61, 4 novembre 1993, *précité*; n°326, 23 avril 1975, JJAL, T.2, 1981, p.258. Cf. Appel Mont-Liban (3ème ch.) n°33 du 2 février 2006 et Appel Bekaa (2ème ch.), n°60/98 du 23 avril 1998, *précités.*

[1639] CEL, n°186, 8 janvier 1997, RJAL, N°12, 1998, p.204; n°326, 23 avril 1975, *précité*; n°392, 29 juin 1973, Rec. Chidiac, 1973, p.116; n°326, 23 avril 1974, JJAL, T.2, p.258.

[1640] CEL (Conseil du contentieux), n°540, 24 mai 2007, *Al-Adl*, 2007, p.1656.

[1641] Appel Beyrouth, n°191/2000, 14 février, *Al-Adl*, 2001, p.134.

[1642] MOARBÈS (A.), comment. sur Appel Beyrouth, n°191/2000, 14 février 2002 (*précité*), *in* POEJ, N°55, 2002, p.104 (en arabe).

1278• Néanmoins, le CEL a déclaré sa compétence pour apprécier la validité et la légalité d'une demande de rétrocession, dans le cas où l'administration expropriante acceptait cette demande, alors que le pouvoir de tutelle a refusé de donner son approbation sur la rétrocession[1643]. Dans cet arrêt le CE a déclaré que la question relative à la restitution du bien-fond exproprié relève de la juridiction judiciaire, surtout en cas d'existence d'un litige judiciaire. Mais, explique le CEL, si la demande présentée par le propriétaire auprès de l'administration expropriante, vise à résoudre le litige par les voies administratives, et non point par la juridiction judiciaire, le Conseil d'État serait compétent. En l'espèce, le CEL a annulé la décision de refus émanant du pouvoir de tutelle, après avoir constaté que les conditions de la rétrocession étaient disponibles[1644].

1279• A l'exception de ce dernier cas, nous pouvons constater que le juge judiciaire libanais connaît des contestations provoquées par la rétrocession, et cela selon une jurisprudence constante et en l'absence d'aucun texte spécial lui attribuant cette compétence. Il apparaît, donc, qu'en matière de rétrocession la compétence du juge judiciaire libanais est le principe, la compétence du juge administratif l'exception.

1280• La jurisprudence libanaise, attribuant la compétence de connaître du contentieux de la rétrocession au juge judiciaire ne mérite pas, à notre avis, la permanence, ou d'être retenue.

2- La contestation de la compétence du juge judiciaire en matière de rétrocession

1281• En fait, la compétence du juge judiciaire, au-delà des textes, dans le contentieux de la rétrocession ne manque pas d'être contestée, et cela pour les raisons suivantes :

1282• D'abord, car la compétence du juge judiciaire en cas d'atteinte commise par l'Administration à l'encontre de la propriété privée, ne lui est reconnue qu'en cas d'existence d'un texte législatif explicite. Au-delà de textes le juge judiciaire ne pourrait alors intervenir qu'en cas de voie de fait et d'emprise irrégulière, et cela selon une jurisprudence constante et bien établie[1645].

[1643] CEL, n°202, 6 janvier 1994, RJAL, N°8, 1995, p.205.

[1644] V. dans le même sens: CEL, n°695, 9 juin 1997, RJAL, N°12, 1998, p.572.

[1645] Tribunal de première instance de Beyrouth (4ème ch.), n°4, 15 novembre 1984, *Al-Adl*, 1986, p.464.

1283• Parce qu'ensuite, le contentieux de la rétrocession porte, sans doute, sur un litige opposant l'administration expropriante à l'administré, surtout lorsque celle-ci refuse la demande de rétrocession. On sait, alors, qu'en vertu du principe de séparation des autorités judiciaires et administratives, il revient au juge administratif de connaître d'un tel litige. Autrement dit, sauf disposition contraire du législateur et exception faite du cas de la voie de fait et de l'emprise irrégulière, la juridiction appelée à statuer sur un litige administratif, est une juridiction administrative[1646], même en l'absence d'un texte.

1284• Encore une fois, l'adage traditionnel faisant des tribunaux judiciaires les gardiens de la propriété privée constitue une dérogation au principe général de séparation des autorités. Et l'exception doit être interprétée restrictivement, de sorte que les attributions du juge judiciaire englobent seulement ce qu'il lui est attribué explicitement par la loi d'expropriation. On sait, en outre, qu'en cas de silence de la loi, le jeu normal de la règle de séparation des autorités judiciaires et administratives prévaut[1647].

1285• Parce qu'essentiellement, la loi d'expropriation en vigueur (Loi N°58/91) ainsi que la loi antérieure (D.-L. N°4/54) n'ont pas reconnu, par un texte spécial, au juge judiciaire le droit de statuer sur le contentieux de la rétrocession.

1286• En conséquence le contentieux de la rétrocession doit être relevé de la compétence exclusive du juge administratif qui dispose d'une compétence de principe en matière administrative.

1646 JACQUEMART (O.), Le Conseil d'Etat, juge de cassation, *op.cit.*, p.88; PIESER (G.), Le recours en cassation en Droit administratif français, *op.cit.*, p.219; MOARBÈS (A.), notes sous CEL, n°1586 du 4 novembre 1965 et n°235 du 25 février 1966, *in* POEJ, mai-août 1967, p.449 et s.

1647 Cass., n°3, 28 janvier 1970, *Al-Adl*, 1970, p.232; Cass. (1ère ch.), n°33, 11 juillet 1969, Rec. Baz, 1969, Rec. Baz, 1969, p.123.

CONCLUSION DU TITRE 2

1287• La compétence attribuée à la juridiction judiciaire au-delà des textes, notamment en matières de voie de fait et d'emprise irrégulière, a fait l'objet de nombreuses critiques.

1288• En France, ces deux théories jurisprudentielles ont souvent été condamnées par une partie de la doctrine[1648] et par certains commissaires du gouvernement[1649].

1289• On sait qu'en droit français, pour des raisons historiques, «*l'intervention des tribunaux judiciaires se concevait à l'époque où les tribunaux administratifs n'offraient que des garanties médiocres aux administrés. Il n'en est plus de même aujourd'hui*»[1650]. Alors, «*il est permis de se demander,* a déclaré le Commissaire du Gouvernement BRAIBANT, *si des théories comme celle de l'emprise et de la voie de fait ont une valeur absolument définitive (…) il est apparu que ces théories donnaient lieu à des complications et à des subtilités au milieu desquelles les justiciables éprouvent quelques difficultés à trouver leur juge: destinées à les protéger, les notions de voie de fait et d'emprise ont souvent comporté pour eux, dans la pratique, plus d'inconvénients que d'avantages*»[1651]. De sa part, le Commissaire du Gouvernement FOURNIER, a proposé au Conseil d'Etat de «*sonner le glas*» de la notion de voie de fait, notion qui ne peut, pour

---

[1648] V.: GUETTIER (Ch.), La responsabilité administrative, LGDJ, Paris, 1996, p.67; et aussi du même auteur, "Droit administratif", *op.cit.*, p.248; VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Droit administratif, PUF, Paris, 1982, p.151; CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.868; DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op.cit.*, pp. 291 et 547; DESGRANGES, Essai sur la notion de voie de fait en Droit administratif français, *Thèse précité*e, p.173 et s. (en fait, M. DESGRANGES avait exposé dans ladite thèse, sous le titre "*Les adversaires de la notion de voie de fait*", les objections à la théorie de voie de fait, présentées notamment par M. COUZINET, M. LAROQUE et M. BLAEVOET). V. aussi : TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en Droit français, *op. cit.*, p.73 et s.

[1649] BRAIBANT, concl. sur CEF, 15 février 1961, Werquin, RDP, 1961, p.330; FOURNIER, concl. sur CEF, 9 juillet 1965, Sieur Voskresensky, AJ, 1965, p.607.

[1650] DUEZ et DEBEYRE, Traité du Droit administratif, Librairie Dalloz, Paris, 1952, n°1185. Cf. DEBARY (M.), La voie de fait en Droit administratif, *op.cit.*, pp. 62 et 169; TURPIN (D.), Les libertés publique, *op. cit.*, p.102.

[1651] BRAIBANT, *Conclusion précitée*.

lui, se prévaloir que du poids de la tradition, «*poids respectable certes, mais dont vous estimerez sans doute, un jour ou l'autre, devoir vous décharger*»[1652].

1290• D'aucuns ont suggéré la reconnaissance d'une compétence concurrente des deux ordres de juridiction, judiciaire ou administratif au choix de la victime pour connaître de la voie de fait[1653]. D'autres auteurs ont demandé la suppression pure et simple des théories d'emprise irrégulière[1654] et de voie de fait[1655]. La critique adressée à cette dernière s'est aggravée dernièrement depuis l'intervention de la Loi française du 30 juin 2000 (relative au référé-liberté devant le juge administratif)[1656].

1291• Nous pouvons s'interroger, alors, sur la nécessité du maintien de ces théories dans notre système juridique! En effet, les raisons en vue desquelles les théories de voie de fait et d'emprise irrégulière ont été critiquées existent aussi au Liban. Rappelons que la

---

[1652] FOURNIER, *Conclusion précitée*.

[1653] DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, T.1, *op.cit.*, p.425; TURPIN (D.), Les libertés publiques, *op.cit.*, p.94;BRETTON (Ph.), *op. cit.*, pp.280-281.

[1654] Pour Mr. DRAN «*L'origine historique de la théorie de l'emprise n'est plus de mise comme argument en faveur de la compétence judiciaire, à une époque où la juridiction administrative a conquis depuis longtemps son brevet d'indépendance, de prestige et de protection des droits des administrés*» aussi «*aucune raison d'actualité, ne semble-t-il ne justifie plus cette dérogation au principe de la séparation des autorités*» : DRAN (M.), *op.cit.*, pp.290-291. Mr. BENOIT a souligné de sa part que, la compétence judiciaire en cas d'emprise irrégulière «*(…) est un résidu historique lié à l'idée dépassée de défense de la propriété privée par le juge judiciaire*» : BENOIT (F.-P.) Le Droit administratif français, Dalloz, Paris, 1968, p.440, n°748.

[1655] Mr. WEIL souhaitait «*que disparaître enfin les survivances du XIX*^{ème} *siècle qui encombrent bien inutilement*» le droit administratif : WEIL (P.), note sous CEF, 15 février 1961, Werquin, D., 1961, J., p.616. Cet auteur a remarqué, ensuite, qu'en ce qui concerne la protection des droits et libertés, l'expérience a montré que le juge administratif savait l'assumer mieux que le juge judiciaire et que la théorie de la voie de fait est une survivance d'une époque où la jurisprudence administrative n'avait pas atteint sa maturité : WEIL (P.), Le Droit administratif, *op.cit.*, p.122. Cf. DRAN (M.), *op.cit.*, p.547.

M. CHAPUS, a noté de sa part que «*(…) le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et des libertés fondamentales continue à être bêtement illustré par diverses solutions législatives, ainsi que par deux jurisprudences importantes et traditionnelles, relatives l'une à l'"emprise irrégulière" et l'autre à la "voie de fait"*» : CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, *op.cit.*, p.856.

[1656] V. : COLLIN (P.) et GUYOMAR (M.), « Chronique général de jurisprudence administrative française », AJ, 20 février 2001, p.143 et s; GUETTIER (Ch.), Droit administratif, *op.cit.*, p.248; FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, *op.cit.*, p.393.

On rappelle que selon l'article L.521-2 du Code de justice administratif (français) le juge administratif des référés peut, en cas, d'urgence «*ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle (l'Administration) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (Il) se prononce dans un délai de quarante-huit heures*». Le professeur Frier s'est interrogé: «(…) *alors que le juge administratif, a compétence pour écarter tout risque d'atteinte majeure à un droit fondamental et dispose du pouvoir d'injonction, la voie de fait ne perd-elle pas de son attrait devenant plutôt source de complication, même si elle subsiste dans la jurisprudence*»; notamment par l'arrêt du TCF du 23 octobre 2000, qui a maintenu, ou bien, réaffirmé la théorie de la voie de fait : FRIER (P.-L.), *op. cit.*, p393, n°678. Cf. COLLIN (P.) et GUYOMAR (M.), *art. préc.*, p.144; PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, p.90 et s.

théorie de voie de fait et celle d'emprise irrégulière sont empruntées au droit français, que nos juges les appliquent conformément aux solutions françaises.

1292• Mais ce qu'il faut l'évoquer, c'est qu'en droit libanais, on peut relever d'autres raisons très sérieuses, justifiant ainsi la contestation de ces théories:

1293• Si le Conseil d'État français est considéré comme faisant «*partie organiquement du pouvoir exécutif*»[1657], par contre la juridiction administrative libanaise, plus précisément le CEL, est une partie du pouvoir juridictionnel[1658]. Ainsi, les membres du CEL sont des véritables magistrats administratifs et possèdent, comme on le verra plus loin[1659], presque les mêmes garanties statutaires dont disposent les magistrats judiciaires, aussi bien au niveau de recrutement qu'au plan de l'inamovibilité. Il en est autrement quant aux membres du CEF[1660].

1294• Aussi, si en France, le principe – sur lequel se fonde la théorie d'emprise irrégulière – faisant des tribunaux judiciaires les gardiens de la propriété privée s'appuie sur nombreux textes législatifs[1661], alors qu'au Liban, on a pu remarquer le recul de ce principe suite aux réformes récentes apportées aux lois relatives à l'expropriation et à la réquisition, qui ont mis fin à la compétence du juge judiciaire libanais en matière de protection de la propriété privée, notamment en cas d'expropriation de réquisition[1662]. D'autre part, si le principe de «*l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle*», est consacré, en droit français, par des textes constitutionnels (art. 66 de la Constitution française) et législatifs (par exemple: art. 112 du Code d'instruction criminelle, et art. 136 du Code de procédure pénale), alors qu'il n'en est pas de même en droit libanais[1663].

1295• Ce faisant, on n'a pas au Liban les mêmes raisons qu'en France pour continuer à appliquer les règles de voie de fait et d'emprise irrégulière.

[1657] FRIER (P.-L.), *op.cit.*, p.377.

[1658] CEL (Section du Contentieux), n°557 du 6 mars 1967, *précité*. V. *supra*, n°44.

[1659] V. *infra*, n°1346 et s.

[1660] V.: FRIER (P.-L.), *op.cit.*, p.379, n°653.

[1661] Il est dit à cet égard, en France « *la théorie de l'emprise irrégulière découle directement du principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée. Se fondant sur la compétence que leur attribuaient certains textes législatifs, les tribunaux judiciaires en ont déduit qu'ils devaient connaître des atteintes irrégulièrement portées à la propriété privée(…)*» : BRETTON (Ph.), *op.cit.*, p.141.

[1662] V. *supra*, n°1007 et s.

[1663] V. *supra*, n°784 et 1004.

1296• Nous avons précédemment vu[1664], que le CEL dispose d'une part considérable dans le contentieux d'emprise régulière; il connaît de la totalité du contentieux de réquisition, et intervient dans un domaine, assez large, en matière d'expropriation. Il peut davantage assurer la protection de la propriété privée immobilière que le juge judiciaire, même au plan de réparation. A notre avis, aucune raison valable ne justifie l'attribution à ce dernier du contentieux indemnitaire de l'emprise irrégulière et de certaines emprises régulières[1665]. Cette théorie, dérogeant au principe de séparation des autorités d'une manière injustifiée, et constituant une source de complication et de frais pour les justiciables, devrait être supprimée. Il serait, donc, beaucoup plus simple, et avantageux pour la victime, de considérer l'ensemble des emprises, qu'elles soient régulières ou irrégulières, portant sur une propriété privée immobilière ou mobilière, comme un bloc de compétence au profit du juge administratif. Ce qui permettrait sans doute de se débarrasser de la confusion de la répartition des compétences, ainsi que de la problématique des questions préjudicielles[1666].

1297• Quant à la théorie de voie de fait: on partage l'avis du professeur RIFAAT, déclarant, à juste titre que «*l'exemple de la jurisprudence française ne devrait pas encourager l'extrapolation pure et simple, du fait notamment des considérations propres à l'histoire de France; il est en effet, regrettable d'imposer aux plaideurs les méandres de la voie de fait sans raison impérieuse*»[1667]. Mr. RIFAAT a proposé par conséquent l'intervention du juge, judiciaire ou administratif, au choix de la victime, pour connaître de «*toute atteinte aux droits fondamentaux qu'elle soit ou non constitutive d'une voie de fait*»[1668].

A cet égard aussi, Mr. le professeur FARHAT souligne qu'il faut penser à une révision des théories de voie de fait et d'emprise irrégulière, parce qu'il n'existe pas de motif historique susceptible de faire interdire le juge administratif, qui est chargé constitutionnellement de contrôler l'autorité administrative, de connaître des actes de voie de fait. Ainsi, s'interroge Mr. FARHAT, si le juge administratif est compétent pour

---

[1664] V. *supra*, n°411.
[1665] V. *supra*, n°1010.
[1666] V. *supra*, n°1203 et 1204.
[1667] RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op.cit.*, p.233.
[1668] *Ibid*, p.235.

contrôler les «*actes normaux illégaux*» de l'Administration, ne faut-il pas, à priori, soumettre à sa compétence totale les autres actes arbitraires ou vexatoires? L'auteur a ainsi pensé à la possibilité de reconnaître à la juridiction administrative le droit de statuer, à côté de la juridiction judiciaire, sur les voies de fait administratives[1669].

1298• A notre avis, la disparition pure et simple de cette théorie est sans doute souhaitable, mais à condition que le juge administratif libanais soit doté de moyens d'action réellement efficaces, surtout dans le cadre de la procédure des référés, pour faire cesser rapidement une irrégularité grave et dangereuse pour les LDF. Cette disparition est fonction, donc, d'une véritable révision du Statut du CEL.

Pourquoi continuer à appliquer des théories "importées", ne s'adaptant pas à la réalité historique et juridique du droit libanais et qui font, en outre, l'objet de controverses passionnées dans leur pays d'origine; tandis que d'autres institutions juridiques, comme le «référé-liberté», méritent d'être adoptées, puisqu'elles s'adaptent tout à fait à tout État de droit?

1299• Puisse cette nouvelle institution française (le référé-liberté) inspirer le législateur libanais pour instituer un Référé-LDF au sein de la juridiction administrative, et renforcer les pouvoirs de celle-ci face à l'Administration, pour lui permettre de défendre efficacement les LDF des administrés, que ce soit en cas de voie de fait ou en cas d'emprise irrégulière. La mise en œuvre de la Loi N°227 du 2 juin 2000 (modifiant certains articles du Statut du CEL, et créant des tribunaux administratifs de premier degré) devient alors une nécessité impérieuse.

1669 FARHAT (F.), De la liberté des associations au Liban: commentaire sur CEL, n°135 / 2003-2004, *in* RJAL, N°16, T.1, 2004, p.158 (en arabe).

CONCLUSION DE LA 2ÈME PARTIE

RÉFLEXIONS SUR LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE JUGE JUDICIAIRE LIBANAIS SUR L'ADMINISTRATION

1300• L'objet de cette *seconde Partie* consistait à étudier la compétence exceptionnelle de la juridiction judiciaire libanaise qui lui est reconnue, en matière d'atteintes portées par l'Administration aux libertés et droits fondamentaux (LDF), tant par la loi que par la jurisprudence[1670].

La question suivante s'impose: dans le cadre de sa compétence exceptionnelle, la juridiction judiciaire libanaise protège-t-elle réellement et avec efficacité les LDF?

1301• En droit libanais, le juge judiciaire est reconnu compétent pour sanctionner l'agent public coupable d'avoir porté atteinte à une liberté fondamentale (A), réparer les préjudices (B), et pour prévenir et faire cesser certaines atteintes aux LDF (C), mais nous allons constater qu'il ne dispose pas, en matière d'interprétation et d'appréciation de la validité des actes administratifs, des mêmes pouvoirs dont dispose son homologue français(D).

A- La sanction des agents publics coupables d'atteintes à une liberté fondamentale

1302• La législation libanaise comporte de nombreux textes pénaux destinés à réprimer sévèrement les infractions perpétrées par les agents publics contre les principaux aspects de la liberté individuelle, telle l'inviolabilité de la personne, du domicile et des correspondances[1671].

[1670] Nous avons certes pu constater que certaines atteintes à la propriété privée avaient été soustraites au contrôle du juge judiciaire par la volonté même du législateur (v. *supra,* n°1007 et s.). Et que la jurisprudence libanaise a limité la compétence dudit juge, en matière d'atteintes à la liberté individuelle apportées dans le cadre d'activité de police judiciaire, aux personnes contre lesquelles l'opération de police est déclenchée; sinon le juge administratif récupère sa compétence (v. *supra,* n°193 et 194*).* Il en est ainsi de même en ce qui concerne les contentieux de la voie de fait et de l'emprise irrégulière, qui échappent au contrôle de la juridiction judiciaire, en période troublées (v. *supra,* n°1141 et s., et n°1205 et s.). Ces limites apportées à la compétence, certes exceptionnelle, du juge judiciaire libanais permettent de conclure que celui-ci n'est pas le gardien exclusif des LDF face à l'Administration.

[1671] V. *supra (Section 1 du 1er Chapitre du Titre 1er de cette Partie).*

1303• Il faut souligner, cependant, qu'en dépit de cet arsenal de textes, le juge pénal libanais ne traite pas toujours les coupables d'actes attentatoires à la liberté individuelle, surtout lorsque ces coupables sont des policiers, avec la rigueur voulue[1672].

Mr. G. ASSAF souligne à cet égard que *« (…) les sanctions contre les agents de la police judiciaire coupables de violation de la loi ne sont en général qu'une mesure d'apaisement prise pour mettre fin à une réaction et sont annoncées comme étant des sanctions disciplinaires sans plus de précision, non des jugements émis par des tribunaux »*[1673]. Cela est dû, selon Mr. Ch. EL-KHOURY, à ce que *« (…) les autorités judiciaires (juge debout, juge d'instruction et juge assis) (…) trouvent dans la police judiciaire le bon assistant, voire le bon sauveur, capable, en raison de plusieurs facteurs (moment de son intervention, conditions et nature de son travail, image qu'elle revêt…), de déblayer leur chemin »*[1674]. C'est ainsi qu' *« au niveau de la répression des fautes policières, ajoute-t-il, les tribunaux ne font pas toujours preuve d'un zèle excessif pour traiter les affaires dans lesquelles sont impliqués des policiers, le Parquet hésite très souvent à poursuivre d'office, obligeant la victime à se constituer partie civile »*[1675]. L'auteur est allé plus loin en s'interrogeant : *« (…) le juge qui est présumé garant de la liberté individuelle s'est transformé en complice d'un policier agissant illégalement? »*[1676].

1304• Nous ne pouvons conclure qu'à l'inefficacité et à l'insuffisance du contrôle exercé par la juridiction judiciaire, présumée gardienne de la liberté individuelle, sur les activités de la police judiciaire et, par conséquent, sur les atteintes perpétrées par celle-ci sur l'inviolabilité de la personne et de son intimité. En fait, hormis le cas de la Cour

---

1672 V. sur cette question : ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée,* pp.175-176; EL-KHOURY (Ch.), La liberté individuelle et la police judiciaire en droit commun selon le Code de procédure pénale français comparé au Code de procédure pénale libanais, *Thèse précitée,* pp.142-301 et s.; "Mission d'enquête sur la situation des droits de l'homme au Liban", Rapport établi par la FIDH, *Rapport précité,* pp.10 à 16; "Liban-Torture et mauvais traitements infligés aux femmes placées en détention préventive : une culture de l'assentiment, Document public établi par l'Amnesty International, *Document précité,* pp.10 à 14.

1673 ASSAF (G.), *Thèse précitée,* p.176.

1674 EL-KHOURY (Ch.), *Thèse précitée,* p.142. De son côté, Mr. LAROCHE-FLAVIN a souligné, aussi, qu' *« aucun procureur général n'oserait inquiéter un policier »*, peut être car sa réussite dépend presque entièrement de la collaboration de la police : LAROCHE-FLAVIN, La machine judiciaire, Le Seuil (Collection Société) Paris, 1968, pp.101 et s.

1675 EL-KHOURY (Ch.), *Thèse précitée,* p.302.

1676 *Ibid.*

criminelle de Zahlé, en 1996, dans lequel des officiers de police judiciaire ont été jugés pour des actes de violence à l'encontre de détenus dont ils avaient la charge, aucun fonctionnaire ni avocat n'a été en mesure de citer un cas analogue, a déclaré en août 2001 Amnesty international[1677]. Ainsi le constat de la "Mission d'enquête sur la situation des droits de l'homme au Liban", daté de mai 1994, garde toute sa valeur : « *Quoiqu'il en soit, il peut être affirmé, que ces agents de la force publique libanaise, quels qu'ils soient, bénéficient d'une impunité de fait semble-t-il absolue. Cette impunité ne peut qu'encourager la multiplication des violations de droits de l'homme actuellement enregistrées* »[1678].

1305• Il faut avouer qu'en pratique, les textes pénaux libanais mis en place pour sanctionner rigoureusement les attentats à la liberté individuelle, entendue en son sens large, commis par les agents de l'Administration, sont restés, d'une manière générale, sans application, voire lettre morte. Cela s'illustre, en fait, par la rareté, pour ne pas dire l'absence, des décisions judiciaires relatives à la punition des agents de police judiciaire coupables d'actes liberticides.

Dans ces conditions, il ne reste donc à la victime que la réclamation de la réparation du préjudice.

B- La réparation des préjudices

1306• La juridiction judiciaire libanaise est compétente pour condamner l'agent public au titre de sa responsabilité civile, lorsque celui-ci a commis une faute personnelle, et ce à la façon de n'importe quel individu[1679]. Elle est (il s'agit ici de la Cour de Cassation) également compétente pour connaître des actions en réparation dirigées contre les magistrats, qu'ils soient de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, lorsque ceux-ci ont commis des actes délictueux en dehors de l'exercice de la fonction, ou dans l'exercice et à l'occasion de celle-ci. La Cour de cassation libanaise connaît, en outre,

---

[1677] dans son Document, relatif au Liban, sur la "Torture et mauvais traitements infligés aux femmes placées en détention préventive : une culture de l'assentiment", *Document précité,* p.14.

[1678] *Rapport précité,* p.16

[1679] V. *supra,* n°849.

dans l'hypothèse où l'infraction du magistrat a été commise dans l'exercice ou à l'occasion de la fonction, de l'action en réparation dirigée contre l'État[1680].

1307• A souligner que dans tels cas, le juge judiciaire, qu'il soit civil ou pénal[1681], applique, en matière d'évaluation des dommages-intérêts, les dispositions du COC libanais (notamment les articles 134 à 136 qui déterminent l'étendue et la nature de la réparation)[1682].

1308• La juridiction judiciaire libanaise est reconnue, par ailleurs, compétente pour engager la responsabilité de l'Administration à réparer les préjudices causés par le fonctionnement défectueux du service public de la Justice judiciaire, qu'il s'agisse d'agissements préjudiciables des auxiliaires de la justice et particulièrement de la police judiciaire, ou d'erreurs judiciaires (cas de succès d'un procès en révision d'une condamnation pénale), ou encore d'abus des magistrats judiciaires[1683].

1309• En effet, la juridiction judiciaire libanaise, à l'instar de son homologue français, se déclarait seule compétente pour condamner l'Administration – comme civilement responsable de ses agents – à réparer le préjudice causé par une faute commise par un auxiliaire de la justice dans l'exercice de ses fonctions, en se référant aux règles du droit et de la jurisprudence administratifs[1684]. Cette solution n'a pas manqué d'être critiquée fortement aussi bien au Liban qu'en France[1685]. Il est à souligner cependant que le contentieux issu d'une opération de police judiciaire ne relève du juge judiciaire que si la victime est la personne contre laquelle l'opération de police à été déclenchée[1686]. C'est ainsi que les actions en réparation dirigées contre l'État par des personnes étrangères à l'opération de police judiciaire ont été soustraites, au Liban, à la compétence des

---

[1680] V. art. 344, 351 et 352 du NCPP libanais. V. aussi *supra*, n°851 et 852.

[1681] V. l'art. 132 du CP libanais.

[1682] En vertu de ces articles, la réparation doit être égale au préjudice subi. Les dommages indirects aussi bien que le dommage moral et le dommage matériel entrent en ligne de compte (art.134). Mais, dispose l'article 136, si la réparation revêt en principe une forme pécuniaire, le juge peut lui donner une forme plus appropriée aux intérêts de la victime; elle intervient alors en nature, elle peut consister notamment dans des insertions par la voie de la presse.

[1683] V. *supra*, n°858 et s.

[1684] V. notamment : Appel Beyrouth (2ème ch.), 19 décembre 1958, Rec. Hatem, Fasc.36, p.30, n°3. A comparer avec l'arrêt de la Cour de cassation française du 23 novembre 1956, Giry, D.1957, p.34.

[1685] V. *supra*, n°180 et s.

[1686] V. notamment : CEL, n°172/98-99, 15 décembre 1998, RJAL, N°14, T.1, 2003, p.166.

tribunaux judiciaires[1687]. Il s'agit là d'une limitation importante de leur compétence dans le cadre du fonctionnement du service public de la Justice judiciaire.

1310• Selon l'article 333 du NCPP libanais, le juge judiciaire (il s'agit ici de la Cour de cassation) est reconnu compétent pour engager la responsabilité de l'État à réparer les dommages causés à la liberté individuelle d'un condamné injustement[1688]. Le même article dispose que la Cour de cassation doit évaluer la réparation conformément aux dispositions du COC[1689]. Il s'agit, donc, d'une indemnité sous forme de dommages-intérêts. Bien que ce pouvoir reconnu au juge judiciaire constitue une précieuse garantie pour la victime, mais là le nombre d'arrêts rendus en l'espèce, prouve la rareté des cas dans lesquels les procès en révision des condamnations pénales aboutissent à un résultat réel[1690]. D'ailleurs, la loi ne prévoit que la réparation pécuniaire d'une dangereuse violation de la liberté dont la durée a peut-être été de l'ordre de plusieurs mois! La privation injuste de la liberté est-elle vraiement réparable par une somme d'argent?

1311• Dans le cadre du fonctionnement du service de la Justice judiciaire, le législateur libanais a attribué à la juridiction judiciaire (il s'agit ici de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation) la compétence de statuer sur les actions en responsabilité dirigées contre l'État du fait des agissements préjudiciables des magistrats de l'ordre judiciaire (art. 741 à 761 du NCPC libanais). Sans doute, cette nouvelle procédure de"*prise à partie de l'État"* qui a remplacé l'ancienne procédure de " *prise à partie des magistrats*" selon laquelle l'État était à l'abri de toute responsabilité matérielle[1691], donne l'assurance au justiciable qu'il ne se heurterait pas à l'insolvabilité du magistrat mis en cause. Elle permet, de plus, de prévenir dans une certaine mesure les violations commises par les magistrats (surtout les juges d'instructions qui peuvent être amenés à commettre de terribles violations de la liberté personnelle notamment lorsqu'ils ordonnent la détention préventive)[1692], car ceux-ci savent qu'un procès est prévu à leur encontre et

---

[1687] V. *supra,* n°185 et s.

[1688] V. *supra,* n°859 et s.

[1689] Il en s'agit des articles 134 à 136 *précités* du COC libanais.

[1690] Malgré une recherche minutieuse dans les différents recueils libanais, nous n'avons pas trouvé que deux arrêts en vertu desquelles, un condamné injustement a pu obtenir, suite au succès d'un procès en révision, une réparation. V. *supra,* n°866 et 867.

[1691] V. *supra,* n°871 et s.

[1692] Certes, la détention préventive que décide le juge d'instruction représente une forme particulièrement répandue d'atteinte à la liberté individuelle.

qu'ils seront condamnés devant l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, s'ils commettent ces violation telles que : le dol, la concussion, la corruption, la faute lourde ou le déni de justice[1693]. Cependant, il faut avouer que la responsabilité de l'État pour les actes, qui portent atteintes aux libertés individuelles, commis par les magistrats judiciaires ne peut jouer que dans des hypothèses rares. Puisque, pratiquement, le justiciable se heurte à des difficultés sérieuses pour fournir la preuve de la faute lourde, du dol, de la corruption ou du déni de justice commis par un magistrat[1694].

1312• Le législateur libanais est aussi intervenu pour attribuer au juge judiciaire la connaissance de contentieux indemnitaire de certaines atteintes régulières à la propriété privée, comme celles résultant, par exemple, du classement de sites et des monuments historiques et des servitudes instituées pour les besoins de distribution de l'électricité. Le juge judiciaire libanais est reconnu également compétent, en dehors des textes, pour statuer sur le contentieux indemnitaire de l'emprise irrégulière, de l'expropriation indirecte et de la voie de fait. En l'espèce, le juge applique les règles de la responsabilité civile et, par conséquent, il évalue l'indemnisation conformément aux dispositions du COC. Cette compétence du juge judiciaire s'écarte totalement au profit du juge administratif, en périodes exceptionnelles[1695].

1313• En ce qui concerne le montant des indemnités attribuées, il est regrettable que le juge judiciaire libanais, à l'instar du juge administratif, soit généralement encore parcimonieux[1696].

1693 Ces actes constituent les cas d'ouverture de l'action en responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats judiciaires (art. 741 du NCPC libanais). Bien que c'est la responsabilité de l'État qui s'engage, comme civilement responsable de ses agents, celui-ci dispose de la faculté d'exercer une action récursoire contre le magistrat mis en cause, dans le cas où il se condamne à réparer le préjudice subi par le justiciable (v. art. 759 du NCPC libanais).

1694 Comme l'ont souligné, à juste titre, MMr. CHAVRIN (R.) et SUEUR (J.-J.), *« l'absence d'un mécanisme de responsabilité pour faute simple du service public de la justice judiciaire (…) ne favorise pas non plus la protection du droit des personnes. Le droit à l'erreur doit être reconnu à tout magistrat ainsi que le droit à réparation pour tout justiciable. L'infaillibilité du juge quasiment reconnue ainsi que la sacralisation de la justice constituent des obstacles certains à une justice-service public, garante effective des droits de la personne » :* CHAVRIN (R.) et SUEUR (J.-J.), Droits de l'homme et libertés de la personne, Litec, 3ème éd., Paris, 2000, p.237.

1695 V. *supra*, n°1146, 1211 et 1250.

1696 Statuant sur un procès en révision d'une condamnation pénale, la Cour de cassation libanaise a alloué au requérant deux millions Livres libanaise, alors que celui-ci avait réclamé cent millions : Cass. (6ème ch. pénale), n°283, 18 novembre 2003, *Al-Adl*, N°1, 2004, p.178. Autre exemple : statuant sur un contentieux d'expropriation indirecte, la Cour d'appel de Bekaa a fixé le prix d'un mètre carré du bien-fond

De toute façon, force est de constater que l'indemnisation prononcée par le juge judiciaire, surtout en matière des libertés fondamentales, ne couvre pas la totalité du préjudice. Comme le juge administratif, le juge judiciaire intervient souvent *à posteriori*. Il ne statue que s'il est saisi, et il ne peut être de fait saisi d'une plainte qu'après la survenance des faits ou l'adoption de la décision qui portent atteintes à un droit ou une liberté fondamentale.

1314• C'est ainsi que dans certains cas, l'intervention *à posteriori* du juge judiciaire ne peut réellement réparer le dommage subi, comme, par exemple, dans le cas d'atteinte à l'inviolabilité de l'intimité – plus précisément de la divulgation du secret de correspondance – : si les dommages-intérêts peuvent compenser partiellement le dommage moral subi, limiter son étendue et empêcher son aggravation, ils ne peuvent en aucun cas faire disparaître le préjudice. Les faits révélés de la vie privée resteront connus des personnes qui n'auraient pas dû les connaître. Cela dit, le juge judiciaire condamne l'auteur de l'atteinte, mais la victime de cette atteinte soufrira longtemps du préjudice qui lui a été infligé[1697].

Ceci nous renvoie aux possibilités de prévenir les atteintes aux LDF.

C- La prévention et la cessation des atteintes aux libertés et droits fondamentaux

1315• Il est à souligner, tout d'abord, que la prévention d'une atteinte à un droit ou une liberté passe par la procédure du référé. Cette procédure, qui existe, certes, en droit privé et qui permet au juge référendaire de prendre les mesures urgentes, sans toucher au fond du litige (art.579 du NCPC libanais) connaît une large application dans les relations entre particuliers. Or, le recours au référé judiciaire est très rare dans les rapports entre

---

dépossédé à 100$, tandis que ce prix a été évalué à 200$ par l'expert nommé par le Tribunal de première instance à cet effet : Appel Bekaa (4ème ch.), n°57/96, 29 mai 1996, RJL, N°8, 1996, p.891.

1697 Il faut souligner, de plus, que l'allocation de dommages-intérêts n'a en effet aucun sens, surtout en matière d'arrestations ou détentions illégales, si elle ne s'accompagne pas de la cessation de l'atteinte à la liberté, en l'espèce de délivrer la victime. En dehors du cas de voie de fait qui donne au juge judiciaire le pouvoir de réparer le préjudice et d'y mettre fin, aucune loi n'est hélas intervenue pour instituer au Liban (il en est aussi de même en France) la procédure d'*habeas corpus* adoptée dans le système juridique anglo-saxon. Grâce à cette procédure, le juge ordinaire est compétent pour enjoindre au responsable d'une détention, quel qu'il soit, de lui présenter le prisonnier et d'expliquer les raisons de la détention. Si celle-ci s'avère abusive, il ordonne la mise en liberté immédiate. V. sur cette question : DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (J.), « le pouvoir judiciaire et les libertés au Royaume-Uni », *in* Pouvoirs, n°37, 1986, p.101; LERUEZ (J.), Gouvernement et politique en Grande-Bretagne, Dalloz, Paris, 1989, p.365.

l'Administration et les administrés. Car, le principe de séparation des autorités juridictionnelles judiciaires et administratives interdit évidemment au juge référendaire judiciaire de statuer sur les atteintes administratives aux LDF des administrés.

1316• D'autre part, le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, notamment des pouvoirs, exécutif et juridictionnel[1698], ne permet pas au juge judicaire d'adresser des injonctions contre l'Administration en vue de faire cesser l'atteinte commise par celle-ci à un droit ou une liberté fondamentale. Cependant, par une jurisprudence constante et bien établie, au Liban et en France, le pouvoir de prévenir et de faire cesser les atteintes administratives aux LDF a été reconnu au juge judiciaire, seulement en matière de voie de fait commise en période normale[1699].

1317• Un tel pouvoir exorbitant du droit commun comme dérogeant au principe de séparation des pouvoirs exécutif et juridictionnel, et à celui de séparation des autorités juridictionnelles judiciaires et administratives, se conçoit, d'après la jurisprudence libanaise[1700] inspirée du droit français, dans la logique de la dénaturation. En admettant que l'acte de l'Administration, qualifié de voie de fait, perd le caractère administratif, cet acte serait alors assimilable à celui d'un simple particulier et justifie, comme tel, la compétence de la juridiction judicaire. De plus, il cesse de bénéficier de la protection résultant des deux principes susmentionnés.

Ainsi, l'Administration se met, en l'occurrence, en dehors des règles du droit public, et se trouve située à pied d'égalité avec les particuliers. C'est pourquoi, le juge judiciaire, statuant en référé[1701], est reconnu compétent pour prévenir la réalisation de la voie de fait administrative attentatoire aux LDF, ainsi que pour adresser à l'Administration des injonctions, assorties au besoin d'astreintes[1702], en vue de faire cesser la voie de fait par des restitutions, destructions, expulsions, etc. Donc, en cas de voie de

---

1698 V. al.(e) du préambule de la Constitution libanaise.

1699 Car, « *(…) une fois établie l'existence de circonstance exceptionnelle, la voie de fait ne saurait être retenue pour modifier l'ordre des compétences, les tribunaux administratifs restant toujours compétents (…)* », a décidé le CEL : v. Arrêt n°1227, 1er août 1963, Libaridian, Rec. Chidiac, 1964, p.46. De toute façon, v. *supra*, n°1111 et s.

1700 V. Cass. (3ème ch.), n°2, 28 octobre 1982, RJL, 1980 à 1987, p.134 (notamment pp.138-139); n°3, 10 avril 1986, RJL, 1980 à 1987, p.232 (notamment pp.237-238); CEL, n°574/2005-2006, 12 juillet 2006, *Al-Adl*, N°4, 2006, p.1473. V. aussi *supra*, n°1037 et s.

1701 V. art. 579 du NCPC libanais.

1702 V. art. 587 du NCPC libanais.

fait, le principe de séparation des pouvoirs et celui de séparation des autorités ne font pas obstacle à ce que le juge judiciaire (référendaire) prévienne les atteintes aux LDF et à ce qu'il prononce des injonctions à l'encontre de l'Administration.

1318• Les pouvoirs du juge judiciaire se heurteront toutefois à l'absence de contrôle des actes de gouvernement et au principe de l'intangibilité des ouvrages publics achevés et mal plantés[1703].

1319• Néanmoins, il faut rappeler enfin que le juge judicaire, qui est compétent pour constater l'existence de la voie de fait, peut apprécier lui-même l'irrégularité de l'acte administratif. Cela veut dire, qu'il n'est pas tenu de renvoyer cette appréciation au juge administratif au titre de question préjudicielle[1704].

Qu'en est-il alors en ce qui concerne les autres actes administratifs, non qualifiés de voies de fait?

D- La question d'interprétation et d'appréciation de la validité des actes administratifs par le juge judiciaire libanais

1320• D'après le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la juridiction judiciaire ne peut être saisie d'actions principales tendant à l'interprétation ou à l'appréciation de la validité des actes administratifs. Ces questions peuvent lui être posées de manière incidente, c'est-à-dire, par voie d'exception, au cours d'un procès pour la solution duquel elle fera application du principe selon lequel « *le juge de l'action est le juge de l'exception* ».

1321• Or, ce dernier principe, s'il prévaut en droit privé, ne peut recevoir application lorsque l'exception soulevée devant la juridiction judiciaire relève de la juridiction de l'ordre administratif. Ici, le principe selon lequel « *le juge de l'action est le juge de l'exception* » doit, en principe, s'incliner devant le principe de séparation des autorités.

1703 V. *supra*, n°1132.

1704 Cass. (3ème ch.), n°3 du 10 avril 1986, *précité*. V. aussi *supra,* n°1100 et s.

Ainsi, le juge judiciaire devrait en pareil cas surseoir à statuer et renvoyer au juge administratif la question soulevée à titre incident qui présente une réelle difficulté de caractère préjudiciel[1705]. C'est ce qui ressort de l'article 65 du Statut du CEL[1706].

1322• Néanmoins, au Liban comme en France, une distinction est faite à cet égard entre le juge judiciaire statuant en matière non répressive (civil ou commercial) et celui statuant en matière répressive, de sorte que les pouvoirs du juge non répressif, où prédomine le principe de séparation des autorités, sont plus limités que ceux du juge répressif pour lequel s'applique le principe du « *juge de l'action est juge de l'exception* ».

1- Questions préjudicielles devant le juge non répressif

1323• Comme en France, il est reconnu au juge judiciaire libanais statuant en matière non répressive d'interpréter les actes administratifs réglementaires comme il peut interpréter la loi. En revanche il ne doit ni interpréter les actes individuels, ni, à plus forte raison, apprécier la validité des actes administratifs tant réglementaires qu'individuels[1707], sauf en cas de voie de fait qui les dénature[1708].

1324• Mais, si la juridiction judiciaire est incompétente pour interpréter les dispositions obscures ou ambiguës des actes administratifs individuels, qui constitue une

---

[1705] D'ailleurs, lorsque le juge administratif se trouve en présence d'une question de droit privé soulevant des difficultés sérieuses, il la considère comme préjudicielle et renvoie au juge judiciaire qui sera saisi par le requérant : par exemple, les contestations relatives à l'état des personnes ou à la propriété privée, etc.. V. sur ce point : BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, *op. cit.*, p.185.

[1706] En effet, cet article dispose : « *Le Conseil d'État connaît des demandes d'interprétation ou d'appréciation de la validité des actes administratifs. Les juridictions judiciaires devront surseoir à statuer sur les litiges qui leur sont soumis, toutes les fois que la solution de ces litiges comporte l'interprétation ou l'appréciation de validité d'un acte administratif dont l'examen échappe à leur compétence. La partie la plus diligente expose la question devant le Conseil d'État qui rendra un avis qui lie les juridictions judiciaires pour l'affaire concernée* ».

[1707] V. par exemple : CEL, 18 août 1968, Rec. Chidiac, 1969, p.209; 2 juillet 1969, Rec. Chidiac, 1969, p.175; Cass. (8ème ch.), n°151, 27 octobre 2005, *Al-Adl*, N°1, 2006, p.226 (incompétence du juge civil pour interpréter un décret d'expropriation); Cass. (4ème ch.), n°16, 19 mai 1988, RJL, 1988, p.548; Cass., 16 décembre 1969, Rec. Baz, N°17, p.144, n°45 (incompétence du juge civil pour apprécier la légalité de la décision ordonnant la démolition d'un immeuble); 31 mai 1958, Rec. Baz, N°6, p.84, n°39 (incompétence du juge civil pour apprécier un décret d'alignement). V. aussi : Cass., 19 janvier 1965, RJL, 1965, p.183; 29 avril 1965, RJL, 1965, p.760. La jurisprudence libanaise s'est inspirée en la matière de l'arrêt du Tribunal des conflits français du 16 juin 1923, septfonds, *in* Rec. Leb., p.498 et, D. 1924, 3,41, concl. Matter.

[1708] V. par exemple : Cass. (3ème ch.), n°3 du 10 avril 1986, *précité.*

question préjudicielle, il lui incombe d'en faire application quand ils sont clairs et précis[1709].

1325• D'autre part, la règle qui interdit au juge non répressif d'apprécier les actes administratifs réglementaires connaît une exception en droit français, surtout lorsque l'acte en question (règlement) porte une atteinte grave au droit de propriété ou à la liberté individuelle. En pareil cas il est permis au juge civil d'apprécier lui-même, par voie d'exception, la légalité de tel acte[1710]. Cette solution n'a été pas adoptée au Liban. C'est ainsi que l'incompétence du juge libanais non répressif pour apprécier la légalité des actes administratifs a une portée absolue.

Qu'en est-il alors du juge répressif?

2- Questions préjudicielles devant le juge répressif

1326• En France, le principe selon lequel « *le juge de l'action est juge de l'exception* » l'emporte en matière pénale sur celui de séparation des autorités administratives et judiciaires, parce que « *les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque de cet examen dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis* » (art. 111-5[1711] du nouveau Code pénal français).

1327• Cette solution apportée par la loi française a mis terme à l'opposition qui s'était manifestée, autrefois, entre le Tribunal des conflits et la Cour de cassation (Chambre criminelle). Dans l'affaire Avranches et Desmarets[1712], le TCF avait reconnu au juge répressif le pouvoir d'interpréter et d'apprécier la légalité des actes réglementaires. Mais concernant les actes non réglementaires, le Tribunal des conflits semblait interdire à

[1709] Cela veut dire, qu'il n'y aura question préjudicielle que si la contestation sur le sens de l'acte est sérieuse, porte sur des dispositions obscures; le juge judiciaire ayant à faire application des actes clairs et précis, sans renvoi au juge administratif : V. Cass., 10 mars 1939, RJM, T.1, p.260; CEL, 5 décembre 1962, Rec. Chidiac, 1963, p.94; du 18 août 1968 et du 2 juillet 1969 *précités*. V. en France : TCF, 18 décembre 1943, État français c./Chouard, Rec. Leb. p.324.

[1710] V. sur ce point : PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, p.93; DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, T.1, *op. cit.*, pp.427-428. V. aussi : TCF, 30 octobre 1947, Barinstein, D.1947, p.477, RDP, 1948, p.86, note Waline; TCF, 22 novembre 1951, Dlle Mineur, Rec. Leb., p.647 (incompétence du juge civil français pour apprécier la légalité des administratifs individuels restrictifs des libertés ou de la propriété).

[1711] Issue de la Loi N°92-683 du 22 juillet 1992, entrée en vigueur en mars 1994.

[1712] TCF, 5 juillet, 1951, Rec. Leb., p.638.

ce juge de connaître la légalité de ces actes, sauf le cas de prescriptions législatives contraires. Alors que pour la Chambre criminelle de la Cour de cassation[1713], le juge répressif peut apprécier la légalité des actes administratifs individuels ou réglementaires s'ils servent de base à la poursuite mais non lorsqu'ils sont invoqués comme moyen de défense.

1328• Ainsi faut-il désormais affirmer que l'article 111-5 cité précédemment du nouveau Code pénal français donne au juge répressif une pleine compétence pour interpréter et apprécier la légalité de tous les actes administratifs lorsqu'ils sont invoqués devant lui. « *C'est un premier pas – important – vers la suppression des questions préjudicielles imposant le renvoi du juge judicaire au juge administratif »*[1714].

Hélas, ce pas important, visant à « *garantir la rapidité et l'exemplarité de la sanction pénale »*[1715], n'a été pas suivi par le législateur libanais.

1329• En effet, comme le juge statuant en matière non répressive, le juge répressif libanais peut interpréter les actes administratifs réglementaires, mais rien ne permet d'affirmer, ni dans la jurisprudence ni dans la loi, qu'il peut interpréter les actes individuels.

Quant à l'appréciation des actes administratifs : l'article 369-d du NCPP libanais a disposé que les matières administratives constituent des questions préjudicielles devant le juge pénal, sans donner aucune précision sur la nature de ces matières. Cependant, il est admis en droit libanais que ledit juge ne peut qu'apprécier la légalité des actes réglementaires, vu que d'après l'article 770 du CP libanais « *quiconque contrevient aux règlements administratifs ou municipaux légalement pris sera puni (…) »*. La doctrine libanaise[1716] a déduit qu'il ressort de ces dispositions que le juge pénal est compétent pour se prononcer, par voie d'exception, sur la validité des règlements administratifs qui servent de fondement à la poursuite. Bien entendu, il ne pourra pas annuler ces

---

[1713] Arrêt du 21 décembre 1961, Dme Leroux, Bulletin des arrêts de la Cour de cassation française, n°551, p.1053.

[1714] DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), *op. cit.*, pp.426-427.

[1715] FRIER (P.-L), Précis de Droit administratif, *op. cit., p.411.*

[1716] V. EL-KAISSI (M.), Le Droit administratif général, *"Al-Halabi"*, 1ère éd., Beyrouth, 2007, p.265 (en arabe); FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2, *op. cit.*, p.55; EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, *op. cit.*, p.479.

règlements, mais en refusant d'en punir la violation, il aboutira en pratique à en paralyser l'application.

1330• En somme, l'interprétation des actes administratifs règlementaires peut être effectuée par le juge judiciaire libanais, qu'il soit répressif ou non répressif. En revanche l'interprétation ainsi que l'appréciation des actes non règlementaires échappent toujours à son contrôle. Quant aux actes règlementaires, ils ne peuvent être appréciés que par le juge répressif, le juge non répressif étant incompétent en la matière.

1331• Nous pouvons conclure, donc, que les pouvoirs du juge libanais non répressif, quant à l'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs sont, presque, identiques à ceux de son homologue français. Tandis que les pouvoirs du juge libanais répressif, en la matière, sont plus limités que ceux du juge répressif français.

Ainsi, au Liban, le principe du « *juge de l'action est juge de l'exception* » ne s'applique pas pleinement en matière pénale; le principe de séparation des autorités étant toujours le principe de base auquel le premier principe ne fait que déroger.

1332• Il faut espérer que la solution apportée par la loi française – qui reconnaît au juge pénal une réelle plénitude de juridiction – inspire le législateur libanais. Surtout car la multiplication des questions préjudicielles, particulièrement devant le juge répressif qui possède des pouvoirs considérables à l'égard des citoyens, retarde la procédure pénale, et entraîne une "justice injuste".

* * *

1333• L'examen des pouvoirs dont dispose le juge judicaire libanais à l'égard de l'Administration, sous réserve de l'injonction en cas de voie de fait, montre que ce juge n'est pas mieux armé que le juge administratif en matière de protection des droits et libertés fondamentaux des administrés.

1334• Tous deux sont parcimonieux dans l'évaluation d'une indemnité dûe par l'Administration. Le pouvoir du juge judiciaire d'empêcher le dommage et de faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale est limité à l'hypothèse de la voie de fait commise en période normale, alors que le pouvoir du juge administratif de prévenir les atteintes aux LDF, que ce soit par la procédure de référé ou celle de sursis à exécution, n'est pas

limité à des atteintes déterminées, mais s'étend à tous les actes liberticides, sous certaines conditions[1717].

1335• Dans certains cas (emprise irrégulière par exemple), l'intervention du juge judiciaire dépend de l'intervention du juge administratif. Car, la compétence du premier pour réparer les préjudices causés par l'emprise ne peut être mise en œuvre qu'une fois la légalité de cette emprise est appréciée par le second[1718].

1336• Le juge judiciaire libanais ne dispose d'aucun pouvoir pour obliger l'Administration à exécuter les décisions qu'il rend à son encontre[1719]. D'ailleurs, nous avons déjà observé que les pouvoirs du juge judiciaire libanais, surtout le juge pénal, en matière d'interprétation et d'appréciation de la validé des actes administratifs sont plus limités que ceux des son homologue français.

1337• Pour toutes ces raisons, et dans ces conditions, nous pouvons constater qu'il est difficile de soutenir que saisir le juge judiciaire présente plus d'intérêt pour les justiciables que de porter leurs contestations devant le juge administratif. Ainsi l'exclusion de la compétence de ce dernier juge en matière des LDF ne se justifie pas en raison de l'efficacité des pouvoirs dont dispose le juge judiciaire à l'égard de l'Administration.

1338• Nous pouvons conclure à l'inexactitude de l'affirmation selon laquelle les LDF seraient mieux protégés par le juge judiciaire que par le juge administratif. Ce constat se motive, en outre, par le fait qu'au Liban, les juges de deux ordres de juridiction bénéficient des mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité, et appliquent des règles procédurales qui sont extrêmement voisines.

1717 V. *supra*, n°731 et s.
1718 V. *supra*, n°1202 et s.
1719 V. *infra*, n°1393.

CONCLUSION GÉNÉRALE

CONTESTATION DE LA RÈGLE DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES JURIDICTIONS, JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIVE, EN MATIÈRE DE PROTECTION DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION

1339• Au terme de cette étude, il s'avère indispensable de répondre à la question suivante : faut-il maintenir le principe faisant du juge judiciaire le gardien des LDF, ou faut-il l'abandonner? La réponse à cette question dépend, en fait, de savoir si les administrés ont un intérêt réel à ce que leur litiges concernant les atteintes portées par l'Administration aux LDF soient jugés par la juridiction judiciaire.

1340• Certes, il n'y a pas de véritable garantie des LDF sans possibilité de recours à un juge pour les faire respecter. Mais, il ne suffit pas que la victime d'une atteinte à sa liberté ou à son droit songe à saisir ce juge, il faut encore que cette atteinte soit sanctionnée efficacement par un juge indépendant et impartial, et selon une procédure équitable. Cela signifie que les textes protecteurs des LDF ne peuvent être transformés en valeurs vécues, ou bien être traduits dans la réalité que par des juges indépendants et impartiaux, notamment à l'égard du pouvoir exécutif ou de l'Administration[1720]. Ainsi, pour que la juridiction judiciaire puisse être considérée comme la véritable gardienne des LDF face à l'Administration, il importe qu'elle manifeste sa supériorité sur la juridiction administrative dans l'indépendance et l'impartialité, la procédure qu'elle applique et les pouvoirs de ses tribunaux.

1341• Les pouvoirs dont disposent les juges, judiciaire et administratif sont, sous réserve de l'injonction reconnue au juge judiciaire en cas de voie de fait seulement,

---

[1720] Cf. WACHSMANN (P.), Liberté publiques, Dalloz, 3ème éd., Paris, 2000, p.113.

extrêmement voisins[1721]. Qu'en est-il exactement en ce qui concerne la procédure applicable devant les deux ordres de juridiction et la question de l'indépendance et de l'impartialité de leurs juges? C'est ce qu'il faut rechercher en confrontant, d'une part, les garanties d'indépendance et d'impartialité des juges judiciaires et administratifs (§1) et, d'autre part, les garanties provenant de l'organisation des règles procédurales applicables devant chaque ordre de juridictions (§2).

§1 – Les garanties d'indépendance et d'impartialité des juges judiciaires et administratifs[1722]

1342• En effet, l'existence d'un pouvoir juridictionnel indépendant est l'un des contre-pouvoirs propre à limiter les abus de l'Administration : son indépendance implique nécessairement celle des juges, et l'indépendance de ceux-ci constitue « *une condition préalable de l'impartialité* »[1723].

1343• Affirmation textuelle de l'indépendance du pouvoir juridictionnel libanais. La Constitution libanaise a énoncé expressément dans l'alinéa (e) de son préambule que « *le régime est fondé sur le principe de séparation des pouvoirs, leur équilibre et leur collaboration* ». Elle a ensuite confiée, sous le Titre II traitant "Des pouvoirs", le pouvoir judiciaire aux tribunaux des différents ordres et degrés (art.20)[1724]. Ce faisant, la première Constitution libanaise de 1926 a érigé la Justice en pouvoir indépendant et égal, au moins théoriquement, aux deux autres pouvoirs de l'État[1725]. L'indépendance du pouvoir judiciaire libanais va être réaffirmée ensuite par

---

[1721] V. *supra*, n°1333 et s.

[1722] V. sur cette question, en Droit libanais : EL-HAJJAR (A.), « Le pouvoir judiciaire au Liban », *in Al-Adl*, N°2, 2006, p.488 (en arabe); DIAB (N.), « Indépendance et impartialité du juge », *in Al-Adl*, N°4, 2005, p.383; KABBANI (K.), « La réforme législative et le système judiciaire », *in* Bulletin mensuel de l'Association des banques au Liban, N°6/2004, juin 2004, p.60 (en arabe); ABOU RJAILI (K.-S.), « De l'indépendance de la Justice », *in* RJAL, N°15, T.1, 2003, p.120 (en arabe).

[1723] CROCQ (P.), « Le droit à un tribunal impartial » *in* "Libertés et droits fondamentaux", sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz, 9ème éd., Paris, 2003, p.414.

[1724] Le texte de l'article 20 de la Constitution libanaise est cité dans l'Annexe I.

[1725] En conséquence, la Constitution libanaise a tranché le débat français sur la question de savoir si la Justice constitue un "pouvoir", ou une " autorité comme l'a qualifié la Constitution française de 1958 (art. 64 et 66). V. sur ce point : DIAB (N.), « Indépendance et impartialité des juges », *art. préc.*,pp.489-492; SALEH (A.), « La Justice libanaise est érigée en pouvoir judiciaire » *in* RJL, 1945, p.3; GHANEM (G.), « Constitution, Justice et Déontologie judiciaire : Relations et prespective », *in* RJAL, N°17, T.1, 2005, pp.30-31. V. en France : VINCENT (J.), GUINCHARD (S.) et autres coll., La justice et ses institutions, Dalloz, 4ème éd., Paris 1996, p.78; BEIGNIER (B.), Droits fondamentaux et règles principales du procès civil, Montchrestien, 3ème éd., Paris, 2000, pp.35-36.

l'incorporation de la Déclaration universelle de droits de l'homme de 1948 et des Pactes internationaux de 1966 dans la Constitution libanaise, et ce en vertu de l'alinéa (b) de son préambule[1726]. Au niveau de la législation, l'article premier du NCPC libanais dispose : « *La Justice est un pouvoir indépendant vis-à-vis des autres pouvoirs dans l'instruction et le jugement des affaires. Cette indépendance ne peut avoir aucune limite non prévue par la Constitution* ». L'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions a été consacrée également par l'article 4 du CJJ libanais (pour les juges judiciaires) et par l'article 4 du Statut du CEL (pour les juges administratifs).

1344• Confirmation jurisprudentielle de l'indépendance du pouvoir juridictionnel libanais. En fait, la jurisprudence libanaise n'a pas hésité à confirmer cette indépendance chaque fois qu'elle était remise en cause. Dans un arrêt de principe, le CEL a décidé que « *conformément au principe de séparation des pouvoirs, il revient au seul pouvoir juridictionnel de statuer sur les litiges nés entre les particuliers eux-mêmes ou entre ceux-ci et les personnes morales (…)* »[1727]. De son côté, le CCL a eu également l'occasion de reconfirmer, dans une décision récente, très importante, l'indépendance du pouvoir juridictionnel à l'égard des autres pouvoirs, et a considéré que l'article 20 de la Constitution libanaise garantit aussi bien l'indépendance de la juridiction administrative que celle de l'ordre judiciaire[1728]. Le CCL apparaît, alors, comme un protecteur de l'indépendance de la Magistrature contre les empiètements des pouvoirs, législatif et exécutif.

1345• Affirmée par les textes puis confirmée par la jurisprudence, l'indépendance du pouvoir juridictionnel doit impliquer celle des juges, notamment à l'égard de l'Exécutif ou de l'Administration. Sans doute, la protection des LDF, n'est pas indifférente à l'indépendance et à l'impartialité du juge[1729]. C'est pourquoi, la Constitution

---

1726 Notamment par l'article 10 de la Déclaration universelle de 1948 et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, qui font partie intégrante de l'ordonnancement juridique au Liban, d'après l'alinéa (b) du préambule de la Constitution, et l'article 2 (al.2) du NCPC libanais qui consacre la supériorité des textes internationaux sur les lois ordinaires. V. sur ce point : ABOU RJAILI (K.-S.), « De l'indépendance de la Justice », *art. préc.*, pp.121-122. V. aussi *supra*, n°11.

1727 CEL (Conseil du contentieux), n°557, 6 mars 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.91. V. aussi dans le même sens : CEL, n°1088, 12 novembre 1968, Rec. Chidiac, 1968, p.185; n°1210, 16 décembre 1968, Rec. Chidiac, 1969, p.33.

1728 CCL, n°5/2000, 27 juin 2000, *in* JO (libanais), N°28 du 29 juin 2000, p.2228.

1729 Ces deux qualités ne sont pas « *de simple garanties de bonne justice, elles sont de l'essence même de la fonction de juge* » : WIEDERKEHR (G.), « Qu'est-ce qu'un juge? », *in* Mélanges en l'honneur de R. Perrot, Dalloz, Paris, 1995, p.582.

libanaise a confié au législateur, en vertu de l'article 20, le soin d'établir un statut qui assure aux juges les garanties indispensables pour exercer leur fonction juridictionnelle indépendamment de tout autre pouvoir (A). Indépendant à l'égard de l'Administration, le juge doit être ensuite « *un juge sans préjugé* »[1730] qui peut se prononcer sans « *parti pris* »[1731] ou encore qui n'a aucun « *a priori* »[1732] vis-à-vis de l'affaire qui lui est soumise. En somme, un juge impartial (B).

A- Les garanties d'indépendance des juges judiciaires et administratifs

1346• Certes, la protection de LDF dépend des garanties statutaires dont jouissent les juges. Le législateur libanais s'est efforcé de garantir l'indépendance de ceux-ci par la consolidation de leur statut. Il a aussi essayé de la sorte, de traiter de manière égale les juges administratifs et ceux de l'ordre judiciaire, en considérant les membres de la juridiction administrative comme de véritables juges.

1347• En effet, d'après l'article 4 du Statut du CEL : « *Les membres du Conseil d'État sont des juges administratifs indépendants dans l'exercice de leurs fonctions*[1733]*. Ils ne peuvent être mutés ni révoqués ou être l'objet d'une mesure quelconque de nature à porter atteinte à leur situation que dans les limites de cette loi* ». La même disposition est reprise dans l'article 44 du CJJ libanais concernant les juges judiciaires. Ainsi, en confrontant le statut du juge administratif à celui de juge judiciaire on observera que tous deux disposent de mêmes garanties tant au niveau du recrutement et de l'avancement (1) qu'à celui de l'inamovibilité et de la discipline(2).

1- Le recrutement et l'avancement des juges administratifs et judiciaires

1348• Au Liban, le recrutement et l'avancement des juges des deux ordres de juridiction s'effectuent de la même manière.

[1730] CROCQ (P.), « Le droit à un tribunal impartial », *art. préc.*, p.414.

[1731] FRICERO (N.) et PEDROT (Ph.), « Les droits fondamentaux spécifiques au procès civil », *in* " Libertés et droits fondamentaux" (sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET), *op. cit.*, p.531.

[1732] DIAB (N.), « Indépendance et impartialité du juge », *art. préc.*, p.408.

[1733] Alors qu'en France, les membres du CE ne sont pas considérés par les textes comme des magistrats administratifs. V. : FRIER (P.-L.), Précis du Droit administratif, *op.cit.*, p.379. Les juges de la juridiction administrative française sont, sous certaines réserves, « *des fonctionnaires "ordinaires"* », soumis au Statut général de la fonction publique, « *même si nombre d'entre eux ont le titre de magistrats* ». *Ibid,* p.377. V. aussi : PEISER (G.), Contentieux administratifs, *op. cit.*, pp.10-11.

1349• En ce qui concerne le recrutement : il s'effectue, en général, à travers un concours d'accès à l'"Institut des études judiciaires", au sein duquel il existe trois sections : la Section de droit public, la Section de droit fiscal et la Section de droit privé[1734]. Ce faisant les magistrats libanais, qu'ils soient de l'ordre judiciaire ou administratif, sont recrutés par l'intermédiaire d'une même Institution[1735]. Le mode de recrutement des juges libanais présente une certaine objectivité, car il repose sur la sélection des candidats à la suite d'épreuves organisées par le Bureau du Conseil d'État (BCE) pour les juges administratifs[1736], et par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) pour les juges judiciaires[1737]. Ce mode de recrutement garantit l'indépendance des futures juges à l'égard de l'Exécutif : les candidats admis au concours sont nommés, en tant que juges stagiaires[1738], par décret sur proposition du ministre de la Justice après approbation du BCE (pour les juges administratifs) et du CSM (pour les juges judiciaires)[1739].

1350• En ce qui concerne l'avancement : il s'effectue dans l'institution du CEL par passage automatique d'un grade à un autre, et au choix d'une catégorie à l'autre. Autrement dit, les fonctions sont associées aux catégories et aux grades[1740] : suivant le niveau auquel il est parvenu, le juge administratif pourra prétendre occuper une certaine poste. Il s'agit donc du système de l'avancement à l'ancienneté combiné à celui de l'avancement au choix[1741]. L'accord du BCE est toujours requis pour la promotion des conseillers et des conseillers-adjoints de première et deuxième catégorie[1742]. Ledit système

---

[1734] Les deux premières sections sont compétentes pour former les futurs conseillers au Conseil d'État et à la Cour des comptes, alors que la troisième est compétente pour former les futurs juges judiciaires (v. art.54 et 76 du CJJ libanais).

[1735] Alors qu'en France, c'est l'École national d'administration qui forme les futures juges de l'ordre administratif, et l'École nationale de la magistrature qui forme ceux de l'ordre judiciaire. V. sur ce point : LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p.38.

[1736] V. art. 9 du Statut du CEL et art. 76 du CJJ libanais.

[1737] V. art. 60 du CJJ libanais.

[1738] Et se rattachent à l'Institut des études judiciaires pour une durée de trois ans (v. art.64 et 76 du CJJ libanais).

[1739] V. art.9 du Statut du CEL et art.64 du CJJ libanais.

[1740] Le magistrat débutant est nommé au dernier grade de la dernière catégorie (v. art.9 et 21 du Statut du CEL).

[1741] Par exemple : d'après l'article 6 du Statut du CEL le président de chambre doit être choisi parmi les conseillers des trois grades les plus élevés. Les conseillers sont choisis parmi les conseillers adjoints de première catégorie qui appartiennent au moins au deuxième grade (art.7 du Statut du CEL).

[1742] V. art. 6 à 9 du Statut du CEL.

s'applique également aux juges judiciaires, qu'ils soient du siège ou du parquet[1743]. En général, toutes les décisions relatives à la carrière des magistrats judiciaires dont celles de l'avancement, nécessitent l'accord du CSM, selon l'article 5 du CJJ libanais.

2- L'inamovibilité et la discipline des juges administratifs et judiciaires

1351• Comme nous allons le voir, les juges administratifs libanais bénéficient, au même titre que pour tous les autres juges du corps de la magistrature, du principe de l'inamovibilité. De même, le régime disciplinaire des membres du CEL révèle les mêmes garanties que celles dont disposent les juges judicaires.

1352• En ce qui concerne l'inamovibilité : Considérée comme la garantie « *traditionnelle »*[1744] de l'indépendance des juges, l'inamovibilité signifie pour ceux-ci ne pouvoir être déplacés ou révoqués que conformément à la loi[1745] . Juge administratif et juge judiciaire, tous deux bénéficient en effet de l'inamovibilité prévue par l'article 20 de la Constitution libanaise[1746]. Le législateur est venu consacré cette garantie principale de l'indépendance des juges envers l'Exécutif par les articles 4 du Statut du CEL (pour les juges administratifs) et 44 du CJJ libanais (pour les juges judiciaires), qui stipulent que ces juges ne peuvent être mutés ou révoqués ou être l'objet d'une mesure quelconque de nature à porter atteinte à leur situation que dans les limites et les conditions prévues par la loi. Ce faisant, la garantie de l'inamovibilité est accordée expressément, en droit libanais, à tous les magistrats sans distinction[1747]. Alors qu'en France, les membres du CEF n'ont

---

[1743] Par exemple : le conseiller près la Cour d'appel, le président de chambre dans l'un des tribunaux de première instance, le juge d'instruction, le procureur général près la Cour d'appel et le Commissaire de gouvernement adjoint auprès du Tribunal militaire doivent être choisis parmi les juges judiciaires qui appartiennent au quatrième grade au moins (V. art.80, al.1er et 2 du CJJ libanais).

[1744] BRETION (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op. cit.*, p.205.

[1745] Cf. BRETTON (Ph.), *op. cit.*, p.209; PONTIER (J.-M.), Droit fondamentaux et libertés publiques, *op. cit.*, 2001, p.63; RIRAAT (H.-T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, *op. cit.*, p.16.

[1746] V. la décision du CCL, n°5/2000 du 27 juin 2000, *précitée*. V. aussi CCL, n°2/95, 25 février 1995, *in* JO libanais, N°9 de 1995, p.183. Cf. CCF, n°67-31 DC, 26 janvier 1967, Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11ème éd., 2001, p.185; n°80-119 DC, 22 juillet 1980, même ouvrage, p.411.

[1747] Ainsi, comme l'a constaté à juste titre Mr. Le professeur H.-T. RIFAAT, au Liban « *il n'y a aucun texte qui prive les magistrats du parquet des garanties de l'article 20 de la Constitution; ils en tirent le principe de leur protection au même titre que leurs autres collègues »* : *in* "Libertés et droits fondamentaux », *op. cit.*, p.289.

qu'une inamovibilité « *de fa*it »[1748] ou bien « *coutumière* »[1749], et seuls les magistrats du siège sont inamovibles[1750].

1353• *S'agissant de la mutation des juges libanais vers les différents postes de l'Administration*, il ne peut intervenir qu'après le consentement du magistrat intéressé et l'approbation du BCE, pour les juges administratifs, et du CSM, pour les juges judiciaires (v. art.7 du Statut du CEL et art.48 du CJJ libanais respectivement). *S'agissant de la révocation des juges libanais*, qui représente la sanction la plus lourde, elle ne peut être décidée par l'Exécutif[1751], mais par un jugement qui sera rendue par la juridiction disciplinaire compétente à l'égard des juges de chaque ordre de juridiction[1752].

1354• En ce qui concerne le régime disciplinaire applicable aux juges administratifs et judiciaires : il révèle les mêmes garanties pour les juges des deux ordres de juridiction. En effet, le droit libanais assure à tous les juges leur droit d'être jugés par une juridiction disciplinaire[1753] : il s'agit du "Conseil de discipline" compétent à l'égard des juges administratifs et du "Conseil disciplinaire des juges" compétent à l'égard

---

[1748] V. LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p.37.

[1749] V. CROCQ (P.), « Le droit à un tribunal impartial », *art. préc.*, p.420. Il est à souligner, au contraire, que les juges des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel bénéficient, en France, du principe d'inamovibilité prévue par l'article L.213-3 du CJA.

[1750] Art.64 (dernier alinéa) de la constitution française. V. sur ce point : LEBRETON (G.), *op.cit.*, p.37.

[1751] Consacré par l'article 20 de la Constitution libanaise et par l'article 4 du Statut du CEL, le principe de non révocation du juge administratif par l'Exécutif a été confirmé par un arrêt important du CEL qui se déclarait compétent pour examiner la situation de ses membre et décider, s'il y a lieu, la révocation par voie disciplinaire : Arrêt n°1816 du 12 décembre 1967, *inédit* (recours du président Jean Baz, ex-président du CEL, contre la décision du CSM relative à son licenciement).

[1752] En France, seuls les juges des sièges jouissent de la garantie de n'être révoqués que par jugement rendu par le CSM hors la présence du Président de la République et du ministre de la Justice. Les autres juges sont mal protégés : les juges du parquet peuvent être révoqués par le ministre de la Justice après avis de la formation compétente à leur égard du CSM (v. B. BEIGNIER, Droits fondamentaux et règles principales du procès civil, *op. cit.*, pp.38-39); ceux des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel le sont par le Gouvernement, sur proposition du "Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel"; les membres du Conseil d'État français le sont également, sur proposition du ministre de la Justice, après avis d'une "Commission consultative" interne (art. L.132-1 et L.136-2 du CJA). Ce faisant les juges administratifs et ceux du parquet sont, au Liban, mieux protégés, au niveau de l'inamovibilité et de la discipline, que leurs homologues français.

[1753] Comme l'a dit Mr. Le professeur G. LEBRETON, « *la juridiction disciplinaire est la deuxième garantie traditionnelle de l'indépendance du juge. Son existence lui donne en effet l'assurance qu'il ne pourra être sanctionné disciplinairement que par un jugement* » : *in* "Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p.38.

de ceux de l'ordre judiciaire. Ces deux conseils sont uniquement composés de magistrats[1754].

D'après les articles 22 du Statut du CEL et 83 du CJJ libanais, qui comportent les mêmes termes : « *toute violation des obligations de la fonction et tout acte portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la moralité constituent une faute sanctionnée disciplinairement* » par le Conseil disciplinaire compétent à l'égard des magistrats de chaque ordre de juridictions[1755]. La sanction disciplinaire prononcée contre ces magistrats n'a pas besoin d'être approuvée par une autre autorité[1756]. Ce qui assure, en fait, l'indépendance des magistrats libanais contre les interventions arbitraires de l'Exécutif dans le domaine disciplinaire[1757].

* * *

1355• Les bases de l'indépendance sont donc acquises pour les magistrats des deux ordres de juridiction. Mais l'indépendance de ceux-ci vis-à-vis du pouvoir exécutif nécessite l'existence d'organes, eux-mêmes indépendants de celui-ci. Ainsi, les lois libanaises réglementant la Justice administrative et la Justice judiciaire ont prévu l'institution des garants de l'indépendance de ces magistrats : il s'agit du CSM[1758] et du BCE[1759] pour ceux de l'ordre administratif. Tous deux sont composés uniquement de

---

[1754] D'après l'article 24 du Statut du CEL, le Conseil de discipline des juges administratifs se compose du président du CE, du commissaire du gouvernement auprès du CE et, de trois présidents de chambre des grades les plus élevés (membres). Désigné par le CSM (art.5-c du CJJ libanais), le Conseil disciplinaire des juges judiciaires se compose d'un président de chambre près la Cour de cassation (président) et de deux présidents de chambre près la Cour d'appel (membres).

[1755] Il faut souligner que les règles et procédures appliquées devant le Conseil de discipline compétent à l'égard des magistrats administratifs sont suivies également devant le Conseil disciplinaire des magistrats judiciaires. Ces règles et procédures assurent, d'une part, au magistrat mis en cause le droit de la défense. Elles assurent, d'autre part, l'indépendance de chaque ordre de juridiction dans la conduite de l'enquête (v. les articles 25 et 26 du Statut du CEL, concernant les juges administratif, qui comportent, presque, les mêmes termes des articles 86 et 87 du CJJ libanais, concernant les juges judiciaires).

[1756] Selon les articles 26 du Statut du CEL et 87 du CJJ libanais, les arrêts rendus par le Conseil disciplinaire compétent à l'égard des magistrats administratifs et par celui compétent à l'égard des magistrats judiciaires, doivent être motivés et sont exécutoires dès leur notification.

[1757] Et cela contrairement au Droit français qui reconnaît au pouvoir exécutif d'importants pouvoirs en matière de discipline des juges administratifs (v. art. L.132-1 et L.136-2 du CJA précités) et des juges judiciaires du parquet (v. sur ce point : G. LEBRETON, Libertés publiques et droits de l'homme, *op. cit.*, p.38).

[1758] La composition et les attributions du CSM libanais sont énoncées dans les articles 2 à 11 du CJJ libanais. V. l'Annexe VI.

[1759] La composition et les attributions du BCE libanais sont énoncées dans l'article 19 (qui comprend onze alinéas) du Statut du CEL. V. l'Annexe VII.

magistrats : le CSM est toujours présidé par le premier président de la Cour de cassation[1760], le BCE est présidée par le président du CE[1761]. Ils disposent, en outre, d'attributions qui sont extrêmement voisines[1762] : destinés à s'interposer entre les magistrats et l'Exécutif pour tout ce qui se rattache à la carrière de la magistrature, leur rôle premier est de « *veiller au bon fonctionnement de la Justice [judiciaire et administrative], à son prestige et à son indépendance* » et de prendre toutes « *les décisions nécessaires à cet égard* »[1763]. Et, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel libanais, « *(…) la création d'un CSM et d'un BCE au sein des deux ordres, judiciaire et administratif, est considérée l'une des plus importantes garanties pour protéger l'indépendance de la Magistrature au titre de l'article 20 de la Constitution* »[1764].

1356• Nous ne pouvons donc que conclure à l'inexactitude de l'affirmation en vertu de laquelle les libertés et droits fondamentaux seraient mieux protégés par le juge judiciaire que par le juge administratif, en raison de la subordination plus grande de ce dernier à l'égard de l'Exécutif[1765] : les administrés trouvent dans le statut de l'un et l'autre

---

1760 Art.2 du CJJ libanais. Il est à souligner qu'en France la présidence du CSM revient au Président de la République, qui est selon l'article 65 de la Constitution française le « *garant de l'indépendance de la magistrature* ». Une autre différence réside dans le fait que le CSM libanais concerne tous les magistrats judiciaires : ceux du parquet et ceux du siège, alors qu'en France, il existe deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège et l'autre compétente à l'égard de ceux du parquet. V. sur ce point : BIGAUT (Ch.) et LAY (J.-P.), « la réforme du Conseil supérieur de la magistrature », *in* D.1993, Chron., p.275 et s.

1761 Art.19 al.1er du Statut du CEL.

1762 L'alinéa 4 de l'article 19 du Statut du CEL a précisé que le BCE exerce à l'égard des magistrats administratifs les mêmes compétences dont dispose le CSM à l'égard des magistrats judiciaires. C'est ainsi que le CCL a considéré que le BCE est l'équivalent du CSM, en disposant : « *Le BCE jouit à l'égard des magistrats administratifs, des mêmes attributions qu'exerce le CSM à l'égard des magistrats judiciaires (…)* » : CCL, n°5/2000 du 27 juin 2000, *précitée*. V. aussi art. 76 du CJJ libanais. En effet, le CSM apparaît comme le "contre pouvoir" de l'Exécutif puisqu'il lui revient exclusivement de former le Conseil disciplinaire des magistrats judiciaires (v. art. 5-c du CJJ libanais). Ainsi, le Conseil de discipline des magistrats administratifs apparaît comme une formation restreinte du BCE (v. art. 19 et 24 du Statut du CEL).

1763 Art.4 du CJJ libanais et art. 19 (alinéa 2) du Statut du CEL.

1764 CCL, n°5/2000 du 27 juin 2000, *précitée.*

1765 Bien que l'article 2 du Statut du CEL rattache la juridiction administrative libanaise au ministère de la Justice, ce rattachement est en fait « *vidé de son contenu* » puisque le président du Conseil d'État exerce les attributions administratives et financières du ministre de la Justice, en vertu de l'article 3 du Statut du CEL : RIFAAT (H.-T.), « Le Droit administratif est-il toujours un droit non écrit? », *in* POEJ, N°39, 1986, p.99 (note 11). D'ailleurs, l'ex-président du CEL Mr. J. BAZ a considéré à juste titre, que le législateur libanais, en instituant une Justice administrative ayant un président qui lui est propre et portant le titre du "Président du Conseil d'État" - contrairement au cas français où le Conseil d'État appartient, en droit, au Président du Conseil des ministres et en son absence au ministre de la Justice – a voulu « marquer la complète indépendance du Conseil d'État vis-à-vis de l'Exécutif » : BAZ (J.), la juridiction administrative au Liban, *op. cit.*, p.28 (note 1ère).

juge des garanties d'indépendance analogues[1766]. En est-il de même quant aux garanties d'impartialité?

B- Les garanties d'impartialité des juges judiciaires et administratifs

1357• Sans doute, la nécessaire protection du justiciable repose sur l'impartialité du tribunal, c'est-à-dire l'existence d'un juge « *sans préjugé »*[1767], qui n'a aucun intérêt direct ou indirect dans l'affaire qui lui est soumise[1768], ni aucun *à priori* à l'égard de cette affaire. Ainsi, le juge qui se prononce avec « *parti pris »*[1769], et qui n'est pas libre de toutes influences, ne peut ni protéger les droits ni rendre la justice; la partialité étant le contraire de celle-ci[1770].

1358• « *S'il est certain qu'un juge dépendant ne sera pas impartial, il est également vrai qu'un juge indépendant n'est pas forcement impartial »*[1771]. C'est pourquoi les textes internationaux relatifs aux droits et libertés ont exigé deux qualités distinctes du tribunal[1772] : l'indépendance et l'impartialité. Le législateur libanais s'est rendu compte des cas où les magistrats appelés à former le tribunal peuvent faire preuve de partialité en statuant. Et, afin d'éviter l'apparition de tels cas, qui nuisent aux droits des justiciables et à la bonne marche de la justice, il a déterminé les hypothèses dans lesquelles les juges, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, sont considérés comme manquant d'impartialité, et ainsi frappés d'une incapacité légale de juger[1773].

[1766] Ainsi, comme l'a constaté à juste titre un professeur français à la Faculté de droit de Beyrouth : « *au Liban (…) on a voulu faire du juge administratif un juge comme les autres. On a voulu qu'il juge, comme son collègue judiciaire (…) »* : LOUIS-LUCAS (P.), « le juge administratif », *in* EDL, N°8, 1966, p.171.

[1767] CROCQ (P.), « Le droit à un tribunal impartial », *art. préc.*, pp.414-431.

[1768] LUCHAIRE (F.), La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, Paris, 1987, p.361.

[1769] DIAB (N.), « Indépendance et impartialité du juge », *art. préc.*, p.408.

[1770] LUCHAIRE (F.), *op. cit.*, p.361.

[1771] CROCQ (P.), *art. préc.*, p.414.

[1772] Il s'agit en particulier de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et de l'article 14 (1er paragraphe) du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, qui font d'ores et déjà partie intégrante de l'ordonnancement juridique interne au Liban, et cela en vertu de l'alinéa (b) du préambule de la Constitution libanaise. V. *supra*, n°11.

[1773] Il est à souligner que l'impartialité du tribunal repose également sur d'autres principes, tels le principe de collégialité et celui de contradictoire, qui seront étudiés ultérieurement. En matière pénale notamment, l'impartialité repose, en outre, sur le principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités chargées du jugement (assuré par les articles 50 et 52 du NCPP libanais. Cf. art.253 du Code de procédure pénale français). Néanmoins, le principe de séparation des fonctions d'instruction et de

1359• En effet, le droit libanais prévoit deux cas d'incapacité légale : l'incapacité absolue et l'incapacité relative de juger. La première résulte quand il existe entre les magistrats, aussi bien de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif, réunis dans une même chambre afin de statuer sur une même affaire, un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré. Elle est absolue car elle joue de plein droit pour tout litige, sous peine d'annuler le jugement rendu par cette chambre (art. 130 du NCPC libanais[1774] et art 42 du Statut du CEL). La seconde apparaît dans le cas où au cours d'un procès déterminé l'un des plaideurs suspecte l'impartialité d'un juge déterminé, et dans celui où une partialité ou une suspicion légitime pèse sur le tribunal dans son ensemble et non plus sur un de ses membres. Dans le premier cas le plaideur peut demander la récusation du magistrat considéré comme suspect de partialité si celui-ci ne s'abstient pas de lui-même de juger(1). Dans le deuxième cas, il peut demander le renvoi de l'affaire devant un autre tribunal(2). Dans ces deux cas, l'incapacité légale de juger est relative, car elle doit être soulevée par les justiciables selon les règles et sous les conditions fixées par la loi.

1- La procédure de récusation et d'abstention du juge manquant d'impartialité

1360• Sous le titre de la "Récusation du magistrat ou son abstention", le NCPC libanais (art.120 à 129) a énuméré les hypothèses dans lesquelles le magistrat est considéré comme manquant d'impartialité, et a déterminé la procédure à suivre pour écarter celui-ci du tribunal[1775].

1361• La procédure de récusation tend, donc, à ce que l'affaire soit tranchée par le même tribunal autrement composé, en remplaçant le juge suspect de partialité par un autre. Les causes de partialité, qui permettent ainsi de déclencher cette procédure, sont définies par l'article 120 du NCPC libanais. Il est possible de les regrouper en deux catégories. Certaines sont personnelles puisqu'elles concernent les liens particuliers qu'entretient le juge avec l'une des parties (lien de parenté ou d'alliance[1776], lien d'ordre

---

jugement ne s'applique pas devant le juge unique qui, en même temps, représente le Parquet et statue comme juge du siège (v. art. 104 du COJ libanais et art.2-a du NCPP libanais).

[1774] A comparer avec les articles R.721-1 et s. du Code de l'organisation judiciaire français.

[1775] En France, cette procédure est réglementée par les articles 341 et s. du Code de procédure civile (pour les juges statuant en matière civile), 668 et s. du Code de procédure pénale (pour les juges statuant en matière pénale) et les articles L.721 et R.721-1 et s. du CJA à l'égard des juges administratifs.

[1776] Art. 120-1 à 3 du NCPC libanais.

patrimonial[1777], lien de subordination[1778], lien d'amitié ou d'inimitié notoire[1779]). D'autres sont fonctionnelles, puisque le juge, ou l'un de ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré, a connu précisément de l'affaire qui lui est soumise en tant que juge, témoin, arbitre ou expert[1780], ou a déjà exprimé un avis à propos de cette affaire, même si cet avis a été prononcé avant qu'il soit recruté en tant que juge[1781]. Dans toutes ces hypothèses, le juge suspect doit décider de s'abstenir de juger (art. 121 du NCPC). Celui-ci peut, en dehors de ces hypothèses, s'abstenir s'il ressent un embarras à statuer sur l'affaire (art. 122 du NCPC).

1362• Cependant, il faut souligner que le droit libanais ne distingue pas en la matière entre les juges judiciaires et ceux de l'ordre administratif. Car, d'après l'article 43 du Statut du CEL, les dispositions du code de procédure civile relatives à la récusation et l'abstention des juges sont applicables devant le Conseil d'État[1782].

1363• Si la demande de récusation des juges a abouti à l'impossibilité de former la juridiction appelée à statuer, la procédure de renvoi de l'affaire à une autre juridiction s'applique (art. 129 du NCPC)[1783].

2- La procédure de renvoi de l'affaire à une autre juridiction

1364• Le législateur libanais a prévu la possibilité de demander le renvoi de l'affaire d'une juridiction, suspecte de partialité dans son ensemble, à une juridiction s'il existe un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré entre l'une des parties et le juge unique (qui statue seul sur l'affaire), ou entre celle-ci et deux membres siégeant au sein d'une juridiction collégiale, ou le président de cette juridiction (art. 116-2 du NCPC libanais). La suspicion légitime qui pèse sur l'ensemble de la juridiction constitue

---

[1777] Il s'agit du cas où l'une des parties est débiteur ou créancier du juge mis en cause ou de l'un des parents de celui-ci jusqu'au deuxième degré (art. 120-8 du NCPC).

[1778] Ce qui apparaît dans le cas où l'une des parties est serviteur ou bien commenttant du juge mis en cause ou de l'un des parents de celui-ci jusqu'au deuxième degré (art. 120-8 du NCPC).

[1779] Art. 120-7 du NCPC.

[1780] Art. 120-5 du NCPC. Cf. art. 42 du Statut du CEL. Il faut souligner qu'en vertu de l'article 128 du NCPC libanais, les dispositions relatives à la procédure de récusation et d'abstention des juges s'appliquent également à l'encontre des juges du parquet, des arbitres et des experts.

[1781] Art. 120-6 du NCPC.

[1782] V. par exemple : CEL, n°364, 30 mai 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.668; n°250, 21 mars 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.454.

[1783] V. CEL, n°364 du 30 mai 2000 et n°250 du 21 mars 2000, *précités;* Cass. (1ère ch.), n°65, 29 mai 1968, Rec. Baz, 1968, p.252.

également une cause de renvoi de l'affaire (art. 116-3 du NCPC). Dans ces deux hypothèses, la demande de renvoi doit être présentée devant la Cour de cassation[1784] (art.117 du NCPC). Cette dernière décide le renvoi à une autre juridiction du même degré et de la même catégorie que la juridiction saisie initialement de l'affaire (art. 116 et art.119 du NCPC).

1365• En matière administrative, la procédure de renvoi de l'affaire pour cause de suspicion légitime, telle qu'elle est prévue dans les articles 116 à 119 du NCPC libanais, est applicable également devant le Conseil d'État libanais. Mais la demande de renvoi doit être présentée devant le Conseil du contentieux[1785].

* * *

1366• De tout ce qui précède, on peut constater que les garanties qu'offre chaque ordre de juridiction aux administrés, tant au niveau de l'indépendance organique vis-à-vis de l'Administration qu'à celui de l'impartialité, sont équivalentes. A ces niveaux, il paraît, donc, clairement que les administrés n'auront aucun intérêt à ce que les litiges concernant les atteintes portées par l'Administration aux libertés et droits fondamentaux soient jugés par la juridiction judiciaire, puisqu'elle ne manifeste pas sa supériorité sur la juridiction administrative. C'est surtout au niveau des procédures applicables devant les deux ordres de juridictions que l'on doit se placer maintenant pour apprécier l'équivalence des garanties offertes par les juges administratifs et judicaires.

§2- Les garanties offertes par la procédure applicable devant les juridictions, judiciaire et administrative

1367• Certes, l'institution des juges judiciaires et administratifs, jouissant d'indépendance et d'impartialité, ne suffit pas en soi à assurer la protection des LDF, surtout face à l'Administration. La procédure, qui est définie comme l'ensemble des règles régissant l'accès à la Justice et le comportement dans l'instance[1786], est déterminante en la matière. Car, « *une justice sans procédure verrait les parties soumises*

[1784] Dès la déposition de cette demande, la juridiction saisie initialement de l'affaire se sursoit à statuer (art. 119 du NCPC libanais).

[1785] Art. 43 du Statut du CEL. V. aussi les arrêts du CEL, n°364 du 30 mai 2000 et n°250 du 21 mars 2000, *précités.*

[1786] CHABANOL (D.), Le juge administratif, LGDJ, Paris, 1993, p.82.

au bon vouloir du juge, qui admettrait le recours de l'un et déclarerait l'autre irrecevable selon son humeur »[1787].

1368• Ainsi, un système de contrôle juridictionnel, qu'il soit exercé par l'ordre judiciaire ou par l'ordre administratif, sans procédure préétablie ne peut ni assurer réellement les LDF ni rendre efficacement la justice[1788]. En conséquence la question suivante se pose : la procédure applicable devant la juridiction judiciaire protège-t-elle mieux les droits des justiciables que celle suivie devant la juridiction administrative? C'est ce qu'il faut rechercher en examinant, en premier lieu, les principes directeurs qui gouvernent l'accès aux juridictions, judiciaire et administrative (A) et en second lieu, les principes régissant le déroulement de la procédure applicable devant les deux ordres de juridiction (B).

A- Les principes relatifs à l'accès aux juridictions, judiciaire et administrative

1369• « *La Justice est un service public dont la raison d'être est l'usager »*[1789]. C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel libanais a érigé le droit d'accès à la Justice, aussi bien judiciaire qu'administrative, en un principe de valeur constitutionnelle[1790].

1370• Proclamé par les articles 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et 14 du Pacte international de 1966(*précités)*, le principe d'égalité devant la Justice, qui n'est que l'application du principe général d'égalité devant les services publics, est également garanti implicitement par l'alinéa (c) du préambule de la Constitution libanaise et par l'article 7 de celle-ci[1791]. En fait, les principes relatifs à l'accès à la Justice, peuvent être résumés en une expression : "la Justice doit être à tout

---

[1787] CHABANOL (D.), *op. cit*, p.82. Ainsi, écrit Mr. BAYRAM, la procédure « *(…) soumet le juge et les parties à des règles qui permettent de déceler la vérité et de respecter le droit »* :BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais, *Thèse précitée*, p.94.Comme l'a dit, aussi, le juriste allemand Yehreing, « *ennemie jurée de l'arbitraire, la forme est la sœur jumelle de la liberté » :* cité par BAYRAM (I.), *Thèse précitée*, p.94.

[1788] C'est pourquoi l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 a exigé que « *toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal (…) qui décidera (…) de ses droits (…)* ». L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 va dans le même sens.

[1789] RIVERO (J.), « Sanction juridictionnelle et règle de doit », *in* Mélange ULLIOT DE LA MORANDIÈRE, Dalloz, Paris, 1964, p.457.

[1790] CCL, n°5/2000 du 27 juin 2000, *précitée*.

[1791] L'alinéa (c) et l'article 7 de la constitution sont cités dans l'Annexe I.

moment et en tout lieu à la disposition de tous les justiciables"[1792]. De cette exigence découlent deux principes : le principe d'égalité devant la Justice (1) et celui de sa continuité dans le temps et dans l'espace (2).

1- Le principe d'égalité devant la justice

1371• Ce principe implique, d'une part, que tous les justiciables auraient les mêmes droits quant à leur faculté d'ester en justice et que, d'autre part, les justiciables se trouvant dans une situation identique devraient être soumis à des règles juridiques identiques[1793].

1372• Quant à l'égalité dans le droit d'accès à la Justice, elle ne pourrait être effective que s'il existe un système permanent d'aide aux plus démunis à pouvoir exercer leur recours. C'est ainsi que le législateur libanais, afin d'assurer l'égalité à tous devant la Justice, a reconnu aux justiciables, qui n'ont pas de revenus suffisants pour accéder à la Justice, le droit à l'assistance judiciaire[1794]. A souligner qu'au Liban les conditions requises pour accorder cette assistance (prévues par les articles 425 à 441 du NCPC) par les tribunaux judiciaires sont applicables également devant la juridiction administrative, et ce selon une jurisprudence constante du CEL[1795]. Lorsque l'aide est accordée, elle produit deux conséquences : la gratuité dans la représentation et la gratuité des frais de la Justice[1796].

2- Le principe de continuité de la Justice

1373• La Justice, en tant que service public, ne peut être discontinue. Mais elle doit être toujours à la disposition des justiciables sans interruption : c'est le principe de

---

[1792] V. COUVRAT (P.), « L'accès à la Justice et ses obstacles » *in* "L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la Communauté francophone", Colloque international organisé entre 29 septembre et 1er octobre 1993 par l'AUPELF-UREF, Éd. AUPELF-UREF, Montréal, 1994, p.258; CASSIN (R.), « De l'unité de la Justice dans un pays à dualité de juridiction », publié *in* "La Justice", Annales de la Faculté d'Aix-en-Provence, Centre de Sciences politiques de l'Institut d'étude juridique de Nice, PUF, 1961, p.269 et s.

[1793] Certes, le principe d'égalité devant la loi, prévu dans l'article 7 de la Constitution libanaise, suppose l'application d'une même règle juridique aux justiciables se trouvant dans les mêmes situations, soit que cette règle était de nature procédurale ou une règle de fond.

[1794] Au Liban, l'assistance prévue par la loi (art.425 à 441 du NCPC) est limitée aux actions devant les tribunaux et aux frais provenant du procès. Elle est, donc, une assistance juridictionnelle, et ne comprend pas une aide à l'accès au droit indépendamment de tout procès, comme c'est le cas de la loi française du 10 juillet 1991. V. sur ce point en droit français : BEIGNIER (B), Droits fondamentaux et règles principales du procès civil, *op. cit.*, pp.42 à 44.

[1795] V. par exemple : CEL, n°577, 19 juin 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.928; n°589, 8 juin 1998, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.635.

[1796] V. art. 433 à 435 du NCPC libanais. A souligner que les règles juridiques qui déterminent les frais de la Justice devant les tribunaux judiciaires s'appliquent également devant la juridiction administrative libanaise (v. art.128 du Statut du CEL).

continuité de la Justice dans le temps. Elle doit être également rendue sur l'ensemble du territoire national : c'est le principe de continuité de la Justice dans l'espace.

1374• Quant au premier principe, selon lequel le justiciable doit pouvoir saisir la Justice à tout moment, il est assuré au Liban pour les deux ordres de juridictions, avec l'adoption d'un système de vacances judiciaires analogue[1797]. Quant au second principe, selon lequel le justiciable doit pouvoir accéder rapidement à la juridiction compétente, il est, au Liban, mieux assuré pour la Justice judiciaire que pour la Justice administrative. Cela revient à ce que les juridictions judiciaires sont réparties de la sorte qu'elles couvrent l'ensemble du territoire libanais[1798]. Alors que la juridiction administrative est, à ce jour, unique, centralisée et représentée par le Conseil d'État qui siège à la capitale Beyrouth : la réforme de la Loi N°227 du 31 mai 2000, aboutissant à la décentralisation de la Justice administrative libanaise n'a pas été appliquée faute de décret règlementaire[1799]. En attendant la mise en application du système de décentralisation de la Justice administrative libanaise, on peut dire actuellement que celle-ci est plus éloignée des justiciables que la Justice judiciaire.

* * *

1375• Nous sommes amenés à conclure, que les principes généraux qui gouvernent l'accès des justiciables à la Justice judiciaire régissent également l'accès à la Justice administrative. Qu'en est-il alors des principes régissant le déroulement de la procédure devant les deux ordres de juridiction?

B- Les principes relatifs au déroulement de la procédure devant les juridictions, judiciaire et administrative

1376• En fait, pour que les règles procédurales soient des garanties pour les justiciables, il faut qu'elles leurs offrent les droits fondamentaux proclamés, tant par les grands textes internationaux[1800] que par le droit interne, tels : le droit à l'assistance d'un avocat, le droit à ce que le procès soit entendu dans un délai raisonnable par une

---

[1797] Durant ces vacances, où un service minimum est assuré, le BCE organise le travail dans l'institution du CEL. Le CSM joue le même rôle dans les tribunaux judiciaires (v. art. 55 du Statut du CEL, à comparer avec l'article 92 du CJJ libanais).

[1798] V. Annexe VI.

[1799] V. art. 4 et 34 du Statut du CEL, modifié par la Loi N°227 du 31 mai 2000.

[1800] Il s'agit en particulier des articles 8, 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, *précités.*

formation collégiale et selon une procédure publique et contradictoire et le droit au prononcé d'un jugement succédant les voies de recours permises et à l'exécution du jugement prononcé.

1377• Au Liban, tous ces droits sont assurés aux justiciables aussi bien par la procédure applicable devant la juridiction judiciaire que par celle suivie devant la juridiction administrative. On se limitera à présenter le droit à ce que le procès soit entendu par une formation collégiale, selon une procédure publique et contradictoire, c'est-à-dire le droit à ce que le procès soit entendu impartialement et équitablement (1) et le droit au prononcé et à l'exécution du jugement(2)[1801].

1- Le droit à ce que le procès soit entendu impartialement et équitablement

a- Le droit à ce que la formation de jugement soit collégiale

1378• « *Juge unique, juge inique* » disait l'adage française du XIX[e] siècle[1802]. En effet, c'est l'exigence d'une bonne justice, impartiale et indépendante, qui justifie

---

[1801] ***En ce qui concerne le droit à l'assistance d'un avocat*** : La représentation par ministère d'avocat est obligatoire devant les tribunaux judiciaires de première instance pour les litiges dont la valeur excède un certain montant(un million Livres libanaises, qui équivaut à peu près à 500 € ; pour les litiges dont la valeur n'excède pas ce montant, la représentation par ministère d'avocat est facultative : v. art.378 et s. du NCPC libanais), ainsi que devant la Cour criminelle (art. 240 et 251 du NCPP libanais), la Cour d'appel (art. 655 du NCPC libanais) et la Cour de cassation (art. 718 du NCPC libanais). De même, la représentation par un avocat(« *mais par un avocat quelconque car il n'existe pas au Liban d'avocats aux Conseils ni d'avoués comme en France* » : SALHAB (S.), « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : cas du Liban », *art. préc.*, p.187) est obligatoire dès l'introduction du recours administratif, qu'il soit un recours de pleine juridiction ou pour excès de pouvoir (art. 72-4 et 73-6 du Statut du CEL) : v. CEL, n°186 du 29 mai 1979, *inédit.*

En ce qui concerne le droit à ce que le procès soit entendu dans un délai raisonnable : « *Justice delayed, justice denied* » disait l'adage anglais, qui signifie qu' « *une justice tardive est une justice inexistante* ». Tiré de : TOUBIA (P.-E.), « L'exigence de célérité : garantie essentielle du procès équitable », *in Al-Adl*, N°4, 2005, p.377. Ce droit n'a, malheureusement, été proclamé par aucun texte en droit libanais. Mais on peut considérer qu'il est visé implicitement à l'article 4-2 du NCPC libanais, selon lequel le retard déraisonnable et injustifié dans le prononcement du jugement constitue un déni de justice. Ce droit est garanti par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'observation de ce droit est controlée par la Cour européenne des droits de l'homme (v. BEINGNIER (B.), Droits fondamentaux et règles principales du procès civil, *op. cit.*, p.21 et s.). Désormais, en France, « *la méconnaissance de l'obligation de juger dans un délai raisonnable peut (…) être regardée comme un fonctionnement défectueux du service public de la justice de nature à engager la responsabilité de l'État* » : CEF, 28 juin 2002, MAGIERA, AJ, 2002, p.756, concl. F. LAMY.

Néanmoins, l'institution de la procédure des référés au sein des juridictions judiciaire et administrative, bien qu'elle ne s'applique que dans des cas très limités et justifiés en général par l'urgence, a permis de résoudre partiellement la problématique de lenteur de la justice qui est connue dans les deux ordres de juridiction.

[1802] ROLAND (H.) et BOYER (L.), Adages du Droit français, Litec, 4[ème] éd., Paris, 1999, n°178.

l'adoption de la collégialité en tant que principe, et que le système du juge unique soit l'exception[1803].

1379• Sauf le cas des référés où l'affaire est tranchée par un juge unique[1804], on peut affirmer que le principe de collégialité est respecté dans la juridiction administrative libanaise. Toutes les chambres juridictionnelles du CEL statuent toujours en formation collégiale : chaque chambre est composé d'un président et de deux conseillers au moins (art.37 du Statut du CEL). De son côté l'article 89 du même Statut précise que tout recours est jugé par formation composée d'un président et de deux conseillers[1805]. Cependant, les juridictions civiles de première instance comprennent, d'une part, des chambres à formation collégiale, composée chacune d'un président et de deux membres et, d'autre part, des sections à juge unique[1806] (art.85 du NCPC libanais)[1807]. En matière pénale, les juridictions de jugement sont : soit la Cour criminelle, compétente en matière de crimes, qui statue en formation collégiale (un président et deux conseillers : art.233 du NCPP libanais); soit le juge unique qui connaît de toutes les contraventions et tous les délits ne relevant pas d'une autre juridiction en vertu d'un texte particulier (art.2-a, et 150 du NCPP libanais).

1380• Ce faisant, le principe de collégialité est moins respecté dans les juridictions judiciaires civiles et pénales que dans l'ordre administratif, notamment en ce qui concerne les juridictions de première instance[1808].

b- Le droit à une procédure publique et contradictoire

1381• La procédure publique et contradictoire garantit le libre exercice des droits de la défense[1809]. Constituant une des garanties du contradictoire, la publicité de la procédure

---

[1803] V. sur ce point : SOLUS et PERROT, Droit judiciaire privé, T.1, Sirey, Paris, 1961, p.506; ALLIX (D.), Les droits fondamentaux dans le procès pénal, Montchrestien, Paris, 1997, p.79; CROCQ (P.), « Le droit à un tribunal impartial », *art. préc.*, p.426.

[1804] V. art.66 du Statut du CEL.

[1805] Exception faite au Conseil du contentieux qui ne peut légalement tenir ses réunions qu'en présence du président du CE et de quatre membres au moins (art.35 du Statut du CEL).

[1806] Les chambres sont des juridictions de droit commun (art. 90 du NCPC libanais) alors que les sections sont des juridictions d'attribution (v. art.86 du NCPC libanais).

[1807] V. l'Annexe VI.

[1808] Les Cours d'appel et la Cour de cassation, dont chaque chambre est composée d'un président et de deux conseillers au moins, statuent toujours en formation collégiale. V. art.16 et 25 du CJJ libanais et art.2 du NCPP libanais. V. aussi l'Annexe VI.

« *(…) protège le justiciable contre les abus d'une justice secrète échappant au contrôle du public (…) et aide à réaliser le procès équitable (…)* »[1810].

1382 • *En ce qui concerne la publicité de la procédure juridictionnelle*[1811] : en effet, la publicité des audiences est exigée devant les tribunaux judiciaires, civils et pénaux, sous peine de nullité, sauf si le tribunal décide, d'office ou sur la demande de l'une des parties, d'accomplir les débats secrètement dans le cas où cette publicité serait dangereuse pour l'ordre public ou les mœurs (v. art.484 du NPPC et 249 du NCPP libanais)[1812]. Par contre, les séances tenues par la juridiction administrative libanaise ne sont pas publiques. Mais la procédure juridictionnelle administrative n'est secrète qu'à l'égard du public et non pas à l'égard des parties qui, par application du principe des droits de la défense, ont le droit d'obtenir communication de toutes les pièces du dossier soumis au juge administratif (v. art.82, 84, 86, et 88 du Statut du CEL). De toute façon, les arrêts et jugements des juridictions, judiciaire et administrative, sont rendus en audience publique au nom du peuple libanais (v. art.537-1 du NCPC libanais et art.89 du Statut du CEL)[1813].

1383 • *En ce qui concerne le principe du contradictoire* : garantie du procès équitable et impartial et assureur des droits de la défense[1814], le principe de contradictoire est « *le moteur de l'instance du début à sa fin, elle est sa façon d'être, et plus que sa façon, sa raison* », a dit Mr. R. MARTIN[1815]. La contradiction exige, d'abord, que toute personne soit informée de l'existence d'une procédure engagée contre lui. L'information

---

[1809] Au Liban, le principe du respect des droits de la défense, dans les deux ordres de juridiction, constitue un principe de valeur constitutionnelle : v. CCL, n°5/2000 du 27 juin 2000, *précitée*. En France, ce principe est l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958.

[1810] ALLIX (D.), Les droits fondamentaux dans le procès pénal, *op. cit.*, p.82. Cf. WACHSMANN (P.), Libertés publiques, *op. cit.*, p.116.

[1811] Le caractère public de la procédure juridictionnelle est exigé par l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, ainsi que par l'article 14-1 du Pacte international de 1966, relatif aux droits civils et politiques, *précités.*

[1812] De même, les audiences peuvent avoir lieu à huis clos dans le cas où la loi impose, ou permet, l'inobservation de la règle de publicité (art.376 du NCPC libanais).

[1813] V. aussi la dernière expression de l'article 20 de la Constitution libanaise.

[1814] V. à cet égard : BEIGNIER (B.), Droits fondamentaux et règles principales du procès civil, *op. cit.*, p.64; LUCHAIRE (F.), la protection constitutionnelle des droits et des libertés, Éconmica, Paris, 1987, p.361.

[1815] Cité par FRICERO (N.) et PEDROT (Ph.), « Les droits fondamentaux spécifiques au procès civil », *in* "Libertés et droits fondamentaux" (sous la direction de), *op. cit.*, p.530, n°718.

doit porter ensuite sur la totalité des éléments et des pièces du procès, pour que les parties puissent présenter leurs observations et préparer leurs défenses[1816].

1384• En effet, d'après l'article 372 du NCPC libanais, il « *ne peut, en aucun cas, y avoir prononcé un jugement contre une partie qui n'a pas été entendue ou qui a été dans l'impossibilité de se défendre »*[1817]. La loi stipule, par ailleurs que l'assignation doit contenir tous les éléments du procès[1818], et doit être signifiée à l'adversaire[1819]. Selon l'article 373 du NCPC[1820], le principe du contradictoire doit être respecté par le juge, de même qu'il doit le faire respecter[1821]. A l'audience, le principe est absolu : sa garantie tient dans la publicité des audiences[1822]. Ce faisant, le principe du contradictoire joue pleinement dans le contentieux civil[1823]. Le caractère secret, écrit et inquisitoire[1824] de la procédure contentieuse administrative, ne signifie pas, en fait, que celle-ci n'est pas gouvernée par le principe du contradictoire consacré par les articles 80, 82, 84, 86 et 88 du Statut du CEL. La procédure devant le CEL diffère du système français[1825] en ce que le rapport rédigé par le rapporteur à la fin de l'instruction et les conclusions du commissaire

---

[1816] V. art.7 du NCPC libanais.

[1817] A comparer avec l'article 14 du Code de procédure civile français.

[1818] Identité des parties, les éléments factuels et juridiques, les pièces sur lesquelles la demande est fondée (v. art.442 à 447 du NCPC libanais).

[1819] V. art. 449, 452 et 459 du NCPC libanais.

[1820] A comparer avec l'article 16 du Code de procédure civile français.

[1821] D'après l'article 373 du NCPC libanais, il est interdit au juge de fonder son jugement sur des documents invoqués par l'une des parties qu'à la condition que les autres parties aient pu les discuter contradictoirement, ni sur des moyens de droit relevés d'office par lui-même sans les soumettre aux parties pour que ceux-ci puissent présenter leurs observations.

[1822] Art. 376 du NCPC libanais à comparer avec l'article 22 de Code de procédure civile français.

[1823] Tandis qu'en matière pénale il présente quelques difficultés, vu que la procédure pénale a un caractère secret et inquisitoire au stade de l'instruction. Mais cela ne veut pas dire que la contradiction est écartée totalement dans le contentieux pénal, car au stade de jugement la procédure devient orale (art.250 1er al. du NCPP libanais), publique (art.249 du NCPP libanais) et contradictoire(v. art.239, 240, 250 et 251 du NCPP libanais).

[1824] La procédure administrative est inquisitoire parce qu'elle est dirigée, présentée et administrée par le juge administratif du début à la fin du procès : v. les articles 83 à 86, 88 et 97 du Statut du CEL. Le caractère inquisitoire de la procédure administrative a été affirmé par nombreux arrêts du CEL : v. par exemple les arrêts n°13, 26 octobre 2000 RJAL, N°16, T.1, 2004, p.30; n°4, 8 juillet 1991, RJAL, N°6, 1992-1993, p.125; n°36/92-93, 17 décembre 1992, RJAL, N°7, 1994, p.74.

[1825] V. sur ce point : SALHAB (S.), « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : cas du Liban », *art. préc.*,p. 187.

du gouvernement doivent être signifiés aux parties qui peuvent y répondre dans un délai d'un mois (art.88 du Statut du CEL)[1826].

1385• Procédure contentieuse judiciaire et procédure contentieuse administrative, toutes deux sont, donc, gouvernées par le principe du contradictoire qui constitue la principale garantie d'un procès équitable et l'un des fondements essentiels de l'impartialité de la juridiction. Mais, qu'elle soit judiciaire ou administrative, la procédure juridictionnelle doit, enfin, aboutir à mettre fin au litige par un jugement exécutable : il s'agit du droit au prononcé et à l'exécution d'un jugement.

2- Le droit au prononcé et à l'exécution d'un jugement

1386• Sans doute, le système du contrôle juridictionnel de l'Administration, comme moyen de protection des LDF, n'a de sens qu'au regard du jugement obtenu, et n'est une réelle garantie qu'une fois ce jugement exécuté. Ainsi, pour que la protection des LDF soit assuré efficacement par les juridictions, judiciaire et administrative, il faut que le plaideur puisse obtenir un jugement (a) et une exécution effective de ce jugement (b).

a- Le droit au prononcé d'un jugement

1387• Ce droit comprend l'obligation pour le juge de mettre fin au litige, c'est-à-dire de rendre justice par un jugement motivé.

1388• Dans tous les cas, le juge a l'obligation de trancher le différend qui lui est soumis : il ne peut s'y soustraire en prétextant l'absence ou l'imprécision du texte applicable à l'espèce. Cette obligation générale, qui s'impose aussi bien aux juges judiciaires qu'aux juges administratifs[1827], sous peine de les considérer comme

---

[1826] La jurisprudence du CEL réserve une place importante au principe du contradictoire et le considère comme l'un des principes les plus essentiels, dans la mesure où il est le protecteur et l'assureur des droits de la défense. C'est pourquoi, affirme le CEL, ce principe fondamental s'impose même en l'absence de texte et doit être soulevé d'office par le juge car il est d'ordre public (v. par exemple : CEL, n°93, 13 juillet 1971, Rec. Chidiac, 1971, p.152; 24 octobre 1956, Rec. Chidiac, 1957, p.24; 13 juin 1946, RJL, 1947, p.31. Cf. CEF, 12 octobre 1989, Rassemblement des nouveaux avocats de France, Rec. Leb., p.370 et du 12 mai 1961, Société La Hute, Rec. Leb., p.313), et ce dans toutes les instances administratives contentieuses(v. par exemple : CEL, n°14, 11 octobre 1995, RJAL, N°10, T.1, 1997, p.15; n°722, 17 mai 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.543; n°254, 10 février 1994, RJAL, N°8, T.1, 1995, p.298; n°151, 10 juillet 1984, RJAL, N°1, 1985, p.118). Dans une série d'arrêt, le CEL a insisté sur le fait que les parties du contentieux administratif (en l'occurrence l'administré et l'Administration) doivent être placés sur le même plan; et que l'Administration, qui doit être un « *adversaire noble* », est tenue de fournir les pièces ou les dossiers qui seront demandés par le Conseil d'État. Si elle réfuse de communiquer les documents nécessaires pour l'affaire, le juge statuera, alors, à la lumière des allégations du requérant : v. CEL, n°13, 26 octobre 2000, RJAL, N°16, T.1, 2004, p.30; n°731, 13 juillet 1998, RJAL, N°13, T.2, 1999, p.931; n°116, 22 février 1972, Rec. Chidiac, 1973, p.79.

[1827] en vertu de l'article 6 du NCPC libanais.

commettant un déni de justice, est consacrée par l'article 4 du NCPC libanais[1828]. C'est ainsi que le CEL a décidé que les principes de la justice et de l'équité imposent au juge administratif de rendre la justice en tranchant tous les litiges qui opposent l'administré à l'Administration[1829]. De toute manière, le jugement, qu'il soit rendu par le juge administratif ou par le juge judiciaire, doit être motivé[1830].

1389• Le droit au prononcé d'un jugement comprend également le droit pour le justiciable, dans certains cas et sous certaines conditions, de faire un recours contre le jugement entaché de certains erreurs[1831]. En effet, le droit judiciaire libanais connaît cinq voies de recours contre les jugements rendus par les tribunaux judiciaires[1832], deux sont ordinaires : l'appel[1833] et l'opposition[1834], et trois sont extraordinaires : la tierce opposition[1835], le recours en révision[1836] et le pourvoi en cassation[1837]. En ce qui concerne les voies de recours contre les décisions de la juridiction administrative libanaise : nous avons déjà vu que le CEL est le juge du droit commun en matière administrative en premier et dernier ressort[1838]. Ceci a impliqué l'absence de double degré de juridiction au sein de la Justice administrative libanaise[1839]. Au demeurant, « *les arrêts du Conseil*

[1828] A comparer avec l'article 4 du Code civil français.

[1829] CEL, n°707, 11 juin 1997, RJAL, N°12, T.2, 1998, p.593.

[1830] V. art.537 du NCPC libanais pour les juges civils et art. 274 du NCPP libanais pour les juges pénaux. Pour les juges administratifs, v. art.90 du Statut du CEL, et les arrêts suivants du CEL (à titre d'exemple) : n°586, 26 novembre 1957, Rec. Chidiac, 1958, p.74; n°409, 16 avril 1961, Rec. Chidiac, 1961, p.99; n°205, 8 février 1965, Rec. Chidiac, 1965, p.82. Cf. CEF, 24 octobre 1962, Dame Vve Goudchaux et autres, Rec. Leb., p.566.

[1831] En effet, « *le droit à la justice comporte celui d'aller jusqu'à une juridiction souveraine; sans la possibilité du recours à une juridiction suprême, l'exercice du droit à la justice ne serait pas complet* » : LUCHAIRE (F.), La protection constitutionnelle des droits et des libertés, *op. cit.*, p.347.

[1832] Art. 630 du NCPC libanais (à rapprocher de l'article 527 du Code de procédure civile français). Est une voie de recours extraordinaire, en vertu de l'article 630 suscité, l'action menée contre l'État pour responsabilité du fait des magistrats judiciaires.

[1833] L'appel est réglementé par les articles 93 et 638 à 667 du NCPC libanais et par les articles 16 à 23 du CJJ libanais.

[1834] L'opposition est réglementée par les articles 631 à 637 du NCPC libanais.

[1835] La tierce opposition est réglementée par les articles 671 à 687 du NCPC libanais.

[1836] Cette voie de recours est régie par les articles 688 à 702 du NCPC libanais.

[1837] Le recours en cassation est réglementé par les articles 94, 95 et 703 à 740 du NCPC libanais. Les articles 24 à 31 et 113 à 142 du CJJ libanais et 296 à 326 du NCPP libanais réglementant le recours en cassation en matière pénale.

[1838] V. *supra*, n°46.

[1839] En France, depuis la réforme de la Loi du 31 décembre 1987 (qui a crée des cours administratives d'appel), la Justice administrative dispose de deux degrés de juridictions avec les tribunaux administratifs de première instance (crées par la réforme de 1953) et les cours administratives d'appel.

d'État, précise l'article 94 du Statut du CEL, *ne sont susceptibles d'aucune voie de recours autre que l'opposition, la tierce opposition, la révision et la rectification d'erreur matérielle »*[1840]. Il ne s'agit donc, au Liban, que des voies de rétractation et non pas des voies de réformation contre les décisions du CEL, à la différence du système juridictionnel administratif français[1841].

1390• Enfin, une fois les voies de recours épuisées, le jugement acquiert la force de la chose jugée et devient exécutoire[1842].

b- Le droit à l'exécution du jugement prononcé

1391• En effet, le procès, qui vise à assurer l'effectivité du droit et à garantir la restauration de la règle bafouée[1843], n'a de sens ni d'utilité réelle que si le jugement prononcé est exécuté. L'exécution se présente, donc, comme la phase déterminante du procès, puisque la non-exécution conduit à une « *non-application du droit* » et à un « *déni de justice »*[1844]. D'où la nécessité d'existence d'instruments juridiques performants, c'est-à-dire des voies d'exécution aptes à assurer l'application des jugements rendus par les différentes juridictions, que ces juridictions soient d'ordre judiciaire ou d'ordre administratif, et à traduire ces jugements dans la réalité; étant donné que de tels jugements jouissent de l'autorité de la chose jugée[1845].

1392• L'exécution des décisions des juridictions judiciaires et administratives contre les personnes privées s'effectue, au Liban, de la même manière conformément aux dispositions du code de procédure civile[1846] et, ne soulève pas en principe de difficultés[1847].

[1840] V. les articles 95 à 101 du Statut du CEL, qui réglementent ces voies de recours.

[1841] En France, les voies de réformation sont l'appel et le recours en cassation, les voies de rétractation sont semblables à celles connues au Liban : il s'agit de l'opposition, la tierce opposition, le recours en révision et celui en rectification d'erreur matérielle. Sur cette question en droit français, v. : PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit.*, pp.235 à 254.

[1842] V. art. 564 du NCPC libanais. A rapprocher avec l'article 500 du Code de procédure civile français.

[1843] HUGON (Ch.), « L'exécution des décisions de justice », *in* "Libertés et droits fondamentaux" (sous la direction de), *op. cit.*,, p.576, n°795.

[1844] *Ibid.*

[1845] V. art.303 et 556 du NCPC libanais. V. aussi : CEL, n°494, 17 mai 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, p.707.

[1846] L'exécution des décisions des tribunaux judiciaires est réglementée par les articles 564 à 578 et 827 à 1024 du NCPC libanais. En effet, il existe une "*Bureau exécutif*" auprès de chaque juridiction du premier degré, chargé d'assurer l'exécution des décisions des juridictions judiciaires (art.82 du NCPC). Quant aux arrêts du Conseil d'État libanais rendus contre les particuliers, ils sont exécutés par le *Bureau exécutif* selon les règles prévues par le NCPC libanais (v. art.123 et 124 du Statut du CEL).

Il en est en revanche autrement en ce qui concerne l'exécution contre les personnes morales de droit public, qui intéresse la présente étude. Car, ni les voies d'exécution ordinaire ni l'exécution forcée ne s'appliquent en principe à leur encontre[1848].

1393• En fait, il arrive parfois que, l'Administration s'abstienne d'exécuter les décisions de justice la condamnant, que ces décisions soient rendues par les tribunaux judiciaires ou par la juridiction administrative[1849]. En l'occurrence, le juge judiciaire libanais, sauf cas de voie de fait[1850], ne dispose d'aucun moyen de coercition en vue d'assurer l'exécution des décisions qu'ils rendent contre l'Administration, et cela en vertu du principe de séparation des pouvoirs. C'est ainsi que le justiciable, doit ou bien attendre l'exécution facultative par l'Administration, ou recourir à la juridiction administrative. Car, cette dernière juridiction est seule compétente pour engager la responsabilité de la Puissance publique du fait de l'inexécution des décisions rendues à son encontre par les tribunaux judiciaires. Le juge administratif libanais paraît, donc, plus puissant à l'égard de l'Administration et plus libéral que le juge judiciaire sur ce terrain.

1394• Dans un arrêt de principe, le CEL a déclaré que, si dans l'intérêt de la justice, l'État est tenue de prêter main forte aux individus pour leur permettre de procéder à l'exécution d'une sentence de justice, il lui faut *à fortiori* exécuter les sentences juridictionnelles rendues à son encontre[1851]. Ainsi, dans une série d'arrêts, la juridiction

---

1847 En principe, l'État est tenu de mettre à la disposition des gagnants des mesures aptes à assurer une exécution rapide de la décision juridictionnelle. Il est tenu également de prêter son concours à l'exécution de cette décision en cas de difficultés. La carence de l'État constitue un obstacle remarquable à l'exécution et engage, en conséquence, sa responsabilité devant le juge administratif. V. par exemple : CEL, n°227, 1er mars 2000, RJAL, N°15, T.2, 2003, p.420 (en l'espèce, le CEL a engagé la responsabilité de l'Administration du fait de l'inexécution d'une sentence pénale); n°219, 14 janvier 1998, RJAL, N°13, T.1, 1999, p.253; n°593, 20 avril 1995, RJAL, N°9, T.2, 1996, p.485; n°380, 13 décembre 1984, RJAL, N°1, 1985, p.296.

1848 En effet, l'Administration étant supposée solvable, ses domaines et biens ne sont « *ni saisissables ni aliénable* ». V. sur ce point : P. CATALA et A. GERVAIS (sous la direction de), le Droit libanais, T.2, *op. cit.*, p.7. V. aussi l'article 860-1 du NCPC libanais qui interdit la saisie des biens relevant de l'État et des autres personnes morales publiques.

1849 D'après l'article 93 (al. 1er) du statut du CEL, les autorités administratives sont tenues de respecter les situations juridiques, telles qu'elles sont qualifiées par les arrêts du CEL. Selon l'article 126 du même Statut, les demandes d'exécution des arrêts rendus par le CEL à l'encontre de l'autorité administrative sont présentées au président du CEL qui les transmet sans délai aux autorités compétentes, aux fins d'exécution.

1850 On rappelle qu'en cas de voie de fait, le juge judiciaire peut imposer une astreinte à l'encontre l'Administration lorsqu'elle refuse d'exécuter sa décision en vertu des articles 569 et 587 du NCPC libanais (v. *supra*, n°1118 et s.). V. aussi : Cass. n°119, 3 juillet 1968, RJL, 1969, p.419; n°2, 28 octobre 1982, RJL, 1982, p.134).

1851 CEL (Conseil du contentieux), n°1350, 12 juillet 1974, Rec. Chidiac, 1974, p.172.

administrative libanaise n'a pas manqué de décider que le refus par l'Administration d'exécuter les sentences de justice, prononcées par les deux ordres de juridiction, constitue un acte administratif illégal susceptible d'être annulé par le recours pour excès de pouvoir[1852], sur le fondement de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée[1853]. L'inexécution des décisions des juridictions, judiciaire et administrative, peut, en outre, rendre l'Administration responsable des dommages qui en résulteraient et permet à la victime d'obtenir la réparation des dommages causées[1854]. Ainsi, le plaideur se trouve tenu d'intenter un nouveau recours, ce qui aboutit nécessairement à une justice lente et couteuse. En outre, il est évident qu'il est difficile de contraindre l'Administration à exécuter contre elle-même. C'est en définitif, au bon vouloir de l'Administration qu'est laisser le justiciable qui peut se heurter à la résistance persistante de celle-ci, du fait de l'absence en droit libanais, jusqu'en 1993, de moyens efficaces à la disposition du juge administratif afin de contraindre les autorités administratives à exécuter les décisions de justice les condamnant.

1395• S'inspirant de la Loi française du 16 juillet 1980, intervenant afin de mieux assurer l'exécution des décisions juridictionnelles administratives condamnant les personnes publiques[1855], la réforme libanaise de la Loi N°259 du 6 octobre 1993 apportée au Statut du CEL, notamment à l'article 93 de ce Statut[1856], a eu pour objectif de

---

1852 V. par exemple : CEL, n°838, 9 novembre 1962, Rec. Chidiac, 1962, p.23; n°299, 16 août 1962, même Recueil, p.191.

1853 On rappelle que la violation de la chose jugée figure parmi les vices qui entachent d'illégalité les actes administratifs et provoquent leur annulation pour excès de pouvoir (art. 108-3 du Statut du CEL). Cf. CEL, n°569/98-99, 27 mai 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.607.

1854 En l'espèce, le CEL engage la responsabilité de l'Administration sur la base de la faute (v. par exemple, CEL, n°12, 14 février 1972, Rec. Chidiac, 1972, p.82; n°108, 31 janvier 1967, Rec. Chidiac, 1967, p.109); ou sur la base du principe d'égalité devant les charges publiques, c'est-à-dire en l'absence de toute faute (v. par exemple, CEL, Conseil du contentieux, n°1350 du 12 juillet 1974, *précité)*. V. aussi : CEL, n°569/98-99, 27 mai 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.607.

1855 Cette loi est relative aux « *astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public* ». La loi du 8 février 1995 (français) a étendu la loi de 1980 aux tribunaux administratifs et au Cours administratives d'appel, et a permis à tout juge administratif d'indiquer et d'enjoindre explicitement les mesures d'exécution nécessaire (injonctions d'exécution assorties éventuellement d'astreintes). V. sur ce sujet, entre autres : BON (P.), « La loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative » *in* RDP, 1981, p.5 ; DELVOLVE (P.), « L'exécution des décisions de justice contre l'Administration », *in* EDCE, 1983-1984, Fasc.35, p.111; FRAISSEIX (P.) « La réforme de la juridiction administrative par la loi du 8 février 1995 » *in* RDP, 1995, p.1053; PEISER (G.), Contentieux administratif, *op. cit*, p.226 et s. Déjà, le Décret (français) du 30 juillet 1963 a permis au justiciable de saisir la Section du rapport et des études du CEF, lorsque la décision juridictionnelle qui lui est favorable n'était toujours pas exécutée au bout de trois mois.

1856 relatif à l'exécution des arrêts du CEL. La réforme de 1993 a ajouté, en effet, à cet article deux alinéas.

sanctionner et surmonter le refus par l'Administration d'exécuter les arrêts du CEL, en prévoyant la possibilité de condamner celle-ci à une astreinte[1857]. En effet, d'après l'alinéa 2 de l'article 93 (nouveau) du Statut du CEL[1858], il est possible sur la demande du justiciable, lorsque l'arrêt du CEL qui lui est favorable n'est toujours pas exécuté par l'Administration dans un délai raisonnable ou lorsque celle-ci tarde sans motif à l'exécuter, de condamner l'Administration au paiement d'une astreinte dont le montant est fixé par le CEL et qui demeurera en vigueur jusqu'à l'exécution de l'arrêt[1859]. C'est ainsi que le justiciable dispose désormais d'un moyen important et utile pour contraindre l'Administration récalcitrante à exécuter les arrêts du CEL.

1396• Mais, par comparaison avec le droit français (v. art. L.911-1 à 10 du CJA)[1860], nous pouvons remarquer que le juge administratif français dispose de pouvoirs plus énergiques en matière d'inexécution ou d'une exécution tardive par l'Administration d'une décision rendue par une juridiction administrative : il peut, à la différence du juge libanais, fixer un délai d'exécution, prononcer l'astreinte même d'office (c'est-à-dire non

---

1857 Le pouvoir reconnu au CEL d'imposer une astreinte à l'Administration, en cas d'inexécution des décisions de justice la condamnant, concerne uniquement les arrêts rendus par le CEL, non pas les sentences judiciaires. Ce pouvoir devrait être étendu, également, aux tribunaux administratifs quand ils existeront. V. sur ce point : NASRALLA (A.), Astreinte et injonction dans le contentieux administratif : étude comparée des droits libanais et français, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études supérieures, Université libanaise, Faculté de Droit et des Sciences politiques et administratives, section 1, 2000, p.59 (en arabe).

1858 On citera le texte complet de l'article 93 du Statut du CEL dans l'Annexe IX.

1859 En effet « *l'astreinte, considère le CEL, est une somme d'argent d'un montant déterminé par jour ou mois de retard à laquelle est condamnée l'Administration qui tarde à exécuter la force de la chose jugée rendue par un arrêt du Conseil d'État. Elle vient donc sanctionner la violation par l'Administration de la force de la chose jugée de cet arrêt* ». Le CEL a considéré ainsi que la force de la chose jugé est tenue pour vérité (*Res judicata pro veritate habetur)* : CEL, n°591/98-99, 15 juin 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.637.

Signalons, enfin, que pour que la demande d'obtention du prononcé de l'astreinte soit recevable devant le CEL, le requérant doit au préalable lier le contentieux avec l'administration récalcitrante et respecter le délai prescrit de deux mois, car le contentieux des astreintes fait partie intégrante du contentieux de pleine juridiction. En revanche, si des mesures interviennent qui révèlent une volonté de l'Administration d'exécuter l'arrêt irrévocable du CE la condamnant, l'astreinte n'est pas prononcée. Ces principes sont affirmés par une jurisprudence abondante du CEL, v. par exemple : CEL, n°638, 9 juillet 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.1064; n°494 et 495, 17 mai 2001, RJAL, N°16, T.2, 2004, pp.707 et 709; n°505/98-99, 28 avril 1999, RJAL, N°14, T.2, 2003, p.517; n°70/98-99, 74/98-99 et 76/98-99, RJAL, N°14, T.1, 2003, pp.67,74 et 81 (respectivement).

1860 On citera les articles L.911-1 à 10 du CJA français dans l'Annexe IX.

seulement sur la demande de la partie intéressée) et adresser, en outre, depuis la Loi du 8 février 1995, des injonctions à l'Administration[1861].

1397• Ainsi, l'exécution des décisions de justice prises à l'encontre de l'Administration est désormais mieux assurée par le juge administratif que par le juge judiciaire. Le juge administratif libanais peut assurer l'exécution de ses propres décisions rendues contre l'Administration par le moyen d'astreinte, et celles qui sont rendues par les tribunaux judiciaires condamnant l'Administration soit par le moyen de recours pour excès du pouvoir soit par celui de recours de pleine juridiction.

* * *

1398• L'examen des garanties d'indépendance et d'impartialité dont jouissent les juges judiciaires et administratifs et de celles offertes par la procédure contentieuse applicable devant les deux ordres de juridiction montre qu'il est difficile, au Liban, de soutenir que saisir la juridiction administrative présente moins d'intérêt pour les administrés que de porter leurs litiges, concernant les atteintes commises par l'Administration aux LDF, devant la juridiction judiciaire.

1399• En fait, ce sont des raisons propres à l'histoire des institutions françaises, remontant au XIX^{ème} siècle, qui expliquaient un certain nombre de constructions jurisprudentielles (telles la voie de fait et l'emprise irrégulière) ou l'existence de certains textes (tels les articles 66 de la Constitution française, 112 du Code d'instruction criminelle et 136 du Code de procédure pénale français ou les lois françaises du 8 mars 1810 et du 3 mai 1841 sur l'expropriation) et qui aboutissaient à écarter la juridiction administrative au profit de l'autorité judiciaire, qui a été considérée comme « *la*

1861 Ces injonctions, qui ne sont pas reconnus actuellement au juge administratif libanais et qui doivent inspirer le législateur libanais, consistent à prescrire l'accomplissement, dans le délai fixé par le juge, soit d' « *une mesure d'exécution dans un sens déterminé* » lorsque le jugement place l'Administration dans une situation de compétence liée, soit d'une mesure quelconque après une nouvelle instruction, lorsqu'il lui laisse un pouvoir discrétionnaire. V. pour des applications, Tribunal administratif de Lyon, 7 juillet 1996, Hocini, RFDA, 1996, p.351 (injonction de délivrer une carte de résident) et CEF, 4 juillet 1997, Bouzerak, RDP, 1998, p.271 (injonction de delivrer un visa d'entrée). Il faut souligner qu'en France, l'astreinte ne peut être demandée qu'après un délai de six mois (v. par exemple : CEF, 5 mai 1995, Mme BERTHAUX, EDCE, 1995, Fasc.47, p.339).

Au Liban, le législateur n'a pas déterminé un délai dont l'expiration permet au juge de prononcer l'astreinte. En effet, d'après l'article 93 du Statut du CEL, l'Administration devra exécuter les arrêts rendus par le CE dans un délai raisonnable. Ce délai est apprécié par le juge administratif selon les circonstances propres à chaque procès (v. par exemple : CEL, n°93, 30 novembre 1999, RJAL, N°15, T.1, 2003, p.181; n°589, 24 juin 2002, RJAL, N°17, T.2, 2005, p.957.

gardienne traditionnelle de la propriété privée et de la liberté individuelle »[1862]. Vu que la juridiction administrative française, naissante en particulier des conseils de préfecture[1863], était « *considérée comme plus soucieuse des exigences de l'action administrative que de celles de la liberté des citoyens, compte tenu des objectifs de son créateur (Napoléon) et du statut de ses membres (fonctionnaires non inamovibles) »*[1864]. Mais ces raisons, liées à une période de l'histoire française ne se retrouvent pas dans le contexte libanais[1865] pas plus d'ailleurs que dans la situation française actuelle[1866].

1400• Au Liban, il n'y a rien de semblable aux articles 66 de la Constitution française et 136 du Code de procédure pénale français, en vertu desquels « *La liberté individuelle semble (…) constituer un domaine réservé (…) aux tribunaux judiciaires (…) »*[1867], ni aux textes français qui confient expressément à ces tribunaux le contentieux indemnitaire des atteintes les plus graves à la propriété privée : qu'il s'agisse de l'expropriation ou de réquisition[1868]. D'ailleurs, la juridiction administrative libanaise (plus précisément le CEL), n'est pas cette juridiction inventée par le « *despotisme napoléonien »*[1869], comme le soulignaient en France, les libéraux qui, pour eux, « *la véritable garantie (…) ne pouvait venir que du juge judiciaire »*[1870]. Le CEL a été l'œuvre

---

1862 V. sur cette question : BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit, *op. cit.*, p.36; DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, pp.219-220; TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en Droit français, *op. cit.*, pp. 73 à 85.

1863 BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, *op. cit.*, p.195.

1864 TURPIN (D.), Les libertés publiques, *op. cit.*, p.102

1865 V. sur ce point : ARDANT (Ph.), « Réflexions sur le Conseil d'État libanais » *in* Rec. Chidiac, N°1er , 1961, p.40 (La partie consacrée aux étdues rédigées en langue française).

1866 Surtout avec le développement de la juridiction administrative et le renforcement des garanties d'indépendance, et des pouvoirs dont disposent dorénavant les juges administratifs français à l'égard de l'Administration, où s'est dissipée toute suspicion à leur égard. En somme, le juge administratif français, « *suspect* » à priori, est devenu un juge « *crédible* » : V. sur cette question : TURPIN (D.), *op. cit.*, p.102. V. aussi : TSIKLITIRAS (S.), *op. cit.*, pp.73 à 85; DRAN (M.), *op. cit.*, p.220; ROLLAND (P.), La protection des libertés en France, Dalloz, (Connaissance du Droit), Paris, 1995, p.61.

1867 BRETTON (Ph.), *op. cit.*, p.33.

1868 V. *supra*, n°411 et n°1004 à 1009.

1869 V. sur ce point : RIFAAT (H.-T.), « La protection des droits fondamentaux par le Conseil d'État du Liban », *in* POEJ, N°33-34, 1981, p.253.

1870 V. sur ce point : BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit, *op. cit.*, p.36. V. aussi : RIVERO (J.), « Idéologie et techniques dans le droit des libertés publiques, 1978, *in* Pages de Doctrine, T.1, LGDJ, Paris 1980, p.549.

du législateur[1871], et il dispose en vertu de l'article 20 de la Constitution libanaise d'une indépendance à l'égard de l'Exécutif égale à celle reconnue à la juridiction judiciaire[1872].

1401• Ainsi, s'il est affirmé, en France, que « *l'autorité judiciaire est la gardienne des droits publics fondamentaux* », c'est en effet parce que les garanties offertes par la juridiction administrative étaient inférieures à celles présentées par celle-là[1873]. Alors qu'au Liban, les garanties offertes par la juridiction judiciaire n'ont jamais été supérieures à celles offertes par la juridiction administrative. En droit libanais, rien ne justifie, ni théoriquement ni pratiquement, que le juge judiciaire soit le gardien traditionnel des libertés et droits fondamentaux, comme le déclare "abusivement" la jurisprudence et la doctrine libanaises. Rien ne justifie, en conséquence, le maintien de la règle de répartition des compétentes entre les juridictions, judiciaire et administrative, en matière de protection des LDF face à l'Administration. D'autre part, les inconvénients pratiques et certains que provoquent le système du dualisme juridictionnel[1874], telle en particulier la complexité inévitable des critères de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, conduisent à proposer l'abandon, non de la dualité juridictionnelle, mais du principe faisant de la juridiction judiciaire la gardienne des LDF, dans la mesure où l'on entend la présenter comme écartant la compétence ordinaire et normale de la juridiction administrative.

1402• A tous ces motifs, s'ajoute l'intéressante constation de la doctrine française, selon laquelle « *le juge judiciaire semble mal adapté à la connaissance de litiges administratifs* »[1875]. Cette constation garde toute sa valeur pour le cas libanais, inspiré

[1871] V. *supra*, n°43.

[1872] V. CCL, n°5/2000 du 27 juin 2000, *précitée.*

[1873] BRETTON (Ph.), *op. cit.*, p.195.

[1874] Déjà évoqués V. *supra,* n°55 et s.

[1875] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.*, p.535. Cela revient, en fait, à ce que le juge judiciaire ne connaît pas assez les structures et les mécanismes administratifs pour exercer un contrôle approfondi et efficace sur les actes de l'Administration : v. PINTO (R.), « La protection des droits de l'homme par les tribunaux judiciaires en France », *in* EDCE, Fasc.3, 1949, p.22. D'autre part, le juge judiciaire est habitué à des litiges où les parties s'affrontent sur un pied d'égalité, tandis que l'égalité n'existe plus dès lors qu'une autorité administrative est en cause : v. DONNEDIEU DE VABRES (J.), « La protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France », *in* EDCE, Fasc.3, 1949, p.46. Certes, le détachement, ou la mutation, des membres du CEL vers les différents postes de l'Administration (v. art.7, 15 à 18 du Statut du CEL) a permis à la juridiction administrative libanaise d'avoir une connaissance spéciale de l'action et de la gestion des autorités administratives, du fait du lien permanent entre cette juridiction et l'Administration, naissant dudit

essentiellement du modèle juridictionnel français. Le juge administratif libanais est, en somme, plus professionnel[1876] et plus audacieux à l'égard de l'Administration : il la connaît bien et mieux que le juge judiciaire, et peut de ce fait mieux assurer, et en tout cas aussi bien, que celui-ci la protection des LDF face à l'Administration.

1403• Pour toutes ces raisons, le législateur libanais, dans l'intérêt des administrés qui ne savent pas toujours devant quelle juridiction porter leur contestation, devrait ériger l'ensemble des atteintes commises par l'Administration aux LDF en bloc de compétence au profit de la juridiction administrative[1877]. Ainsi, le principe de séparation des autorités juridictionnelles administratives et judiciaires, qui a été emprunté au droit français et adopté, au Liban, pour « *une raison purement technique* »[1878], devrait être conçu de la manière suivante : la juridiction judiciaire devrait connaître exclusivement des atteintes aux droits et libertés émanant de personnes privées, c'est-à-dire des litiges opposant celles-ci entre elles; et la juridiction administrative devrait connaître exclusivement des atteintes portées par l'Administration aux libertés et droits publics fondamentaux des administrés.

1404• Cependant, le législateur est tenu, en outre, de procéder à un réaménagement de la Justice administrative tant au niveau de son organisation qu'à celui de son fonctionnement, pour qu'elle puisse assurer une protection réelle, efficace et équitable des LDF des administrés contre l'Administration. Il faut, donc, en particulier :

---

détachement : v. sur ce point, KHOURY (D.-G.), « Le contrôle juridictionnel de l'Administration : le Conseil d'État, Réalités et aspiration », *art. préc.*, pp.8-9.

1876 Il faut souligner que jusqu'à la réforme de la loi N°227 du 31 mai 2000 (*in* JO libanais N°24 du 2 juin 2000, p.1741), qui a modifié le Statut du CEL, le recrutement des futures juges administratifs assurait la spécialisation de ceux-ci, parce que les candidats devaient être titulaires du diplôme d'études supérieurs en droit public (v. art. 9 du Statut du CEL, avant sa modification par la loi N°227 de 2000 qui a abrogé la condition du diplôme d'études supérieures en droit public, l'équivalent du DEA en France). Toutefois, la condition de la licence en droit (Bacc+4 au Liban) est toujours réquise, selon l'article 9 *précité.*

1877 Alors, « *le contentieux des atteintes aux libertés publiques implique l'existence d'une juridiction spécialisée, lorsque ces atteintes émanent d'autorités administratives, et l'on sait que ce sont les plus nombreuses* » *:* DRAN (M.), *op. cit.*, pp.538-539. L'on sait aussi, comme l'affirme à juste titre Mr. Le professeur S. SALHAB, « *seule l'utilité de magistrats spécialisés dans l'application d'un droit particulier (…) motive l'existence d'une juridiction administrative spéciale au Liban* » *:* SALHAB (S.), « L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : cas du Liban », *art. préc.*, p.186. Nous ne pouvons, donc, que soutenir l'avis du professeur P.-L. LUCAS – dans son commentaire sur une décision de la Cour d'appel de Beyrouth – selon lequel « *si l'État en tant qu'expression de la puissance publique à mal fonctionné, c'est au juge administratif et non au juge judiciaire qu'il appartient de le dire sinon…, il faut supprimer cette juridiction autonome!* » *:* LUCAS (P.-L.), Comment. sur Appel Beyrouth (2ème ch.), 19 décembre 1958, *in* EDL, N°7, 1966, p.130.

1878 SALHAB (S.), *art. préc.*, p.186.

- Renforcer l'indépendance des magistrats administratifs notamment envers l'Exécutif, et ce en supprimant toutes les limites imposées, par certains textes de loi, à cette indépendance[1879].

- Mettre en application la réforme de la Loi libanaise N°227 du 31 mai 2000 qui a prévu la création des tribunaux administratifs de première instance répartis sur l'ensemble du territoire libanais. L'existence de ces tribunaux assure le désencombrement du Conseil d'État, et permet de rapprocher les justiciables du juge administratif et, en général d'améliorer le fonctionnement de la Justice administrative au Liban. En outre, la création des tribunaux administratifs pour statuer en premier degré remédie à l'absence de double degré de juridiction et offre aux justiciables une nouvelle voie de recours (de réformation) permettant de réexaminer la même affaire devant le CEL[1880], et de réduire, ainsi, le risque d'erreur judiciaire.

- Accorder au juge administratif libanais les pouvoirs d'injonction dont disposent son homologue français (depuis la Loi du 8 février 1995 qui a mis fin à la traditionnelle interdiction d'adresser des injonctions à l'Administration) en cas d'inexécution par l'Administration des décisions de justice la condamnant[1881].

- Adopter au sein de la juridiction administrative libanaise les intéressantes institutions juridiques françaises, intervenues par la Loi du 30 juin 2000[1882] : celle de Référé-Liberté qui a contribué à assurer un contrôle accéléré, c'est-à-dire une justice rapide; et celle de Référé-Suspension qui a remédié, dans une certaine mesure, au

---

[1879] En effet, les garanties d'indépendance accordées aux juges administratifs, comme celles accordées aux juges judiciaires, ne sont pas suffisantes. Il faut, alors, se garder de tout excès d'optimisme, car les juges libanais ne sont pas encore libérés totalement de l'emprise de l'Exécutif. V. sur cette question : DIAB (N.), « Indépendance et impartialité du juge », *art. préc.*, p.387 et s.; ABOU RJAILI (K.-S.), « De l'indépendance de la Justice », *art. préc.*, p.126 et s.

[1880] V. art.94 et 115(nouveaux) du Statut du CEL.

[1881] Nous pouvons aller aussi plus loin dans ce contexte, en proposant la reconnaissance au juge administratif, en cas de désobéissance de l'Administration à son injonction, du pouvoir de se substituer à celle-ci pour exécuter son jugement (par exemple en délivrant un passeport à un libanais ou une carte de séjour à un étranger, ou un récépissé de constitution d'une association formée légalement… etc.). Certes, cette solution, bien qu'elle contredit le principe fondamental de séparation des pouvoirs, plus précisément le principe de « *séparation de la juridiction administrative et de l'Administration active* », mais elle remplit une des principales conséquences de la conception de l'État de droit, selon laquelle le respect de la chose jugée est nécessaire à la protection des LDF face à l'Administration. Cf. RIFAAT (H.-T.), « La protection des droits fondamentaux par le Conseil d'État du Liban », *art. préc.*, p.263.

[1882] On a déjà eu l'occasion d'évoquer cette loi qui a bouleversé le système des mesures d'urgence en droit administratif français. V. *supra*, n°757 à 759.

problème de l'exécution immédiate des décisions de l'Administration. En générale, ces deux nouveaux référés, crées au sein de la Justice administrative française, ont remédié à une très grande partie des défauts du système de protection juridictionnelle des LDF : il s'agit notamment du caractère non suspensif du recours et de la lenteur de la justice.

- Appliquer la loi libanaise N°664 du 4 février 2005, instituant le Médiateur de la République, afin de pallier à la lenteur de la procédure juridictionnelle.

1405• Le juge est « *indispensable et en même temps imparfait* », a dit à juste titre Mr. J.-P. COSTA[1883]. Donc, en tout état de cause, aucune réforme ne saurait résoudre tous les problèmes du système de protection juridictionnelle des LDF face à l'Administration, puisque telle protection n'est pas de la responsabilité du juge seul, *mais elle « doit être partagée entre celui-ci et les autres pouvoirs »*[1884] de l'État. Le devoir d'apporter aux plaideurs une garantie supplémentaire pour leurs LDF incombe aussi, d'une part, au pouvoir législatif : l'évolution des lois dans ce sens est fondamental et, d'autre part, au pouvoir exécutif et à son appareil administratif qui doivent, dans ce domaine, mener leur action dans le respect de la légalité.

[1883] COSTA (J.-P.), « Le juge et les libertés », *in* Revue Pouvoirs, (La liberté), N°84, janvier 1998, p.87.

[1884] BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais, *Thèse précitée*, p.274. Cf. HAGE (H.), « Le pouvoir politique du juge », *in Al-Adl*, N°4, 2007, p.1633.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Sommaire

I- Ouvrages

A- En langue française
B- En langue arabe

II- Thèses et mémoires

A- En langue française
B- En langue arabe

III- Articles et chroniques

A- En langue française
B- En langue arabe

IV- Notes, commentaires, observations et conclusions

A- En langue française
B- En langue arabe

V- Rapports et Dictionnaires

A- Rapports
B- Dictionnaires

VI- Les principaux textes juridiques utilisés dans la thèse

A- Textes internationaux
B- Textes libanais

VII- Les principaux recueils, revues et périodiques

A- Recueils, revues et périodiques français
B- Recueils, revues et préiodiques libanais

VIII- Les principales ressources informatiques (Sites Internet)

I- Ouvrages

A- En langue française

1. ALLIX (D.), Les droits fondamentaux dans le procès pénal, Montchretien, Paris, 1997.
2. AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), Traité du contentieux administratif, LGDJ, Paris, 1984.
3. AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), Traité du contentieux administratif, T.1, LGDJ, Paris, 1962.
4. AUBY (J.-M.), Le Droit administratif des biens, Précis Dalloz, Paris, 1993.
5. BAZ (J.), La juridiction administrative au Liban, Les Presses de l'Imprimerie Catholique, Beyrouth, 1962.
6. BEIGNIER (B.), Droits fondamentaux et règles principales du procès civil, Montchrestien, 3ème éd., Paris, 2000.
7. BENOIT (F.-P.), Le Droit administratif français, Dalloz, Paris, 1968.
8. BRACHET (B.), Droit constitutionnel et libertés publiques (Les cours de Droit), Éditions Litec, Paris, 1999.
9. BREILLAT (D.), Les libertés de l'esprit (Libertés et droits fondamentaux), Montchrestien, Paris, 1996.
10. BRETTON (Ph.), L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée, LGDJ, Paris, 1964.
11. BURDEAU (G.), Les libertés publiques, LGDJ, 2ème éd., Paris, 1961.
12. C. BELLANGER et J. GODECHOT (sous la direction de), Histoire générale de la presse française, PUF, 5 volume, 1969-1976.
13. CATALA P. et GERVAIS A. (sous la direction de), Le Droit libanais, 2 tomes, LGDJ, Paris, 1963.
14. CHABANOL (D.), Le juge administratif, LGDJ, Paris, 1993.
15. CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.1, Montchrestien, 15ème éd., Paris, 2001.
16. CHAPUS (R.), Droit administratif général, Montchrestien, Paris, 1986.

17. CHAPUS (R.), Droit administratif général, T.2, Montchrestien, 14ème éd., Paris, 2000.
18. CHAVRIN (R.) et SUEUR (J.-J.), Droits de l'homme et libertés de la personne, Litec, 3ème éd., Paris, 2000.
19. CHEVALLIER (J.) , L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, LGDJ, Paris, 1970.
20. COSTA (J.-P.), Les libertés publiques en France et dans le monde, Les Éditions S.T.H., Paris, 1986.
21. COUTURIER (G.) DELMAS-MARTY (M.) GICQEL (J.) et autres coll., Libertés et droits fondamentaux, sous la direction de DELMAS-MARTY (M.) et DE LEYSSAC (Cl.-L.), Éditions du Seuil, Paris, 1996.
22. DE LAUBADÈRE (A.) et GAUDEMET (Y.), Traité de Droit administratif, T.1 (Droit administratif général), LGDJ, 16ème éd., Paris, 2001.
23. DE LAUBADÈRE (A.) VENEZIA (J.-Cl.) et GAUDEMET (Y.), Droit administratif, LGDJ, 17ème éd., Paris, 2002.
24. DE LAUBADÈRE (A.), Traité de Droit administratif, LGDJ, 9ème éd., Paris, 1984.
25. DEBARY (M.), La voie de fait administratif, LGDJ, Paris, 1960.
26. DEBBASCH (Ch.), Science administrative, Précis Dalloz, Paris, 1971.
27. DELAUNAY (B.), Le Médiateur de la République, PUF, « *Que sais-je?* », n°3422, Paris, 1999.
28. DELBLOND (A.), La police administratif, L'Hermès, Collection "Guides Essentielles", 1ère éd, Paris, 1997.
29. DELVOLVE (P.), L'Administration libanaise, Encyclopédie Administrative, Éditions Berger-Levrault, Paris, 1971.
30. DELVOLVE (P.), Le Droit administratif, Dalloz, 2ème éd., Paris, 1998.
31. DIAB (N.), Le droit fondamental à la justice, coéd. Bruylant, Delta et LGDJ, 2005.
32. DRAGO (R.), Science administrative, Les cours de Droit, Paris, 1977.
33. DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, LGDJ, Paris, 1968.
34. DUCOS-ADER (R.), Le droit de réquisition, Bibliothèque de Droit public, T.IV, 1956.

35. DUEZ (P.) et DEBEYRE (G.), Traité de Droit administratif, Dalloz, Paris, 1952.
36. DUFFAR (J.), Les libertés collectives (Libertés et droits fondamentaux), Montchrestien, Paris, 1996.
37. DUPUIS (G.) GUEDON (M.-J.) et CHRETEIN (P.), Droit administratif, Sirey, 10ème éd., Paris, 2007.
38. FANACHI (P.), Le procès administratif, PUF, « *Que sais-je?* », Paris, 1993.
39. FAVOREU (L.) GAÏA (P.) GHEVONTIAN (R.) et autres coll., Droit des libertés fondamentales, Dalloz, 2ème éd., Paris, 2002.
40. FAVOREU (L.), Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 1998.
41. FEBROS (J.), L'expropriation et l'évaluation des biens, T.1, Le Moniteur, Paris, 1985.
42. FRIER (P.-L.), Précis de Droit administratif, Montchrestien, Paris, 2001.
43. GENTOT (M.), Les Autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 2ème éd., Paris 1998.
44. GILBERT (S.) JEANNOT (G.) et autres coll., Le citoyen et son Administration, sous la direction de WIENER (C.) et LE CLAINCHE (M.), Imprimerie Nationale Éditions, Paris, 2000.
45. GOYARD (Cl.), La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative, Domat-Montchrestien, Paris, 1962.
46. GUETTIER (Ch.), La responsabilité administrative, LGDJ, Paris, 1996.
47. JACQUEMART (D.), Le Conseil d'État : juge de cassation, LGDJ, Paris, 1957.
48. LAROCHE-FLAVIN, La machine judiciaire, Le Seuil (Collection Société), Paris, 1968.
49. LEBRETON (G.), Libertés publiques et droits de l'homme, Armand Collin, 6ème éd., Paris, 2003.
50. LERUEZ (J.), Gouvernement et politique en Grande-Bretagne, Dalloz, Paris, 1989.
51. LUCHAIRE (F.), La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, Paris, 1987.
52. MASCLET (J.-Cl.), Textes sur les libertés publiques, PUF, «*Que sais-je ?*», N°2407, 1ère éd, 1988.

53. MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.), Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, LGDJ, Paris, 2002.
54. MERLET (J.-F.), Une grande loi de la III^{ème} République, la loi du 1er juillet 1901, LGDJ, Paris, 2001.
55. MOARBÈS (A.), Expropriation en Droit libanais, Imprimerie Arts Graphiques, Beyrouth, 1968.
56. MORANGE (J.), Les libertés publique, PUF, « *Que sais-je?* », 5ème éd., Paris, 1993.
57. MROUE (H.), Libertés publiques, MAJD, 1ère éd, Beyrouth, 1992.
58. NIZARD (L.), La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles de la légalité, Bibliothèque de Droit public, T.XL, 1962.
59. OBERDORFF (M.), Droits de l'homme et libertés fondamentales, Armand Colin, Paris, 2003.
60. ODENT (R.), Contentieux administratif, Institut d'Études politiques de Paris, 1976-1981, Les cours du droit.
61. ODENT (R.), Cours de contentieux administratif, Cours de l'Institut d'études politiques (Paris), 1961-1962.
62. PAILLET (M.), La faute du service public en Droit administratif français, LGDJ, Paris, 1980.
63. PEISER (G.), Contentieux administratif, Dalloz, 14ème éd., Paris, 2006.
64. PEISER (G.), Le recours en cassation en Droit administratif français, Sirey, Paris, 1958.
65. PETIT (S.), L'Administration devant le juge judiciaire, PUF, « *Que sais-je?* », 1ère éd, Paris, 1997.
66. PETIT (S.), La voie de fait administrative, PUF, « *Que sais-je?* », 1ère éd, Paris, 1995.
67. PETIT (S.), Le contentieux judiciaire de l'Administration, Berger-Levrault (Collection Administration nouvelle), Paris, 1993.
68. PHILIPPE (x.), Droit administratif des libertés, Économica, Paris, 1998.
69. PONTIER (J.-M.), Droits fondamentaux et libertés publiques, Hachette (Les fondamentaux), Paris, 2001.
70. PREUSS-LAUSSINOTE (S.), L'essentiel des libertés et droits fondamentaux, T.1 (l'organisation des libertés), Gualino Éditeur, Les carrés, Paris, 2001.

71. RICHER (L.), La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'État, Economica, Paris, 1978.
72. RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, Cours pour les étudiants du 3ème année Droit et Sciences politiques, Université Saint-Joseph, Beyrouth, 1998-1999.
73. RIFAAT (H.-T.), Les libertés publiques en Droit positif libanais, Les Presses de la Société d'Impression et d'Édition libanaise, Beyrouth, 1965.
74. RIVERO (J.), Les libertés publiques, T.1 (Les droits de l'homme), PUF, 6ème éd., Paris, 1991.
75. RIVERO (J.), Les libertés publiques, T.2, PUF, 6ème éd., Paris, 1991.
76. ROBERT (J.) et DUFFAR (J.), Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, 7ème éd., Paris, 1999.
77. ROBERT (J.), Les violations de la liberté individuelle commises par l'Administration (le problème des responsabilités), LGDJ, Paris, 1956.
78. ROLAND (H.) et BOYER (L.), Adages du Droits français, Litec, 4èmeéd., Paris, 1999.
79. ROUSSEAU (D.), Les libertés individuelles et la dignité de la personne humaine, Montchrestien, Collection Libertés et Droits Fondamentaux, Paris, 1998.
80. SERIAUX (A.) SERMET (L.) et VIRIOT-BARRIAL (D.), Droits et libertés fondamentaux, Ellipses, Paris, 1998.
81. SOLUS et PERROT, Droit judiciaire privé, T.1, Sirey, Paris, 1961.
82. TSIKLITIRAS (S.), La protection effective des libertés publiques par le juge judiciaire en Droit français, LGDJ, Paris, 1991.
83. TURPIN (D.), Les libertés publiques, Gualino Éditeur, 5ème édition, Paris, 2000.
84. VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Droit administratif, PUF, Paris, 1982.
85. VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.), Le système français de protection des administrés contre l'Administration, Sirey, Collection Droit Public, Paris, 1991.
86. VINCENT (J.), GUINCHARD (S.) et autres coll., La justice et ses institutions, Dalloz, 4ème éd., Paris, 1996.
87. WACHSMANN (P.), Libertés publiques, Dalloz, 3ème éd., Paris, 2000.
88. WEIL (P.), Le Droit administratif, PUF, « *Que sais-je?* », Paris, 1964.

B- En langue arabe

89. ABDOL-WAHHAB (M.-R.) et OSMAN (H.-O.), Fondements de l'Administration publique, *"Dar El-Matbouaat El-Jamïa"*, Alexandrie (Egypte), 2000.
90. ALIAH (S.), Traité de Droit pénale (section publique), MAJD, Beyrouth, 1998.
91. AMMAR (R.), Droits de l'homme et libertés publiques, Imprimerie Bristol, 2ème éd., Liban, 2002.
92. BAYRAM (I.), Les libertés publiques et droits de l'homme : entre le texte et la réalité, *"Dar Al-Manhal Al-lubnani"*, 1ère éd., Beyrouth, 1998.
93. BAZ (J.), Traité de Droit administratif libanais, 2 tomes, Édités par l'auteur, Beyrouth, 1971.
94. CHAMSEDDINE (A.), *El-Mousannaf* (le Classifié), Classification de la jurisprudence relative à la compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative, Édité par l'auteur, Beyrouth, 2000.
95. CHIHA (I.), Principes et règles de la juridiction administrative libanaise : le Conseil d'État libanais, "*Al-Dar Al-Jamii'ya",* Beyrouth, 1996.
96. CHOKOR (Z.), Manuel de Droit constitutionnel libanais, *"Dar Bilal lil Tibaa w El-Nachr"*, 2ème éd., Beyrouth, 2001.
97. EID (E.), Le contrôle de la juridiction judiciaire sur les actes de l'Administration, Édité par l'auteur, Liban, 1973.
98. EL-HAJJAR (H.), Le Droit judiciaire privé, T.1, Édité par l'auteur, 3ème éd., Beyrouth, 1996.
99. EL-KAISSI (M.), Le Droit administratif général, *"Al-Halabi"*, 1ère éd., Beyrouth, 2007.
100. EL-KAISSI (M.), Principes du Droit administratif général, *"Al-Halabi"*, Beyrouth, 1999.
101. EL-NAKIB (A.), Procédure pénale : Étude comparée, "*Dar El-Manchourat El-Houkoukya*", 1ère éd., Liban, 1993.
102. FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.1 (L'organisation et l'action administrative), Édité par l'auteur, 1ère éd., Beyrouth, 2004.

103. FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.2 (La Justice administrative-Responsabilité de la Puissance publique), Édité par l'auteur, 1ère éd., Beyrouth, 2004.
104. HATEM (Ch.), Le Droit administratif, "*El-Ahliya Lil Nachr w El-Tawzii"*, Beyrouth, 1997.
105. KABBANI (K.), La décentralisation et la question de son application au Liban, "*Manchourat El-Bahr Al-Moutawasset w owaydat"* , 1ère éd., Beyrouth, 1981.
106. KABBANI (K.), Leçons de Droit administratif général (2ème année de droit), Université libanaise- Faculté de Droit et des Sciences politiques et administratives – section 1, Beyrouth 1996.
107. KHALIL (M.), Le Droit administratif libanais, "*Dar Al-Nahda El-Arabiya"*, Beyrouth, 1978.
108. MANSOUR (S.) et MEHYO (H.), Le Droit civil : Introduction à l'étude du droit, T.1 (Le droit), Édité par les auteurs, 2ème éd., Beyrouth, 1994-1995.
109. MROUE (H.), Le Droit administratif spécial, MAGD, 1ère éd., Beyrouth, 2003.
110. NAKHLÉ (M.), Code d'expropriation annoté, "*Dar El-Manchourat El-Houkoukiya ":* Sader, Beyrouth, sans date.
111. NAKHLÉ (M.), Les libertés, "*Al-Halabi"*, Beyrouth, 1999.
112. SAAD (G.), Le Droit administratif général et les contentieux administratifs, "*Maktabat El-Jamaa"*, Zahlé- Bekaa, 2004.
113. SAAD (G.), Les sujets fondamentaux du Droit administratif général, *"Al-Halabi"*, 1ère éd., Beyrouth, 2001.
114. SALHAB (S.), Cours de Droit administratif, 2ème année Droit, Université libanaise, Beyrouth, 2005.
115. TAMAWI (S.), La juridiction administrative, T.1, "*Dar El-Fikr Al-Arabi*", Beyrouth 1976.
116. ZOGHBY (F.), La nouvelle Encyclopédie pénale libanaise, Beyrouth, 1981.

II- Thèses et mémoires

A- En langue française

117. ARMAND (G.), L'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Thèse, Université de Can, 2000.
118. ASSAF (G.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, Thèse, Université Paris II, 1999.
119. AUBY (J.-M.), La théorie de l'inexistance des actes administratifs, Thèse, Paris, 1947.
120. BAYRAM (I.), La fonction juridictionnelle du Conseil d'État libanais, Thèse, Université de Montpellier I, 1987.
121. CAZO (M.), Le juge des référés dans le contentieux administratif, Thèse, Université de Renne I, 1998.
122. COUZINET, La réparation des atteintes protées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs, Thèse, Paris, 1928.
123. DELBEZ, La compétence contentieuse en matière d'emprise sur la propriété privée, Thèse, Montpellier, 1926.
124. DESGRANGES, Essai sur la notion de voie de fait en Droit administratif français, Thèse, Poitiers, 1937.
125. DUFAU, La compétence juridictionnelle en matière de voie de fait administrative, Thèse, Paris, 1951 (dactylogr.).
126. DUPEYROUX (H.), Faute personnelle et faute de service public, Thèse, Paris, 1922.
127. DURAND (C.), Les rapports entre les juridictions, administrative et judiciaire, Thèse, Université de Rennes, 1954.
128. EL-KAISSI (M.), Des conditions de l'acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en Droit administratif libanais, Thèse, Université d'Orléans, 1972.
129. EL-KHOURY (Ch.), La liberté individuelle et la police judiciaire en droit commun selon le Code de procédure pénale français comparé au Code de procédure pénale libanais, Thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1985.

130. EL-MOURTADA (F.), L'originalité de la juridiction administrative libanaise, Thèse, Université de Grenoble, 1989.
131. FALACHD (L.), La protection des étrangers par le juge administratif français, Thèse, Université le Havre, 1999.
132. HAMAOUI (E.), La responsabilité de la puissance publique et de ses agents au Liban, Thèse, Beyrouth, 1965.
133. MESTER (A.), Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives de l'Administration, Thèse, Université de Toulouse, 1972.
134. SANDID (B.) Le référé administratif : étude comparative des Droits français et libanais, Thèse en cotutelle, Universités Montpellier I et libanaise, 2002.
135. TALLINEAU, Les actes administratifs non créateurs de droits, Thèse, Poitiers, 1972.

B- En langue arabe

136. HESSAWI (N.), Rôle des juridictions, judiciaire et administrative, dans la protection des droits des individus et de leurs libertés fondamentales, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études supérieures en Droit (l'équivalent du DEA en France), Université Libanaise (Faculté de Droits et des Sciences politiques et administratives, Section I), Beyrouth, 1999.
137. NAJI (K.), Les libertés politiques dans la législation libanaise et rôle de la Justice dans leur protection, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études supérieures en Administration publique, Université libanaise (Faculté de Droits et des Sciences politiques et administratives, Section I), Beyrouth, 1999.
138. NASRALLA (A.), Astreinte et injonction dans le contentieux administratif : étude comparée des droits libanais et français, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études supérieures, Université libanaise (Faculté de Droits et des Sciences politiques et administratives, Section 1), Beyrouth, 2000.
139. ONAYSI (Y.), La juridiction des référés dans le contentieux administratif : étude comparative des Droits libanais et français, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études supérieures en Droit public, Université libanaise (Faculté de Droits et des Sciences politiques et administratives, Section I), Beyrouth, 2001-2002.

III- Articles et chroniques

A- En langue française

140. ABRAHAM (R.), L'avenir de la voie de fait et le référé administratif, *in* L'État de droit, Mélanges Braibant, Dalloz, Paris, 1996, p.1.
141. ARDANT (Ph.), Le Tribunal des conflits libanais, *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1961, p.57 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).
142. ARDANT (Ph.), Réflexions sur le Conseil d'État libanais, *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1961, p.39 (La partie consacrée aux études rédigées en langue française).
143. AUBY (J.-M.), Emprise irrégulière et voie de fait, *in* JCP, 1955, I, p.1259.
144. AUBY (J.-M.), La responsabilité de l'État en matière de justice judiciaire : L'article 11 de la Loi N°72-626 du 5 juillet 1972, parue à l'AJ, janvier 1973, reproduite par Rec. Chidiac, 1975-1976, p.19 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).
145. BAIDA (G.), La justice et l'équité, *in* EDL, N°8, 1966, p.180.
146. BAUJI (S.), Le rôle consultatif du Conseil d'État au Liban, *in* RA, N° spécial, 1999, p.94.
147. BECHERAOUI (D.), « La place de la victime dans le procès pénal en Droit libanais », *in Al-Adl*, N°4, 2007, p.1558.
148. BENOÎT ROHMER (F.), Reconduite à la frontière : dévelopg-ements récents, *in* RDP, 1994, p.429.
149. BIGAUT (Ch.) et LAY (J.-P.), La réforme du Conseil supérieur de la magistrature, *in* D.1993, Chron., p.275.
150. BOCKEL (A.), La voie de fait : mort et résurrection d'une notion discutable, *in* D.1970, Chron., p.29.
151. BON (P.), La loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matière administrative, *in* RDP, 1981, p.5.
152. BOUTAYEB (C.), Le contrôle d'utilité publique par le juge administratif en matière d'expropriation, *in* RDP, 1997, p.1385.
153. CASSIN (R.), De l'unité de la Justice dans un pays à dualité de juridiction, publié *in* "La Justice", Annales de la Faculté d'Aix-en-Provence, Centre de Sciences politiques de l'Institut d'étude juridique de Nice, PUF, 1961, p.269.

154. CHIDIAC (J.), La voie de fait en Droit libanais et français, *in* Rec. Chidiac, N°3, 1972, p.15 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).
155. COLLIN (P.) et GUYOMAR (M.), Chronique général de jurisprudence administrative française, *in* AJ, 20 février 2001, p.143.
156. COSTA (J.-P.), Le juge et les libertés, *in* Revue Pouvoirs, (La liberté), N°84, Janvier 1998, p.75.
157. COUVRAT (P.), L'accès à la Justice et ses obstacles, *in* " L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la Communauté francophone", Colloque international organisé entre 29 septembre et 1er octobre 1993 par l'AUPELF-UREF, Ed. AUPELF-UREF, Montréal, 1994, p.257.
158. CROCQ (P.), Le droit à un tribunal impartial, *in* " Libertés et droits fondamemntaux", sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz, 9ème éd., Paris, 2003, p.413.
159. DE LANVERSIN (J.), Voie de fait et réalité, *in* JCP, 1970, I, p.2337.
160. DELVOLVE (P.), L'exécution des décisions de justice contre l'Administration, *in* EDCE, 1983-1984, Fasc. 35, p.111.
161. DI QUAL (L.), Une manifestation de la désagrégation du droit de propriété : la règle « *ouvrage public mal planté ne se détruit pas* », *in* JCP, 1964, I, p.1852.
162. DIAB (N.), Indépendance et impartialité du juge, *in Al-Adl*, N°4, 2005, p.383.
163. DONNEDIEU DE VABRES (J.), La protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France, *in* EDCE, Fasc.3, 1949, p.30.
164. DUPEUX (J.-Y.), Le droit du citoyen à l'information dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, *in* Gaz. Pal., 10 février 1996, p.144.
165. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (J.), Le pouvoir judiciaire et les libertés au Royaune-Unis, *in* Revue Pouvoirs, N°37, 1986, p.101.
166. EL-KAISSI (M.), Les notions de voie de fait et d'emprise en Droit administratif libanais, *in Al-Adl*, N°3-4, 1997, p.62.
167. FARHAT (F.), La rétrocession ou l'histoire d'un droit en coma juridique, *in* REJ, N°1, T.2, juillet 1998, p.298.
168. FAVOREU (L.), La notion de liberté fondamentale devant le juge administratif des référés, *in* D. 2001, N°22, Chron., p.1739.
169. FAYAD (A.) : Le fondement de la responsabilité de la Puissance publique en Droit libanais, *in* EDL, N°3, 1964, p.469.

170. FAYAD (A.), Le juge administratif et la responsabilité de la puissance publique, *in* RA, N°spécial, 1999, p.52.
171. FINKEL (G.), L'expulsion des étrangers et le juge administratif en Droit français, *in* AJ, 1978, p.257.
172. FOUQUET-ARMAD (M.), le juge administratif, gardien effectif des droits et libertés des étrangers grâces à la Loi du 30 juin 2000, *in* RRJ (Droit Prospectif), 2ème trimestre, 2002, p.861.
173. FRAISSEIX (P.), La réforme de la juridiction administrative par la loi du 8 février 1995, *in* RDP, 1995, p.1053.
174. FRICERO (N.) et PEDROT (Ph.), Les droits fondamentaux spécifiques au procès civil, *in* " Libertés et droits fondamemntaux", sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz, 9ème éd., Paris, 2003, p.525.
175. GHANEM (G.), Constitution, Justice et Déontologie judiciaire : Relations et Perspectives, *in* RJAL, N°17, T.1, 2005, p.29.
176. GHANEM (G.), Le juge administratif libanais dans son rôle de garant des libertés civiles, politiques et économiques, *in* RJAL, N°15, T.1, 2002, p.9.
177. GROSHENS (J. C.), Réflexions sur la dualité de juridictions, *in* AJ, 1963, p.536.
178. HADATI (H.), Le pouvoir unificateur de la Cour de cassation libanaise : mythe ou réalité, *in Al-Adl*, N°1er, 2004, p.1.
179. HAGE (H.), « Le pouvoir politique du juge », *in Al-Adl*, N°4, 2007, p.1633.
180. HAID (F.), L'attribution au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel du pouvoir d'édicter des normes de portée générale et impersonnelle, *in* RRJ (Droit Prospectif), Numéro spécial, 4ème trimestre, 2001, p.271.
181. HAMAOUI (E.), La faute pénale et la faute personnelle des agents publics en Droit libanais et comparé, *in* Rec. Chidiac, N°1, An VI, 1962, p.34 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).
182. HAMAOUI (E.), Le cumul des responsabilités en Droit libanais, *in* Rec. Chidiac, N°1-2, 1964, p.17 (la partie consacrée aux études rédigées en langue française).
183. HASWANY (E.), Le point de départ du délai du recours pour excès de pouvoir à la suite d'une déclaration d'utilité en Droit libanais, *in* POEJ, N°33-34, 1981, p.99.

184. HUGON (Ch.), L'exécution des décisions de justice, *in* " Libertés et droits fondamentaux", sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz, 9ème éd., Paris, 2003, p.573.
185. KHAIR (A.), Le Conseil d'État : Histoire et évolution, *in* RA, N° spécial, 1999, p.10.
186. KHOURY (D.-G.), Le contrôle juridictionnel de l'Administration : Le Conseil d'État, Réalités et aspirations, *in* RJAL, N°7, 1994, p.6.
187. LABAYLE (H.), Le contrôle contentieux des expulsions dirigées, *in* RFDA, 1989, p.3.
188. LAVIALLE (Ch.), Voie de fait et domaine public, *in* RFDA, 2000, p.1041.
189. LE BERRE (J.-M.), Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge judiciaire à l'égard de l'Administration, *in* AJ, N°2, 1979, p.14.
190. LE MIRE (P.), Inexistance et voie de fait, *in* RDP, 1978, p.1219.
191. LECLERCQ (C.), Le déclin de la voie de fait, *in* RDP, 1963, p.657.
192. LOMBARD (M.), Eloge de la folle du logis; la dialectique de la voie de fait et du référé liberté, *in* Mélanges Cohen Janathan, Bruylant, Paris, 2004, p.1125.
193. LOUIS-LUCAS (P.) et JOREIGE (R.), La responsabilité sans faute de forces de police, *in* EDL, N°3, 1965, p.603.
194. LOUIS-LUCAS (P.), Du juge compétent pour accorder réparation des dommages causés par la police judiciaire : jurisprudence française et jurisprudence libanaise, *in* D.1956, Chron. N°XXXVIII.
195. LOUIS-LUCAS (P.), Le juge administratif, *in* EDL, N°8, 1966, p.169.
196. LOUIS-LUCAS (P.), Responsabilité de l'État en période de circonstances exceptionnelles, *in* POEJ, Janvier-Avril 1967, p.143.
197. LUCHAIRE (F.), Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux (Conseil Constitutionnel Français), *in* RIDC, N°2, Avril-Juin 1981, p.285.
198. MARCHESINI (G.), À propos de la compétence du juge administratif de l'urgence : l'application de l'article L.522-3 du Code de justice administrative dans le contentieux de la voie de fait, *in* AJ, 2005, p.1663.
199. MOARBÈS (A.) Le Décret du 13 février 1964 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, *in* EDL, N°2, 1964, p.383.
200. MOARBÈS (A.), Droit administratif-Expropriation (notes de jurisprudence), *in* EDL, N°3, 1965, p.609.

201. MOARBÈS (A.), Expropriation indirecte-emprise-voie de fait, *in* POEJ, Mai-Août 1969, p.133.
202. MOARBÈS (A.), Jurisprudence en matière d'expropriation, *in* POEJ, N°37-38, 1984-1985, p.100.
203. MOARBÈS (A.), La notion d'intérêt pour agir dans le recours pour excès de pouvoir, *in* POEJ, N°31-32, 1980, p.213.
204. MORANGE (J.), La réforme de la communication audiovisuelle, *in* RFDA, 1994, p.1170
205. MOREAU (J.), Police administrative et police judiciaire, *in* AJ, 1963, p.68.
206. MOUANNES (H.), Le fonctionnement et l'autorité du Conseil constitutionnel libanais, *in* Droit Écrit, N°1er, janvier 2001, p.119.
207. MOURGEON (J.), « Les crises et les libertés publiques », *in* Revue Pouvoirs, N°10, 1979, p.45.
208. NORMAND (J.), Le juge judiciaire : juridiction d'exception des atteintes portées par les autorités administratives à la liberté individuelle, *in* RTDC, 1998, p.181.
209. OSMAN (F.), Le juge judiciaire gardien de la liberté individuelle : mythe ou réalité?, *in* Gaz. Pal., 1990, p.133.
210. PAULIAT (H.), Le contrôle du juge administratif sur les décisions des autorités administratives indépendantes compétentes en matière audiovisuelle, *in* RFDA, 1992, p.256.
211. PEDAMON (M.), La fouille corporelle, *in* RSC, 1961, p.466.
212. PEQUIGNOT (G.), Réquisition, *in* Encyclopédie Dalloz, N°1.
213. PICARD (E.), Dualisme juridictionnel et liberté individuelle, *in* "Le contrôle juridictionnel de l'Administration", Bilan critique (CERAP), Economica, 1991, p.165.
214. PINTO (R.), La protection des droits de l'homme par les tribunaux judiciaires en France, *in* EDCE, Fasc.3, 1949, p.21.
215. REBUT (D.), Le principe de la légalité des délits et des peines, *in* "Libertés et droits fondamentaux", sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz, 9ème éd., Paris, 2003, p.509.
216. RIFAAT (H.-T.) et KHAIR (A.), Les rapports de la doctrine et de la jurisprudence en Droit public libanais, *in* POEJ, N°31-32, 1980, p.132.

217. RIFAAT (H.-T.), A propos de la liberté de la presse : Acte de Haut-commissaire de France au Liban et compétence du CEL, *in* EDL, N°2, 1964, p.345.
218. RIFAAT (H.-T.), Circonstances exceptionnelles et droits individuels (portant commentaire sur quelques arrêts du CEL), *in* POEJ, Mais-Août 1976, p.463.
219. RIFAAT (H.-T.), Dissolution des associations et contrôle du juge, *in* POEJ, Septembre-Décembre 1967, p.787.
220. RIFAAT (H.-T.), L'influence des circonstances exceptionnelles sur la responsabilité des forces de sécurité au Liban, *in* RJPIC, N°1er, Décembre 1973, p.979.
221. RIFAAT (H.-T.), La liberté de circuler en Droit libanais, entre les intérêts privés et l'ordre public, *in* RJPIC, 1980, p.349.
222. RIFAAT (H.-T.), La protection des droits fondamentaux par le Conseil d'État du Liban, *in* POEJ, N°33-34, 1981, p.233.
223. RIFAAT (H.-T.), Le Droit administratif est-il toujours un droit non écrit?, *In* POEJ, N°39, 1986, p.97.
224. RIFAAT (H.-T.), Les libertés locales en Droit libanais, *in* POEJ, Mai-Décembre 1968, p.294.
225. RIGAUD (J.), La voie de fait, *in* Encyclopédie administrative, N°64.
226. RIVERO (J.), Idéologie et techniques dans le droit des libertés publiques, 1978, *in* Pages de Doctrine, T.1, LGDJ, Paris, p.549.
227. RIVERO (J.), Sanction juridictionnelle et règle de droit, *in* Mélange ULLIOT DE LA MORANDIÈRE, Dalloz, Paris, 1964, p.457.
228. RIZKALLAH (J.), La faute lourde en matière de responsabilité de l'État du fait des magistrats de l'ordre judiciaire : Étude du Droit libanais, *in Al-Adl*, N°1, 2006, p.139.
229. ROBERT (J.), La protection des droits fondamentaux et le juge constitutionnel français : Bilan et réformes, *in* RDP, 1990, p.1258.
230. SAAD (G.), Interrogations sur les droits fondamentaux au Liban et influence du juge français, *in* G. SAAD : Travaux Juridiques, "*Dar AL-Najwa*", 1ère éd., Beyrouth, 2005, p.5.
231. SAAD (G.), L'influence du Code Napoléon de 1804 sur les systèmes juridiques arabes et musulmans, *in Al-Adl*, N°1er, 2005, p.89.

232. SAAD (G.), La réception des droits de l'homme en Droit administratif libanais, Actes du colloque "l'odysée des droits de l'homme", Faculté de droit de Grenoble, 2003.
233. SAAD (G.), Les droits de l'homme en Droit administratif libanais et dans les pays arabes, Les conférences du CEDROMA, Université St.-Joseph, éd. Bruylant, Bruxelles, 2004.
234. SAAD (G.), Liberté syndicale et représentation collective des travailleurs au Liban, *in* G. SAAD : Travaux Juridiques, "*Dar Al-Najwa*", 1ère éd., Beyrouth, 2005, p.18.
235. SALEH (A.), La Justice libanaise est érigée en pouvoir judiciaire, *in* RJL, 1945, p.3.
236. SALHAB (S.), L'influence du modèle juridictionnel français à l'étranger : Cas du Liban, *in* "Les institutions Napoléoniennes", Actes du Colloque, Faculté de Droit de Rennes, 21 et 22 novembre 2002, L'Harmattan, 2006, p.167.
237. SCHLAICH (K.), Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux (Tribunal Constitutionnel Fédéral Allemand), *in* RIDC, N°2, Avril-Juin 1981, p.335.
238. TABET (M.), Le juge administratif et la légalité, *in* RA, N° spécial, 1999, p.67.
239. TABET (M.), Le juge administratif et la légalité, *in* RA, N°spécial, 1999, p.67.
240. THERY (J.), Compétence et fond du droit dans le contentieux de la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires, *in* EDCE, 1958, pp.53 et 80.
241. THOMAS (D.), Le droit à la sûreté, *in* "Libertés et droits fondamentaux", sous la direction de R. CABRILLAC, M.-A. FRISON-ROCHE et T. REVET, Dalloz, 9ème éd., Paris, 2003, p.297.
242. TIXIER (G.), Les limites de la compétence de l'autorité judiciaire en matière d'expropriation, *in* D.1956, Chron., p.103.
243. TOUBIA (P.-E.), L'exigence de célérité : garantie essentielle du procès équitable, *in Al-Adl*, N°4, 2005, p.377.
244. TRUCHET (D.), Audiovisuel : la liberté de communication, *in* AJ, 2000, p.1024.
245. TURPIN (D.), L'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle, *in* AJ, 1983, p.653.

246. VEDEL (G.), La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative, *in* JCP, 1950, I, n°14.
247. VEDEL (G.), Les bases constitutionnelles du Droit administratif, *in* EDCE, N°8, 1954.
248. VIALA (A.), La voie de fait, voie d'eau dans le dualisme. Juridictionnel, *in* LPA, 21 janvier 1998, p.9.
249. WALINE (J.), Le rôle du juge administratif dans la détermination de l'utilité publique justifiant l'expropriation, *in* " Le juge et le droit public", Mélanges offerts à Marcel Waline, LGDJ, Paris, 1974.
250. WIEDERKEHR (G.), Qu'est-ce qu'un juge?, *in* Mélanger en l'honneur de R. Perrot, Dalloz, Paris, 1995, p.582.

B- En langue arabe

251. ABOU RJAILI (K.-S.), De l'indépendance de la Justice, *in* RJAL, N°15, T.1, 2003, p.120.
252. AYYOUB (Z.), La réquisition dans la jurisprudence administrative, *in* RJAL, N°16, 2004, p.116.
253. BARAOUD (A.), Compétence de la juridiction judiciaire en matière administrative, *in* RJL, 1966, p.1.
254. CHIDIAC (J.), De la compétence de la juridiction administrative, *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1963, p.43.
255. CHIDIAC (J.), L'acte administratif inexistant, *in* Rec. Chidiac, 1968, p.13.
256. CHIDIAC (J.), L'ouvrage public mal planté ne se détruit pas, *in* Rec. Chidiac, 1966, p.11.
257. CHIDIAC (J.), La réquisition, *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1962, p.24.
258. CHIDIAC (J.), Les principes généraux dégagés par la juridiction administrative libanaise dans les dix dernières années, *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1967, p.3.
259. CHIDIAC (J.), Les problèmes de compétence et d'indemnisation en matière d'imprimés et de décisions ordonnant leur confiscation, *in* Rec. Chidiac, N°1er, 1961, p.11.
260. CHIDIAC (J.), Règle de compétence en cas d'emprise et de voie de fait, *in* Rec. Chidiac, N°1, 1962, p.11.
261. EL-HAJJAR (A.), Le pouvoir judiciaire au Liban, *in Al-Adl*, N°2, 2006, p.488.

262. EL-KHOURY (Y.), La décision administrative exécutoire et le droit de la défense, *in* RJAL, N°2, 1986, p.9.

263. KABBANI (K.), La réforme législative et le système judiciaire, *in* Bulletin mensuel de l'Association des banques au Liban, N°6/2004, juin 2004, p.60.

264. KARAM (J.-A.), La démission ainsi que le conçoit la loi des associations de 1909, *in* La Vie Parlementaire, N°13, janvier 1994, p.83.

265. MOARBÈS (A.), Evolution de la législation et de la jurisprudence en matière d'expropriation, *in* RJAL, N°3, 1987-1988, p.79.

266. MOARBÈS (A.), Les commissions d'expropriation statuant en appel, *in* POEJ, N°54, 2001, p.5.

267. MOARBÈS (A.), Les nouveaux apports juridiques en matière d'expropriation, *in* POEJ, N°55, 2002, p.103.

268. MOARBÈS (A.), Les nouveaux apports juridiques en matière d'expropriation, *in* POEJ, N°56, 2003, p.5.

269. MOARBÈS (A.), Les nouveaux apports juridiques en matière d'expropriation, *in* POEJ, N°57, 2004, p.5.

270. MOARBÈS (A.), Les nouveaux apports juridiques en matière d'expropriation, *in* POEJ, N°58, 2004, p.6.

271. MROUÉ (H.), Droits du propriétaire dans la loi d'expropriation libanaise, *in* RJAL, N°16, 2004, p.132.

272. SAAD (G.), La responsabilité de l'Administration dans la jurisprudence administrative libanaise et française, *in* "Travaux Juridiques", "*Dar Al-Najwa*", 1ère éd., Beyrouth, 2005, p.5.

273. TABBARA (W.), L'innovation apportée par la nouvelle loi sur l'expropriation, *in* RJL, N°7, 1997, p.69.

IV- Notes, commentaires, observations et conclusions

A- En langue française

274. ABRAHAM, Concl. sur CEF Sect., 4 novembre 1944, Al-Joujo, *in* AJ, 1995, p.231.

275. AUBY (J.-M.), Note sous CEF du 15 avril 1988, Michelix, *in* RDP, 1989, p.522.

276. BEAU-FRERE (G.), Note sous CEF Sect., 23 décembre 1970, *in* JCP, 1971, n°16820.

277. BERTRAND (F.-G.), Note sous CEF du 13 juillet 1966, Guignon, *in* D.1966, p.669.
278. BONICHOT, Concl. sur CEF Sect., 27 février 1987, Fidan, *in* D., 1987, p.307.
279. BRAIBANT (G.), Concl. sur CEF Ass., 28 mai 1971, *in* Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 13ème éd., Paris, 2001, p.623.
280. BRAIBANT (G.), Concl. sur CEF du 15 février 1961, Werquin, *in* RDP, 1961, p.330.
281. CHARDEAU, Concl. sur CEF, 30 janvier 1959, Grange, *in* Rec. Leb., p.85.
282. COMBREXELLE (J.-D.), Concl. sur CEF, 28 mars 1997, *in* JCP, 1997, II, 22880.
283. DE LAUBADÈRE (A.), Note sous TCF du 27 juin 1966, Guigon, *in* AJ, 1966, p.547.
284. DE SILVA (I.), Concl. sur CEF, 30 octobre 2001, *in* RFDA, N°2, mars-avril 2002, p.326.
285. DEBBASCH (Ch.), Note sous CEF, 13 juillet 1961, Jobard, *in* D. 1962, p.275.
286. DEBBASCH (Ch.), Note sous l'arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation française du 23 février 2001, Grégory, *in* D. 2001, Jur., n°22.
287. DELVOLVE (P.), Concl. sur CEF, 11 mai 1951, Baud, *in* S., 1952, 3, 13, et *in* Rec. Leb., p.265.
288. DELVOLVE (P.), Concl. sur CEF, 17 février 1950, dame Lamotte, *in* RDP, 1951, p.478.
289. DELVOLVE (P.), Concl. sur TCF, 7 juin 1951, Dame Noualek, Rec. Leb., p.636.
290. DEMICHEL (A.), Note sous TCF, 16 novembre 1964, Clément, *in* D.1965, p.668.
291. DENIS-LINTON (M.), Concl. sur CEF, 29 avril 1994, Haut commissaire de la République en Nouvelle Calédonie, *in* RFDA, 1994, p.947.
292. DEVOLVE (P.), Concl. sur CEF du 17 février 1950, dama Lamotte, *in* RDP, 1951, p.478.
293. DUFAIE, Note sous TCF, 24 juin 1954, Minodier, *in* JCP, 1954, II, 9354.
294. DURRUPTY, Note sous TCF, 17 octobre 1966, Dame Canasse, *in* D. 1967, 252.
295. DUTHEILLET DE LAMOTHE (O.), Concl. sur TCF, 17 octobre 1966, Dame Canasse, *in* JCP, 1966, II, 14899.

296. FOURNIER (J.), Concl. sur CEF Sect. du 9 juillet 1965, Sieur Voskresensky, *in* AJ, 1965, p.603.
297. GALMOT, Concl. sur CEF, 22 avril 1966, Touchon et Mony, *in* RDP, 1966, p.584.
298. GAZIER, Concl. sur CEF du 18 novembre 1949, Carlier, *in* RDP, 1950, p.178.
299. HEUMANN, Concl. sur CEF (Ass.), 24 novembre 1961, Letisserand, *in* D.1962, p.34.
300. HOMONT (A.), Note sous CEF, 3 mars 1976, *in* JCP, 1977, n°18698.
301. HOUSSAMI (M.) et MALLAT (N.), Comment. sous Cass. (libanaise), n° 129/97 du 22 juillet 1997 et n°187/97 du 4 décembre 1997, *in* POEJ, Droit judiciaire-Compétence, N°51(Numéro spécial), sans mentionner la date, n°37.
302. LAFERRIERE, Concl. sur TCF, 5 mai 1877, Laumonnier-Carriol, *in* Rec. Leb., p.437.
303. LAMY (F.), Concl. sur CEF, 28 juin 2002, M. MAGIERA, *in* AJ, 2002, p.756.
304. LANDON (P.), Obs. sur CEF Ass., 31 octobre 1969, Syndicat de défense des canaux de la Durance, *in* AJ, 1970, p.252.
305. LANGAVANT (E.), Note sous TCF, 16 novembre 1964, Clément, *in* JCP, 1965, II, 14286.
306. LAROQUE, Concl. sur TCF du 25 janvier 1988, Fondation Cousteau, *in* RFDA, 1990, p.191.
307. LARSUL (T.), Comment. sur CCF, n°86-244 DC, 23 janvier 1987, *in* "Droit administratif : Travaux Dirigés", Dalloz, 1996, p.67.
308. LATOURNERIE (M.-A.), Concl. sur TCF du 9 juin 1986, Eucat, RFDA, 1987, p.53.
309. LEGAL, Note sous CEF Sect. du 25 juin 1993, Société Télé Free-Dom, *in* RFDA, 1993, p.553.
310. LETOURNEUR, Concl. sur CEF, 28 mai 1954, Barél, *in* Rec. Leb., p.308, et *in* RDP, 1954, p.519.
311. LOMBARD, Note sous Cass. civ. 1er (française), 28 novembre 1984 (3 arrêts), *in* JCP, 1986, II, 20600.
312. LOUIS-LUCAS (P.), Comment. sur Appel Beyrouth (2ème ch. civile), 19 décembre 1958, *in* EDL, N°7, 1966, p.127.
313. LOUIS-LUCAS (P.), Comment. sur CEL, 9 juillet 1964, Assine Alam, *in* EDL, N°2, 1965, p.369.

314. LOUIS-LUCAS (P.), Comment. sur CEL, n°1227, 1er août 1963, Libaridian, *in* POEJ, Janvier-Avril 1967, p.143.
315. LUCHAIRE (F.), Obs. sur CCF, 9 avril 1996, *in* RDP, 1996, p.953.
316. MASSOT, Concl. sur CEF Ass., 8 avril 1987, Peltier, *in* Rec. Leb. P.128.
317. MATTER, Concl. sur TCF du 16 juin 1923, Septfonds, *in* D. 1924, 3, 41.
318. MIMIN, Note sous le jugement du Tribunal civil de Seine, 23 décembre 1959, *in* JCP, 1960, II, 11.586.
319. MOARBÈS (A.), Notes sous CEL, n°1586 du 4 novembre 1965 et n°235 du 25 février 1966, *in* POEJ, mai-août 1967, p.449.
320. MORAND-DEVILLER, Note sous CEF Ass., 2 décembre 1983, Ville de Paris, *in* LPA, 1984, N°77.
321. RIFAAT (H.-T.), Comment. sur CEL, n°368 du 19 mars 1968, *Chaoui* et n°395 du 29 mars 1968, *Achkar*, *in* Rec. Chidiac, Mai-Août 1969, p.107 et s.
322. RIFAAT (H.-T.), Comment. sur CEL, n°6, 6 janvier 1968, *Hatem*, *in* Rec. Chidiac, Janvier-Avril 1968, p.96 et s.
323. RIFAAT (H.-T.), Note sous CEL, 26 mars 1964, Tanios Azar, *in* EDL, 1964, N°3, p.597.
324. RIFAAT (H.-T.), Note sous CEL, n°207, 8 février 1965, Dame *Hatem*, *in* EDL, N°1er, 1965, p.181.
325. RIFAAT (H.-T.), Note sous CEL, n°434, 26 mars 1964, *in* EDL, N°3, 1964, p.593.
326. RIFAAT (H.-T.), Note sous CEL, n°s.1369 et 1370 du 8 décembre 1966, *in* POEJ, Janvier-Avril 1967, p.171.
327. RIVERO (J.), Note sous CCF, 16 juillet 1971, n°71-44 D.C., *in* AJ, 1971, p.538.
328. ROMIEU, Concl. sur TCF du 2 décembre 1902, Société immobilière de Saint-Just, *in* Rec. Leb., p.713.
329. SADON, Concl. sur Cass. civ. 1er (française), 28 novembre 1984 (3 arrêts), *in* RFDA, 1985, p.760.
330. SAINT-ROSE, Concl. sur TCF du 22 juin 1998, Préfet de la Gaudeloupe, *in* JCP, 1998, II, p.10169.
331. SAINT-ROSE, Concl. sur TCF du 23 octobre 2000, Boussadar, *in* D.2001, p.2332.

332. SAINT-ROSE, Concl. sur TCF, 19 octobre 1998, Préfet du Tarn, *in* JCP, 1999, n°10225.
333. STIRN (B.), Concl. sur CEF du 18 mai 1990, Association arménienne d'aide sociale, *in* AJ, 1990, p.772.
334. TCHEN (V.), Note sous CEF Sect. du 25 juin 1993, Société Télé Free-Dom, *in* AJ, 1995, p.75.
335. VEDEL (G.), Note sous l'arrêt de la Cour de cassation française du 5 mai 1954, *in* JCP, 1954, II, p.8236.
336. VEDEL (G.), Note sous TCF du 18 décembre 1947, Hilaire, *in* JCP, 1948, II, p.4087.
337. VEDEL (G.), Note sous TCF, 19 mai 1954, *in* JCP, 1954. 2, 8244.
338. VEDEL (G.), Note sous TCF, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, *in* JCP, 1953, 7598.
339. VELLIEUX, Note sous Cass. com. (française) du 13 mars 1956, *in* JCP, 1956, II, p.9269.
340. VIGOUROUX, Concl. sur CEF, 13 janvier 1988, Abina, *in* AJ, 1988, p.225.
341. WALINE (M.), Note sous l'arrêt de la Cour de cassation française du 17 février 1965, Commune de Manosque, *in* RDP, 1965, p.984.
342. WALINE (M.), Note sous TCF du 30 octobre 1947, Barinstein, *in* RDP, 1948, p.86.
343. WEIL (P.), Note sous CEF du 15 février 1961, Werquin, D.1961, Jur., p.611.
344. WEIL (P.), Note sous CEF, 22 mars 1957, Jeannier, D. 1957, Jur., p.756.

B- En langue arabe

345. ABOU EID (E.), Note sous Cass. (Ass. Plén.), n°1, 24 avril 1998, *in Al-Adl*, N°1er, p.11.
346. BAROUD (Z.), Obs. sur l'arrêt de la Cour de cassation, 6ème Ch. pénale (libanaise), n°131, 21 mai 2003, *in Al-Adl*, N°1er, 2004, p.180.
347. CHAOUL, Concl. sur CEL, n°511, 18 octobre 1962, *in* Rec. Chidiac, 1963, p.44.
348. FARHAT (F.), Comment. sur CEL, n°135/2003-2004, 18 novembre 2003, *in* Recherche du Droit public, N°1er, 2004, p.52; et *in* RJAL, N°16, T.1, 2004, p.147.

349. MOARBÈS (A.), Comment. sur Appel Beyrouth, n°191/2000 du 14 février 2002, *in* POEJ, N°55, 2002, p.103.
350. MOARBÈS (A.), Note sous CEL, n°246, 4 février 1998, *in* POEJ, N°55, 2002, p.106.
351. SAAD (G.), Comment. sur CEL, n°135/2003-2004, *in Al-Adl*, N°1, 2005, p.136; et *in* G. SAAD, "Travaux Juridique", "*Dar Al-Najwa*", 1ère éd., Beyrouth, 2005, p.145.
352. SAAD (G.), Comment. sur CEL, n°71 du 25 octobre 2001, *in* "Travaux Juridiques", "*Dar Al-Najwa*", 1ère éd., Beyrouth, 2005, p.59.

V- Rapports et dictionnaires

A- Rapports

353. "Liban : Torture et mauvais traitements infligés aux femmes placées en détention préventive, une culture de l'assentiment", Document public établi par l'Amnesty international, diffusé par "Les Editions Francophones d'Amnesty International (ÉFAI), Août 2001.
354. "Mission d'enquêtes sur la situation des droits de l'homme au Liban., Rapport établi par la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), publié par La Lettre de la FIDH, N°188, Mai 1994.

B- Dictionnaires

355. CHLALA (Y.), Dictionnaire pratique (Français-Arabe et Arabe-Français) : Droit-Commerce-Finances, suivi d'une liste des adages usuels en Latin avec leur équivalent en français et en arabe, "*Al-Halabi"*, Beyrouth, sans date.
356. GUETTIER (Ch.), Droit administratif, Montchrestien, 2ème éd., Paris, 2000.
357. GUILLIEN (R.) et VINCENT (J.), Termes juridiques (Lexique), sous la direction de S. GUINCHARD et G. MONTAGNIER, Dalloz, 11ème éd., Paris, 1998.
358. NAKHLÉ (M.) BAALBAKI (R.) et MATAR (S.), Le Dictionnaire juridique tripartie (Arabe-Français-Anglais), "*Al-Halabi*", 1ère éd., Beyrouth, 2002.
359. PRELLE (M.-G.), Dictionnaire des libertés publiques, L'Hermès, 1ère éd., Lyon, 1985.

360. VAN LANG (A.) GONDOUIN (G.) et INSERGUET-BRISSET (V.), Dictionnaire de Droit administratif, Armand Colin, « Cursus », 4ème éd., Paris, 2005.

VI- Les principaux textes juridiques utilisés dans la Thèse

A- Principaux textes internationaux

361. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.
362. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.
363. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966.

B- Principaux textes libanais[1]

a. Constitution

364. La Constitution libanaise de 1926 et celle de 1990.

b. Loi

365. L'ancien Code de procédure pénale du 18 septembre 1948.
366. Loi de 5 mars 1960, relative à la juridiction communautaire druze.
367. Loi du 10 juillet 1962, sur le régime général d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers.
368. Loi du 14 septembre 1962, portant Code de la presse (réformée par le D.-L. N°104 du 30 juin 1977 et la Loi N°330 du 18 mai 1994).
369. Loi du 16 juillet 1962, relative aux juridictions musulmanes sunnite et jaafarite.
370. Loi du 21 avril 1951, relative aux communautés chrétienne et israélite.
371. Loi du 23 septembre 1946, portant Code du travail.
372. Loi du 27 novembre 1947, sur la soumission des films cinématographiques à la censure préalable.

[1] Ces textes sont publiés en arabe dans le JO libanais ainsi que dans le Recueil de la législation libanaise (publié par *Al-Halabi*, Beyrouth). Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une publication en langue française dans l'*Argus de la législation libanaise* (édité par le Bureau des documentations libanaises et arabes, Beyrouth).

373. Loi du 8 juillet 1939, sur le classement des Sites.
374. Loi exécutée en vertu du Décret N°7855 du 16 octobre 1961, portant Code de l'organisation judiciaire.
375. Loi exécutée par le Décret N°10434 du 14 juin 1975, portant Statut général du Conseil d'État libanais.
376. Loi N°11/68 du 8 janvier 1968, relative à l'organisation des passeports libanais.
377. Loi N°140 du 27 octobre 1999, relative à la protection du secret de la correspondance transmise par voie des télécommunications.
378. Loi N°16/72 du 15 décembre 1972, sur les associations sportives, scouts et de jeunes.
379. Loi N°17/90 du 6 septembre 1990, portant Statut des forces de sécurité intérieure (FSI).
380. Loi N°227 du 31 mai 2000, modifiant le Statut du Conseil d'État libanais.
381. Loi N°250 du 14 juillet 1993, sur la création du Conseil constitutionnel libanais.
382. Loi N°328 du 2 août 2001, portant nouveau Code de procédure pénale.
383. Loi N°364/94 du 1er août 1994, sur l'organisation de la profession d'experts comptables licenciés.
384. Loi N°382/94 du 4 novembre 1994, sur les média audiovisuels.
385. Loi N°531 du 24 juillet 1996 sur l'émission par voie de satellite.
386. Loi N°550 du 20 octobre 2003, portant régime actuel de la réquisition.
387. Loi N°58 du 29 mai 1991, portant régime actuel de l'expropriation.
388. Loi N°664 du 4 février 2005, sur le Médiateur de la République.
389. Loi N°76 du 26 décembre 1967 portant Code de la route.
390. Loi Ottomane du 3 août 1909, sur les associations (Le régime de droit commun de la liberté d'association).

c. Décrets-loi et Décrets

391. D.-L. N°112/59 du 12 juin 1959, portant Statut général des fonctionnaires.
392. D.-L. N°126 et 127 du 12 juin 1959, sur l'organisation de procédures administratives et financières dans la Direction générale des Postes, Télégraphe et Téléphones.
393. D.-L. N°144 du 12 juin 1959, consacré à l'impôt sur le revenu.

394. D.-L. N°150 du 16 septembre 1983, portant Code de la Justice judiciaire.
395. D.-L. N°167 du 25 avril 1942, relatif à la réquisition décidée au profit du ministère de l'Économie nationale (abrogé par la nouvelle loi sur la réquisition N°550 de 2003 *précitée*).
396. D.-L. N°167/NI du 25 avril 1942, sur la réquisition pour les besoins du ministère de l'Économie et du Travaillement (abrogé par la Loi N°550 du 20 octobre 2003 portant loi actuelle des réquisitions).
397. D.-L. N°2 du 1er janvier 1977, sur la soumission des pièces de théâtre à la censure préalable.
398. D.-L. N°4 du 30 novembre 1954 (avec ses amendements), portant ancien régime de l'expropriation.
399. D.-L. N°52 du 5 août 1967, relatif à l'état d'urgence.
400. D.-L. N°54 du 5 août 1967, portant ancien Statut des FSI.
401. D.-L. N°69 du 9 septembre 1983, portant Code de l'Urbansime.
402. D.-L. N°72 du 1er février 1933, portant l'ancien Code de procédure civile.
403. D.-L. N°74 du 13 avril 1953, sur la limitation du nombre des imprimés politiques (abrogé par le D.-L. N°121 du 16 septembre 1983 puis remis en vigueur par le D.-L. N°49 du 23 mars 1985).
404. D.-L. N°87 du 30 juin 1977, sur les associations et les établissements reconnus d'utilité publique.
405. D.-L. N°90/83 du 16 septembre 1983, portant nouveau Code de procédure civile.
406. Décret N°7289 du 25 janvier 2002, sur les conditions requises pour délivrer l'autorisation aux sociétés audiovisuelles émises par voie de satellite.
407. Décret-loi N°340 du 1er mars 1943, portant Code pénale.
408. Décrets N°12683 du 2 mai 1963 et N°5176 du 1er août 1966, sur la réquistion pour les besoins du ministère de l'Economie et du Travaillement (abrogé par la Loi N°550 du 20 octobre 2003 portant loi actuelle des réquisitions).

d. Arrêtés

409. Arrêté N°129/LR du 8 octobre 1938, sur l'expulsion des étrangers naturalisés libanais.
410. Arrêté N°145 du 11 juin 1925, sur les servitudes instituées pour les besoins de distribution d'électricité.

411. Arrêté N°166 du 7 novembre 1933, sur le classement des Monuments.
412. Arrêté N°188 du 15 mars 1926, modifié par l'Arrêté N°45/LR du 20 avril 1926 sur la création du Registre foncier.
413. Arrêté N°2385 du 17 janvier 1924, relative aux Brevets d'invention.
414. Arrêté N°3 du 14 janvier 1931, concernant le contentieux postal et des télécommunications.
415. Arrêté N°3339 du 12 novembre 1930, portant Code de la propriété.
416. Arrêté N°369/LR du 21 décembre 1939, sur les associations étrangères.
417. Arrêté N°60/LR du 13 mars 1936, sur les congrégations religieuses.
418. Code des obligations et des contrats, promulgué en avril 1932 et mis en vigueur à partir de 11 octobre 1934.

VII- Les principaux recueils, revues et périodiques

A- Recueils, revues et périodiques français

419. Actualité juridique de Droit administratif.
420. Études et documents du Conseil d'État.
421. Gazette du Palais.
422. Journal Officiel de la République française.
423. Jurisclasseur périodique (la Semaine Juridique).
424. Les Grandes décisions du Conseil constitutionnel.
425. Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative.
426. Les Petites Affiches.
427. Recueil Dalloz.
428. Recueil Lebon.
429. Recueil Sirey.
430. Revue administrative.
431. Revue de la recherche juridique : Droit prospectif.
432. Revue des Sciences criminelles.
433. Revue du Droit public et de la Science politique.
434. Revue française de Droit administratif.
435. Revue internationale du droit comparé.
436. Revue juridique et politique : Indépendance et coopération.

437. Revue Pouvoirs.
438. Revue trimestrielle de Droit civil.

B- Recueils, revues et préiodiques libanais

439. *Al-Adl* (La justice), revue de l'ordre des avocats, Beyrouth (en arabe).
440. Bulletin mensuel de l'Association des banques au Liban.
441. Etudes du Droit libanais (EDL/en arabe et en français)
442. Journal Officiel (JO) de la République libanaise.
443. Jurisprudence de la juridiction administrative au Liban (JJAL), 2 Tomes (Tome 1 en 1981 et Tome 2 en 1982/ en arabe).
444. L'ARGUS de la législation libanaise (Traduction trimestrielle des principaux textes législatifs libanais), édité par le Bureau des documentations libanaises et arabes, Beyrouth.
445. L'Encyclopédie juridique libanaise : Recueil *Zein* (Récapitulatif de la jurisprudence et des articles publiés dans les périodiques et les recueils juridiques au Liban), par Houssien ZEIN, 11 Tomes.
446. La vie parlementaire, revue publiée par les services du Parlement libanais (en arabe).
447. Les décisions de l'Assemblée plénière- *Sader* en Cassation, Éditions *Sader*, Beyrouth : cette revue publie les décisions de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation libanaise.
448. Proche-Orient, Études juridiques (POEJ), revue semestrielle, publiée par l'Université Saint-Joseph à Beyrouth (en arabe et en français).
449. Recherches du Droit public, revue publiée par le Centre de Beyrouth pour les recherches et les informations (en arabe).
450. Recueil *Baz* de jurisprudence (Rec. Baz), les arrêts de la Cour de cassation libanaise, par J. BAZ, paraît depuis 1950, publié par *"Al-Halabi"* , Beyrouth (en arabe).
451. Recueil de la législation libanaise, publié en arabe par "*Manchourat El-Halabi Al-Houkoukiya"* , Beyrouth.
452. Recueil des arrêts du CEL (Rec. CEL), 1925-1945, publiée par le Ministère de la Justice, 5 volumes (en arabe).
453. Recueil *Hatem* de jurisprudence (Rec. Hatem/en arabe).

454. Répertoire de jurisprudence libanaise, Juridictions mixtes 1924-1946 (RJM), publié par le Ministère de la Justice, 2 volumes (en français).
455. Recueil administratif de jurisprudence et de législation (Rec. Chidiac), publiée par le Maître J. CHIDIAC (1956-1974/en arabe et en français).
456. Revue *Al-Mohami*, dirigée par F. RIZK, paraît depuis 1927 (en arabe).
457. Revue de la juridiction administrative au Liban(RJAL), publiée par le Conseil d'État libanais, à partir de 1985 (en arabe).
458. Revue des décisions du Tribunal des conflits et du Conseil d'État (Conseil du contentieux), T.1, 1973-1982 (en arabe).
459. Revue des études juridiques(REJ), revue semestrielle arbitrée, publiée par la Faculté de Droit de l'Université Arabe de Beyrouth (en arabe).
460. Revue judiciaire libanaise (RJL), publiée par le Ministère de la Justice à partir de 1945 (en arabe).

VIII- Les principales ressources informatiques (Sites Internet)

461. www.assemblee-nationale.fr: Site de l'Assemblée national français.
462. www.cnrs.edu.lb: Site du Centre national de la recherche scientifique libanais.
463. www.conseil-etat.fr: Site du Conseil d'État français.
464. www.journal-officiel.gouv.fr : Site du JO français.
465. www.justice.gouv.fr: Site officiel du ministère de la Justice français.
466. www.justice.gov: Site officiel du ministère de la Justice libanais.
467. www.legifrance.gouv.fr: Site officiel intitulé « l'essentiel du droit français ».
468. www.lp.gov.lb: Site officiel du Parlement libanais.
469. www.nna-leb.gov.lb: Site de l'Agence nationale d'information libanaise.
470. www.sudoc.abes.fr: Système universitaire de documentation française.
471. www.statecouncil.gov.lb: Site du Conseil d'État libanais.

ANNEXES

ANNEXE I

La Constitution libanaise[1]

(extraits)

TITRE I: DISPOSITIONS FONDAMENTALES

PREAMBULE DE LA CONSTITUTION[2]

a) Le Liban est une Patrie souveraine, libre et indépendante, Patrie définitive pour tous ses fils, unitaire dans son territoire, son peuple et ses institutions, à l intérieur de ses frontières fixées dans cette Constitution et reconnues internationalement.

b) Le Liban est arabe dans son identité et son appartenance. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des Etats Arabes et engagé par ses pactes; de même qu'il est membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations-Unies, engagé par ses pactes et par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. L'Etat concrétise ces principes dans tous les champs et domaines sans exception.

c) Liban est une république démocratique, parlementaire, fondée sur le respect des libertés publiques et en premier lieu la liberté d'opinion et de conscience, sur la justice sociale et l'égalité dans les droits et obligations entre tous les citoyens sans distinction ni préférence.

d) Le peuple est la source des pouvoirs et le détenteur de la souveraineté qu'il exerce à travers les institutions constitutionnelles.

e) Le régime est fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs, leur équilibre et leur coopération.

f) Le régime économique est libéral et garantit l'initiative individuelle et la propriété privé.

g) Le développement équilibré des régions, culturellement, socialement et économiquement constitue une assise fondamentale de l'unité de l'État et de la stabilité du régime.

---

[1] La Constitution est tirée du Site Internet : www.accpuf.org/lib/constit.htm.

[2] Ce préambule a été ajouté par la loi constitutionnelle du 21/9/1990.

h) La suppression du confessionnalisme politique constitue un but national essentiel pour la réalisation duquel il est nécessaire d'œuvrer suivant un plan par étapes.

i) Le territoire libanais est un territoire Un pour tous les libanais. Tout libanais a le droit de résider sur n'importe quelle partie de celui-ci et d'en jouir sous la protection de la souveraineté de la loi. Il n'est point de discrimination entre la population fondée sur une quelconque allégeance, ni de division, ou de partition ou d'implantation.

j) Aucune légitimité n'est reconnue à un quelconque pouvoir qui contredise le pacte de vie commune.

CHAPITRE I: DE L'ETAT ET DU TERRITOIRE

Article 1

(Modifié par la loi constitutionnelle du 9/11/1943)

Le Liban est un État indépendant, unitaire et souverain. Ses frontières sont celles qui le limitent actuellement:

***Au Nord:** de l'embouchure du Nahr-el-Kébir, une ligne suivant le cours de ce fleuve jusqu'à son point de jonction avec son affluent, le Ouadé Khaled à hauteur de Jisr-el-Kamar.*

***A l'Est:** la ligne de faîte séparant les vallées du Ouadé Khaled et de Nahr-el-Assi (Oronte) et passant par les villages de Meayssra, Harbana, Hait-Ebbech-Faissan à hauteur des villages de Brifa et de Brifa et de Matrabah, cette ligne suit la limite nord du caza de Baalbeck, en direction nord-est et en direction sud-est, puis les limites est des cazas de Baalbeck, Békaa, Hasbaya et Rachaya.*

***Au Sud:** les limites sud actuelles des cazas de Tyr et de Marjayoun.*

***Et à l'Ouest:** la Méditerranée.*

Article 1 (ancien):

Le Grand Liban est un Etat unitaire, indépendant. Ses frontiéres sont celles qui ont été reconnues officiellement par le Gouvernement de la République Française, Mandataire, et par la Société des Nations et qui le limitent actuellement.

Article 2

Aucune partie du territoire libanais ne peut être aliénée ou cédée.

Article 3

Les limites des circonscriptions administratives ne peuvent être modifiées que par une loi.

Article 4

Le Grand Liban est une République. Beyrouth est sa capitale.

Article 5

(Modifié par la loi constitutionnelle du 7/12/1943)

Le drapeau libanais est composé de trois bandes horizontales: deux rouges encadrant une blanche. La hauteur de la bande blanche est égale au double de chacune des bandes rouges. Au centre de la bande blanche figure un cèdre vert dont la largeur occupe le tiers de celle-ci et qui, par son sommet et par sa base, touche chacune des bandes rouges.

Article 5 (ancien):

Le drapeau libanais est bleu, blanc, rouge en bandes verticales égales avec un cèdre sur la partie blanche.

CHAPITRE II: DES LIBANAIS, DE LEURS DROITS ET DE LEURS DEVOIRS

Article 6

La nationalité libanaise, la manière dont elle s'acquiert, se conserve et se perd, seront déterminées par la loi.

Article 7

Tous les libanais sont égaux devant la loi. Ils jouissent également des droits civils et politiques et sont également assujettis aux charges et devoirs publics, sans distinction aucune.

Article 8

La liberté individuelle est garantie et protégée. Nul ne peut être arrêté ou détenu que suivant les dispositions de la loi. Aucune infraction et aucune peine ne peuvent être établies que la loi.

Article 9

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

N.B. A notre avis la traduction aurait du être comme suit : (…) l'Etat respecte toutes les religions et confessions et garantit sous sa protection le libre exercice des cultes religieux à condition (…)

Article 10

L'enseignement est libre en tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qu'il ne touche pas à la dignité des confessions. Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés d'avoir leurs écoles, sous réserve des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'État.

Article 11

(Modifié par la loi constitutionnelle du 9/11/1943)

L'arabe est la langue nationale officielle. Une loi déterminera les cas où il sera fait usage de la langue française.

Article 11 (ancien):

L'arabe est la langue nationale officielle dans toutes les administrations de l'État. Le français est également langue officielle, une loi spéciale déterminera les cas où il en sera fait usage.

Article 12

Tous les citoyens libanais sont également admissibles à tous les emplois publics sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence et suivant les conditions fixées par la loi.

Un Statut spécial régira les fonctionnaires de l'Etat suivant les administrations auxquelles ils appartiennent.

Article 13

La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association, sont garanties dans les limites fixées par la loi.

Article 14

Le domicile est inviolable. Nul ne peut y pénétrer que dans les cas prévus par la loi et selon les formes prescrites par elle.

Article 15

La propriété est sous la protection de la loi. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les cas établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

TITRE II: DES POUVOIRS

CHAPITRE I: DISPOSITIONS GENERALES

.

.

.

Article 20

Le pouvoir judiciaire fonctionnant dans le cadre d'un statut établi par la loi et assurant aux juges et aux justiciables les garanties indispensables, est exercé par les tribunaux des différents ordres et degrés. La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des magistrats. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leur magistrature. Les arrêts et jugements de tous les tribunaux sont rendus et exécutés au nom du peuple libanais.

ANNEXE II

Les principales conventions internationales relatives aux droits de l'homme ratifiées par le Liban ou auxquelles il a accédé[1]

« La répartition desdites conventions est faite selon leur objet, en quatre catégories :

I. Les conventions à caractère général.
II. Les conventions relatives à la protection de droits spécifiques.
III. Les conventions relatives à la protection de groupes humains.
IV. Les conventions qui visent la discrimination.

Le Liban a intégré la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que les Pactes dans sa Constitution par amendement qui y a adjoint un préambule ayant valeur constitutionnelle en septembre 1990.

Le Liban est partie à 18 conventions principales relatives aux droits de l'homme.

I- Conventions à caractère général

- *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (16 décembre 1966, en vigueur le 3 janvier 1976).*

- *Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966, en vigueur le 23 mars 1976).*

  Ratifiés par le décret législatif N°3855 du 1er septembre 1972.

II- Conventions à caractère particulier

- *Convention relative à la prévention et à la répression du crime de génocide (9 décembre 1948, en vigueur le 12 décembre 1951).*

- *Convention de l'OIT N°29 relative au travail forcé (28 juin 1930, en vigueur le 1er mai 1932, ratifiée par décret-loi N°70 du 25 juin 1977)*

- *Convention de l'OIT N°105 pour l'abolition du travail forcé (25 juin 1957, en vigueur 17 janvier 1959).*

III- Conventions à caractère catégoriel

- *Convention de l'OIT N°98 relative à l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collectives (1er mai 1949, en vigueur le 18 juillet 1951).*

---

[1] Tiré de : ASSAF (J.), L'aménagement des libertés publiques au Liban, *Thèse précitée*, pp.451-452.

- *Convention de l'OIT N°122 relative à la politique de l'emploi (9 juillet 1964, en vigueur 15 juillet 1966).*

- *Convention relative aux droits politiques de la femme (31 mars 1953, en vigueur le 7 juillet 1954).*

- *Convention relative à l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne (12 août 1949, en vigueur de 21 octobre 1950).*

- *Convention relative à l'amélioration du sort des blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer (12 septembre 1949)*

- *Convention relative au traitement des prisonniers de guerre (12 septembre 1949).*

- *Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (12 septembre 1948).*

- *Convention relative aux droits de l'enfant (20 janvier 1989, en vigueur au Liban le 30 octobre 1990 sans aucune réserve).*

IV- Conventions relatives à la discrimination

- *Convention relative à l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard de la femme (18 décembre 1978, en vigueur au Liban le 1er août 1996 avec une série de réserves concernant le statut personnel i.e. tout ce qui a rapport au droit de la famille).*

- *Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965, en vigueur le 4 janvier 1969).*

- *Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (1960 en vigueur le 22 mai 1962).*

- *Convention de l'OIT N°100 consacrant l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale (29 juin 1951, en vigueur le 23 mai 1953).*

- *Convention de l'OIT N°111 relative à la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958, en vigueur le 20 juin 1960). »*

ANNEXE III

L'aménagement des libertés publiques en périodes de crise : cas du Liban

> « *(…) la crise, toujours écarte les libertés des hommes et installe à leur place une puissance nouvelle car accrue du Pouvoir, afin qu'il soit, par son ampleur, à l'égal de celle de la crise* »[1].
>
> « *(…) la présomption qu'applique le juge en temps normal, selon laquelle la liberté est la règle et la limitation l'exception, se renverse, le maintien de l'ordre public devenant la règle, et la liberté l'exception* »[2].

« CHAPITRE III – REGIME JURIDIQUE DES PERIODES DE CRISE[3]

Le régime juridique des périodes de crise emprunte, sur beaucoup de points, au droit français. La loi libanaise sur l'état d'urgence (décret-loi n°52, 5 août 1967) condense l'essentiel des dispositions sur l'état de siège et l'état d'urgence en droit français. La loi n°79-3 du 24 mars 1979 sur la Défense nationale comporte des dispositions qu'il est utile de souligner. Il en est de même du décret-loi n°10 du 14 février 1983.

Le présent chapitre sera développé en trois sections, consacrées aux limitations apportées aux libertés publiques en période de crise; l'autorité qui décide ces limitations peut être le constituant (Section 1ère), le législateur (Section 2) ou le juge (Section 3).

Section 1ère : Limitation des libertés publiques par les règles d'origine constitutionnelle.

Il s'agit du régime prévu par l'article 16 de la Constitution française de 1958, le droit libanais ne contenant aucune disposition similaire (paragr. 1er). Le cas spécial issu de l'article II de la constitution de la Vème République sera ensuite rapidement envisagé (paragr. 2).

§1- L'article 16 de la Constitution de la Vème république

(…)

§2- L'article II de la Constitution de la Vème république

(…)

Section 2 : Limitation des libertés publiques par des règles à valeur législative

On verra successivement l'état d'urgence en droit libanais (paragr. 1er) un condensé des règles du droit français, en la matière (paragr. 2); suivra un aperçu sur la loi n°79-3 du 24 mars 1979 (Défense Nationale) (paragr. 3); ainsi qu'un exposé sur le décret-loi n°10 du 14 février 1983 (paragr. 4).

---

[1] MOURGEON (J.), « Les crises et les libertés publiques », *in* Pouvoirs, N°10, 1979, pp.45-46.

[2] DRAN (M.), Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques, *op. cit.,* p.493.

[3] Tiré *in extenso* de : RIFAAT (H.-T.), Les libertés et droits fondamentaux, *op. cit.,* pp.193 à 213.

§ 1er - La législation libanaise sur l'état d'urgence et la région militaire[1]

A. *L'hypothèse que nous envisageons dans le cadre du présent paragraphe diffère de celle que prévoyait l'article 10 (alinéa 2) du décret-loi N°10 du 7 juillet 1967 (JO N°55, 10.7.1967, p.965-1005); appelé loi de l'armée et abrogé par la loi N°79-3 du 24 mars 1979.*

L'alinéa 2 précité attribuait au Commandant de l'armée[2] *« la responsabilité de la sauvegarde de l'ordre, lorsque celle-ci est confiée à l'armée ». Dans ce cas-là, toutes les forces armées étaient mises à la disposition du Commandant en Chef et sous son autorité directe.*

1) Lorsque ce texte était mis en application, il ne créait selon la terminologie consacrée, aucune « circonstance exceptionnelle », de nature à limiter le régime juridique normal des libertés publiques. Toutes les règles protectrices habituelles demeuraient en vigueur et l'armée ne pouvait tirer, de ce texte, aucune compétence nouvelle pour limiter les libertés; elle avait exactement les mêmes attributions qu'exercent en temps ordinaire les forces de sécurité intérieure. Celles-ci (chefs et hommes de troupe) passaient pour des raisons d'efficacité, sous les ordres du Commandant en chef de l'armée.

2) ce texte soulevait, avant la loi du 10 juin 1971, un problème de procédure; comment confier au commandant en Chef la responsabilité du maintien de l'ordre; la loi était muette sur la question, elle employait la tournure passive[3]*. Le ministre de l'Intérieur, par exemple, pouvait-il en accord avec le ministre de la Défense Nationale, confier à l'armée la responsabilité du maintien de l'ordre?*

Nous ne le croyons pas. D'après la Constitution, c'est aujourd'hui le Conseil des Ministres qui détient le pouvoir réglementaire (art. 17); c'est le Chef de l'État qui promulgue les lois et en assure l'exécution (art.51). Par la combinaison de ces deux dispositions constitutionnelles, il appert que la mise en œuvre de l'article 10 (alinéa 2) du décret-loi n°10 pouvait être juridiquement valable que par un décret, pris par le Chef de l'État, en vertu de son pouvoir réglementaire; (V. les célèbres arrêts HEYRIES et LABONNE, datés respectivement du 28 juin 1918 et du 8 août 1919, in « les Grands Arrêts jurisp. adm. 1965, p.137 et 157). Après les modifications constitutionnelles de 1990, une décision du Conseil des Ministres est également nécessaire, à notre avis.

3) Cette question fut tranchée par la loi n° -71-37 du 10 juin 1971; celle-ci stipule en son article 4 que, sans préjudice des attributions du chef de l'Etat et du ministre de la Défense Nationale, l'armée peut être requise par le Chef du Gouvernement, le ministre de l'intérieur et, dans le cas urgent, par les Mohafez.

B. *L'état d'urgence est actuellement réglementé au Liban par le décret-loi n° 52 du 5 août 1967 (JO N°65, 14.8.1967, p. 1260-1262).*

A quelques nuances-près, ce texte condense les dispositions qui régissent, en France, l'état de siège et l'état d'urgence.

On répondra à trois questions :

Dans quelles hypothèses l'état d'urgence est-il déclaré (A) selon quelle procédure l'est-il (B). Enfin quelles sont les conséquences qui s'attachent à la déclaration de l'état d'urgence? (C).

---

[1] *Le texte mentionne l'état d'urgence et la région militaire; ces deux états exceptionnels obéissent au même régime juridique et peuvent régir aussi bien l'ensemble du territoire qu'une région déterminée; c'est pourquoi nous ne mentionnerons dans nos développements que l'état d'urgence, pour éviter de citer à chaque fois les deux régimes exceptionnels.*

[2] *En vertu d'un texte législatif du 24 nov. 1972 (article 7) du Décret N°4398, l'expression « Commandant en Chef » fut aborgée dans tout texte qui le mentionne, pris au titre de l'article 58 de la Constitution.*

[3] يتولى القائد الأعلى للجيش المهام التالية:

(1)- (...)

(2): الإضطلاع بمسؤولية العمليات الحربية ومسؤولياتها حفظ الأمن... عندما يوكل أمرها إلى الجيش، وفي هذه الحالة توضع بتصرفه وتحت قيادته جميع القوى المسلحة ويضهم بذلك الأمن الداخلي والأمن العام ورجال القوى المسلحة في الموانئ والمطارات ومخافر الجمارك والأحراج وفي وحدات المؤسسة المسلحة ومفارزها.

A- Hypothèses autorisant la déclaration de l'état d'urgence

L'article 1^er^ du décret-loi N°52 du 5 août 1967 énonce les circonstances pouvant amener l'Exécutif à déclarer l'état d'urgence. Il s'agit soit des cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère, d'une insurrection à main armée, ou de troubles menaçant la sécurité ou l'ordre public, soit d'événements présentant le caractère de calamité publique.

B- Procédure de déclaration de l'état d'urgence

L'état d'urgence est décrété en conseil des ministres « sous réserve, stipule l'article 2, que se réunisse le Parlement pour connaître de cette mesure dans un délai de huit jours même s'il n'est pas en session ».

1) Quelle est la signification exacte de cette réserve? Celle-ci tend à tempérer ce qu'à d'exorbitant le pouvoir d'appréciation reconnu à l'Exécutif ; la Chambre se réunit pour connaître du décret déclarant l'état d'urgence ; elle peut, en principe, se prononcer sur l'opportunité ou la légalité du décret, du moment qu'elle est souveraine. Il faut souligner que ce dont elle dispose en vertu du texte de l'article 2, c'est bien d'un pouvoir de contrôle, elle peut en user dans le sens de la confirmation aussi bien que dans le sens de l'infirmation : le texte arabe est net à cet effet : للنظر بالتدبير

Que peut faire le Parlement quand il se réunit pour se prononcer sur le décret?

- S'il l'approuve, la notion d'approbation sera consignée au procès-verbal.

- Dans le cas contraire, il pourra abroger le décret par le vote d'une loi comme il se peut alors que soient remis en question les rapports du Gouvernement avec la Chambre (question de confiance, dissolution, etc…)[1]*.*

Il faut signaler que tout cela est une vue de l'esprit, puisque le Parlement libanais n'a jamais encore annulé un décret déclarant l'état d'urgence et que l'Exécutif, au Liban, n'abuse pas de cette procédure.

2) Mais quelle est la portée de la disposition qui prévoit que le parlement se réunit pour connaître de la déclaration de l'état d'urgence dans les huit jours « même s'il n'est pas en session ».

On se souvient de l'article 31 de la Constitution qui déclara « ILLICITE ET NULLE DE PLEIN DROIT », toute réunion de la Chambre en dehors au temps légal de session ».

Et pour la définition du temps légal de session, la Constitution distingue les sessions ordinaires dont l'ouverture et la durée sont fixés par l'article 32 et les sessions extraordinaires dont l'opportunité, l'ouverture, l'ordre du jour et la clôture sont laissés à l'Exécutif (art.33 nouveau).

C'est pourquoi et étant donné les termes parfaitement nets de l'article 31, nous estimons que l'expression « même si le Parlement n'est pas en session » ne saurait légitimer la réunion du Parlement en dehors des sessions ordinaires de l'article 38 et en dehors d'une session extraordinaire qui serait ouverte conformément à la procédure prévue par l'article 33; elle signifie que si l'urgence est déclarée en dehors de l'une des sessions ordinaires, le Parlement sera convoqué à une session extraordinaire pour connaître du décret déclarant l'état d'urgence.

Donc l'expression « même si le Parlement n'est pas en session « signifie » même si le Parlement n'est pas en session ordinaire ». En effet, la loi n'a pu autoriser des réunions que prohibe la

---

[1] *Il est vrai que depuis les amendements constitutionnels de 1990, le pouvoir de dissolution est soumis à de lourdes contraintes (art. 55, 65 et 77 de la Constitution tels qu'ils ont été amendés).*

Constitution; elle ne saurait prévoir des sessions autres que celles des articles 32 et 33 ainsi que celles des articles 73 à 75 relatifs à l'élection du Président de la République[1].

3) On pourra évidement rétorqué que les développements de l'alinéa 2 supra ont été rendus nécessaires par l'interprétation donnée à l'alinéa 1 et selon laquelle le Parlement, quand le décret déclarant l'urgence lui est soumis, exerce à ce moment un véritable contrôle sur cet acte.

Au contraire, si l'on admettait que la loi laisse la déclaration de l'urgence à l'appréciation souveraine de l'Exécutif et qu'elle n'autorise le Parlement qu'à en prendre acte, le problème serait résolu; ainsi même en dehors des sessions, la Chambre pourrait se réunir du moment qu'elle n'aurait pas à « se prononcer » sur le décret.

Cet argument ne tient pas à notre sens, puisqu'il se heurte au texte du décret-loi N°52 et à la Constitution.

a) *En effet, l'article 2 du décret-loi N°52 stipule que le Parlement se réunit pour se prononcer sur la mesure décidée par le Conseil des Ministres. Le terme utilisé dans le texte arabe du décret-loi*[2] *suppose l'existence d'un pouvoir de contrôle positif, reconnu à la Chambre; si celle-ci ne pouvait que prendre connaissance de la mesure et qu'elle eût un simple pouvoir d'enregistrement, le texte serait différent; on aurait, par exemple l'expression :* لأخذ العلم أو الإطلاع
Or le terme employé : للنظر بالتدبير *ne laisse place à aucun doute : il s'agit bien d'un pouvoir positif de contrôle.*
b) *La Constitution nous fournit un autre point d'appui pour écarter l'argument selon lequel le Parlement ne tient du décret-loi N°67-52 aucun pouvoir positif de contrôle.*

Même si l'on admettait que la compétence du Parlement ne dépasse pas la possibilité de prendre connaissance de la déclaration de l'urgence, l'expression « même si le parlement n'est pas en session » ne pourrait autoriser la violation de l'article 31 de la Constitution ; cet article interdit, en effet, <u>toute réunion</u> en dehors du temps légal de session ; donc même si l'on admettait que le Parlement appelé à connaître du décret déclarant l'urgence n'avait pas à se prononcer positivement à ce sujet, il faudrait souligner que, même dans ce cas là, il ne peut <u>se réunir</u> en dehors du temps légal de session. Donc ce que prohibe l'article 31 de la Constitution ce n'est pas uniquement les opérations de vote mais plus généralement <u>toute réunion</u> du Parlement en dehors des sessions.

D'ailleurs cette argumentation donne un sens au texte de l'article 2 du décret-loi N°52 ; il s'agit de tempérer, par l'existence, même symbolique et théorique, d'un contrôle législatif, le pouvoir, nécessaire en temps de crise, reconnu à l'Exécutif de déclarer l'urgence. La nécessité de ce contrôle apparaît à la lumière des pouvoirs extrêmement larges qui découlent de la déclaration de l'urgence.

C- Conséquences découlant de la déclaration de l'état d'urgence

Toutes séries de conséquences, s'attachent à la déclaration de l'état d'urgence.

***I-** D'abord au plan de la <u>police générale</u>, celle-ci est détenue par le Commandant en Chef de l'armée dont relèvent, par le fait même de la déclaration de l'urgence, toutes les forces armées (c.à.d forces de sécurité intérieure, pompiers, garde-frontières, gardes forestiers, etc.) (art. 3 du décret-loi n°52).*

***II-** <u>Des pouvoirs spéciaux</u> sont ensuite reconnus à l'autorité militaire ; c'est l'article 4 qui énonce des pouvoirs en 12 alinéas.*

***<u>1.</u>** <u>Droit de réquisition portant sur les personnes et les biens</u> ; ce pouvoir spécial permet une limitation du droit de propriété ; il autorise également des atteintes aux libertés de la personne physique puisque*

---

[1] *Pour l'élection du Président de la République : la Constitution prévoit des délais spéciaux (art.73 et 74) qui se distinguent des dispositions des articles 32 et 33; d'ailleurs d'après l'art.75, la Chambre réunie pour élire le Chef de l'État est un collège électoral et non une assemblée délibérante.*

[2] للنظر بالتدبير.

des personnes que l'autorité militaire estimera nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public pourront être « réquisitionnées ».

2. *Inspection des domiciles de jour et de nuit*

Les barrières protégeant le domicile sont entièrement levées, puisque, même la nuit, pendant la période d'urgence, l'autorité militaire peut pénétrer dans les maisons. Le texte ne prévoit aucune condition de nature à limiter ce pouvoir de perquisition.

3. *Recherche des armements et des munitions*

L'autorité militaire peut également ordonner des perquisitions pour saisir les armements et munitions ; il est évident que, pour cela, elle dispose d'une entière liberté portant sur le choix des moyens (fouille des personnes, des voitures, des domiciles, le terme arabe utilisé autorisant toutes les extensions)[1]. On voit donc que cet alinéa autorise des atteintes aux biens, au domicile et aux personnes.

4. *L'autorité militaire peut décider l'imposition d'amendes collectives.*

5. *Elle peut décider également l'éloignement des suspects.*

Bien sûr, si les suspects sont de nationalité étrangère, l'autorité militaire peut utiliser le pouvoir d'expulsion reconnu, en temps normal, au directeur de la Sûreté Générale.

Mais si les suspects sont libanais, nous ne croyons pas que cet alinéa autorise leur bannissement ; il permet simplement que soit limitée la liberté de déplacement des suspects de nationalité libanaise, par exemple en les éloignant des zones dans lesquelles ils représentent un danger menaçant l'ordre public ; d'ailleurs les alinéas 6 et 7 donnent à l'autorité militaire des armes qui peuvent être utilisées a fortiori contre les suspects.

6. *La loi prévoit la possibilité d'instituer des « zones de défense et des zones de sûreté » dans lesquelles le séjour est soumis à un règlement spécial. Cet alinéa autorise donc l'autorité militaire à arrêter, par voie réglementaire, toutes mesures d'ordre général quant au séjour à l'intérieur des zones de sécurité; il l'autorise également à prendre des décisions individuelles appliquant le règlement.*

7. *L'alinéa 7 prévoit l'assignation à résidence des personnes qui, par leurs activités, constituent une menace pour la sécurité publique.*

Deux remarques à ce sujet :

a) *Le texte exige que cette mesure privative de liberté ne soit prise qu'à l'encontre des personnes qui ont accompli des actes positifs nuisibles à l'ordre public; bien sûr l'appréciation de caractère nocif de leurs activités relève du pouvoir souverain de l'autorité militaire. Toutefois l'existence d'activités positives est formellement exigée[2].*
b) *Le texte prévoit que l'autorité militaire prendra toutes mesures nécessaires pour subvenir aux besoins des personnes assignées à résidence ainsi qu'aux besoins de leurs familles.*

8. *Les alinéas 8,9 et 10 limitent certaines libertés collectives.*

L'alinéa 8 autorise l'interdiction des réunions contraires à l'ordre public.

En outre, l'autorité militaire tient de l'alinéa 9 le droit d'ordonner, provisoirement, la fermeture des salles de spectacles et tous autres lieux de rassemblement.

---

[1] اعطاء الأوامر بتسليم الأسلحة والذخائر والتفتيش عنها ومصادرتها.

[2] فرض الإقامة الجبرية على الأشخاص الذين يقومون بنشاط يشكل خطراً على الأمن.

Enfin, l'instauration du couvre-feu prévue par l'alinéa 10, porte atteinte à la liberté de circuler, aux libertés collectives mais aussi à la liberté du commerce et de l'industrie puisque pendant le couvre-feu, il faut rester chez soi.

***11.** La liberté d'expression reçoit ici une double atteinte.*

a) *D'abord, l'alinéa II autorise l'interdiction des publications contraires à l'ordre public. C'est une hypothèse précise : la publication doit comporter une menace contre l'ordre public.*
b) *La deuxième hypothèse est plus générale; même en dehors de toute menace contre l'ordre public, l'autorité militaire peut instituer la censure sur tous les moyens d'expression (presse écrite lato sensu visant tout imprimé ainsi que radio, télévision, cinéma et théâtre).*

***12.** L'alinéa 12 autorise l'application « des règlements militaires relatifs aux opérations de guerre lors des transports de troupes et l'utilisation des armes et matériels » et cela par tous les moyens leur permettant d'accomplir la tâche qui leur est dévolue. Ce texte prévoit une hypothèse spéciale : quand des opérations militaires sont engagées lors de mouvements de troupes, l'autorité militaire a les coudées franches, sans compter bien sûr l'extension de ses pouvoirs en vertu des 11 alinéas précédents.*

***III-** Le transfert aux juridictions militaires de la compétence répressive est automatique. Les tribunaux militaires connaîtront de trois séries d'infractions :*

1. *Les infractions commises en violation de l'article 4 qui vient d'être passé en revue.*
2. *Les infractions contre l'État, même si elles sont commises en dehors de la zone d'urgence ; pour les définir, le texte parle d'infractions contre « la sûreté de l'État, la Constitution, la sécurité de l'ordre public… ».*
3. *Les tribunaux militaires connaîtront également des délits relatifs au passage des frontières sous deux conditions, soit qu'ils portent atteinte à l'ordre public soit qu'ils aient été commis « en vue de procéder à des actes d'agression ».*

Donc les juridictions ordinaires connaîtront des infiltrations n'ayant aucun caractère politique ni militaire ; cette compétence est évidemment résiduelle puisqu'il est difficile d'évaluer le degré à partir duquel un acte de contrebande commence à nuire à la sécurité du pays.

La compétence des tribunaux ordinaires est résiduelle à un autre titre, puisque la levée de l'état d'urgence ne signifie pas le dessaisissement des tribunaux militaires ; ce sont ces derniers qui auront à se prononcer sur les infractions qui leur auront été soumises avant la levée de l'urgence.

§2- Droit français : état de siège et état d'urgence (résumé)

(…)

Paragr.3 : La loi de la défense nationale n°79-3 du 24 mars 1989

(remplacée par le décret-loi n°102 du 16 sept. 1983 : voir paragr.5)

Il s'agit de vous signaler dans ce paragraphe les dispositions de la loi sur la défense du 24 mars 1979, qui pourraient intéresser les droits et libertés et qu'il faut lire avec des yeux attentifs.

I- L'article 1er définit la défense nationale par ses objectifs : renforcer le potentiel de l'État pour résister à toute agression. Les forces armées pourront être utilisées dans le domaine social ; elles pourront l'être également pour promouvoir le développement.

En cas d'agression, la mobilisation générale ou partielle sera décrétée en Conseil des Ministres. Pourront être décidées des mesures de contrôles des sources d'énergie ainsi que l'organisation de la distribution de ces sources ; les matières premières, la production industrielle et les produits alimentaires pourront être contrôlés aussi bien au stade de leur importation qu'à ceux de leur

exportation, de leur distribution ou de leur emmagasinement. Les transports et les télécommunications pourront être réquisitionnés, des services pourront être imposés aux personnes physiques et morales.

II- Le Conseil Supérieur de la Défense, que préside le Chef de l'État, est habilité à prendre les mesures que requiert l'application de la politique défensive. Ce texte est riche de potentialités (art. 8).

III- L'article 17 crée autour des installations militaires une zone de servitudes, qui sera organisée par décret. L'étendue des atteintes à certains droits fondamentaux (dont le droit de propriété) est dévolue à l'autorité réglementaire.

IV- En combinant l'article 26 relatif aux attributions du Commandant de l'Armée (au nombre desquelles la conduite des opérations de maintien de l'ordre quand l'armée en est chargée) avec l'article 13 qui attribue au ministre de l'Intérieur la responsabilité du maintien de l'ordre mais réserve l'application des textes en vigueur, on est autorisé à considérer que les dispositions de la loi n°71-37 du 10 juin 1971 sont toujours exécutoires. Cette loi autorise le Président du Conseil, le ministre de l'intérieur et, dans les cas urgents, les Mohafez à requérir l'Armée. La précision du texte permet d'éviter les hésitations auxquelles a donné lieu le décret-loi N°10 de 1967.

Paragr.4 : le décret-loi n°10 du 14 février 1983

(abrogée en septembre 1984)

Ce texte organise un problème d'une importance majeure : il s'agit de confier, à l'armée, en période de crise, la sauvegarde de l'ordre public, sans recourir à la déclaration de l'état d'urgence. Le décret-loi n°10 autorise les observations suivantes, relatives aux hypothèses permettant le recours à ses dispositions (A), à la procédure (B) et aux conséquences (C) de l'application du régime spécial qu'il prévoit.

A- Hypothèses autorisant le recours aux dispositions spéciales

L'article 1er prévoit qu'en période de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement pourra confier à l'armée la sauvegarde de l'ordre public, sur l'ensemble ou une partie seulement du territoire national. On notera l'utilisation de l'expression « circonstances exceptionnelles », d'origine essentiellement jurisprudentielle ; l'Exécutif a ainsi un large éventail de possibilités.

B- Procédure

Il faut un décret en conseil des ministres. Le décret fixera un délai pour le régime spécial, le délai peut être prorogé.

C- Régime spécial

I- La police générale est confiée à l'Armée ; à celle-ci incombe la tâche de défendre l'ordre public ainsi que l'État contre toute entreprise qui nuirait à sa sécurité ou à ses intérêts. Cette substitution à la police impose que toutes les forces armées (forces de sécurité intérieure, pompiers, gardes forestiers, etc…) relèvent désormais du commandant de l'armée.

II- Des pouvoirs spéciaux sont reconnus au commandant de l'armée ; ils ne sont pas énoncés limitativement : la remarque est d'importance, puisque le commandant de l'armée est habilité à prendre les mesures susceptibles de sauvegarder l'ordre. De cette habilitation générale (limitée seulement quant à ses objectifs), le texte donne quelques illustrations : recherche et saisie des armes, perquisitions à toute heure, surveillance du littoral et des navires dans les eaux territoriales, surveillance de l'entrée et de la sortie des étrangers, interdiction des réunions contraires à l'ordre public, poursuite des individus portée atteinte à la sécurité…

Le texte apporte toutefois une double garantie à l'exercice de deux libertés publiques : l'accord du parquet est requis préalablement aux perquisitions domiciliaires : il s'agit du parquet militaire quoique le texte parle du parquet « compétent », - Quant à la détention par l'armée des individus dangereux, elle ne pourra pas se prolonger au-delà de cinq jours avant leur présentation à la juridiction militaire, les tribunaux militaires devenant seuls compétents pour connaître des actes portant atteinte l'ordre public.

III- Une disposition d'une grande importance est prévue par l'article 7 du décret-loi n°10, lorsque l'armée est investie des pouvoirs spéciaux organisés par ce texte, les attributions du conseil militaire sont exercées par le commandant de l'Armée. Cela signifié qu'en période de circonstances exceptionnelles, décrétée par l'Exécutif, le commandant de l'Armée est libéré des contraintes que lui impose la loi sur la Défense Nationale, dans les matières que cette loi a attribuées au conseil militaire.

Paragr.5 : la Défense Nationale

Le décret-loi N°102 du 16 septembre 1983 relatif à la Défense nationale a été modifié notamment par le décret-loi N°1 du 26 sept. 1984. Il énonce des règles qui, si elles sont appliquées, peuvent avoir une grande importance sur le plan national. Ainsi la défense nationale est définie par son but qui est de « renforcer le potentiel de l'État et de développer ses capacités en vue de résister à toute agression ou invasion qui viseraient le territoire national et de garantir la souveraineté de l'État et la sécurité des citoyens ».

A cette importance accordée au rôle de l'État par l'article 1er (auquel les modifications apportées au décret-loi N°102 n'ont pas touché), est jointe une autorisation de principe accordée par le texte pour utiliser les forces armées (à savoir l'armée, les forces de sécurité intérieure, la sûreté générale etc…) dans le domaine social et les problèmes de développement. Si l'on se rappelle l'élasticité de la notion de développement (économique, culturel, social, etc…), on peut mesurer quels horizons s'ouvrent devant l'État le jour où les possibilités de ce texte seront mises à profit pour le bien de tous.

L'article 2 n'a pas été touché par les modifications ultérieures. Il prévoit l'hypothèse où « la patrie, une partie du territoire national, un secteur d'activités ou une partie de sa population seraient exposés à un danger » ; deux mesures pourront alors être décrétées en Conseil des ministres, sur proposition du Conseil supérieur de la défense (lequel est présidé par le Chef de l'État).

1ère mesure : l'alerte (générale ou partielle) en vue de limiter les risques auxquels pourraient être exposés les habitants ou les installations et équipements vitaux, et pour assurer la mobilisation et la mise en œuvre des forces armées.

2ème mesure : la mobilisation (générale ou partielle) en vue d'exécuter l'ensemble ou une partie des plans d'action mis en place.

Les décrets déclarant l'état, l'alerte ou la mobilisation peuvent édicter des mesures contraignantes, comme le contrôle des sources d'énergie et l'organisation de la distribution de l'énergie, le contrôle des matières premières, de la production industrielle et des produits alimentaires, dont l'importation, le stockage, l'exportation et la distribution pourront être organisées, ainsi que les transports, la circulation, les communications et télécommunications. Le paragraphe. C de l'article 2 qui distingue النقل والإنتقال semble désigner également les déplacements des personnes : ainsi la liberté de circuler peut être limitée par le biais de « l'organisation » des transports et déplacements. C'est enfin la possibilité de réquisitionner les personnes et serivces ne sont pas spécifiées ; il s'agit sans doute essentiellement de services sociaux ou culturels, de défense passive, d'encadrement, etc… L'éventail et le champ d'action sont larges.

L'article 3 incorpore dans le texte nouveau les dispositions du décret-loi N°52 du 5 août 1967 relatif à l'état d'urgence qui est ainsi, pour ainsi dire, revigoré. On pourra consulter, par ailleurs, nos développements sur l'état d'urgence.

L'article 4 a été profondément modifié. Il renvoyait au décret-loi N°10 du 14 février 1983 pour investir l'armée d'attributions exceptionnelles, dans les cas d'atteinte à la sûreté ou aux intérêts de l'État : Ainsi le commandant en chef de l'armée pourra ordonner la recherche et la saisie des armes et des munitions, la perquisition des lieux d'habitations ou autres, à n'importe quelle heure ; cette prérogative exorbitante qui ignore l'inviolabilité du domicile est atténuée par l'obligation d'obtenir l'accord du ministère public. D'autres mesures autoritaires étaient prévues par le décret-loi N°10/1983 : surveillance des ports et navires dans les eaux territoriales, contrôle des étrangers, interdiction des réunions publiques contraires à l'ordre public ou à caractères paramilitaire, lutte contre la contrebande, poursuite des personnes portant atteinte à l'ordre public : en prévoyant que ces personnes seront traduites en justice dans les cinq jours suivant leur arrestation, le texte autorise la détention préventive de ces personnes pour une durée maxima de cinq jours.

Le décret-loi N°1 du 16 septembre 1983 a maintenu la possibilité d'investir l'armée d'attributions exceptionnelles lorsque l'État est exposé à une menace grave. Il a également maintenu le catalogue des mesures ci-dessus. La mécanique de mise en œuvre a été cependant modifiée. En effet, le commandant de l'armée qui, durant toute la période des pouvoirs spéciaux, décidait seul et exerçait les attributions du Conseil militaire (ce qui impliquait la suspension des activités de ce dernier), devra opérer, dorénavant « avec l'aide du Conseil militaire et sous la supervision du Conseil supérieur de la Défense ».

L'accumulation des organes de décision et de contrôle est, dans la meilleure des hypothèses, de nature à prolonger les débats, à un moment où l'incendie se sera peut-être déjà déclaré, l'extension du feu pouvant s'avérer plus rapide que les délibérations.

Section 3 : Limitation des libertés publiques par des règles d'origine jurisprudentielle

(…)

Les règles juridiques protectrices des libertés, prévues pour régir la vie de la nation au cours de périodes de totales sérénités, ne sauraient, sans danger pour l'ordre public, s'appliquer fidèlement en période de crise. Pour assurer la survie des institutions, l'autorité de police prend parfois, sous le contrôle du juge, des mesures qui pourraient être attentatoires aux droits et libertés (donc problème de légalité).

L'amenuisement du champ des libertés se double du durcissement des règles relatives à la réparation des atteintes qui y sont portées en ce sens que la responsabilité de la puissance publique sera plus difficilement retenue qu'en période normale (donc problème de responsabilité).

Légalité des mesures prises et responsabilité de la puissance publique, telles sont les deux questions qui seront évoquées, dans le cadre de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles.

Paragraphe 1 : problème de légalité

I- Intérêt

Cette théorie purement prétorienne consacre la primauté de l'intérêt général et le droit de la nation de sauvegarder son existence et sa sécurité en période de crise ; la lettre des textes et la légalité passeront après la nécessité d'assurer la survie des institutions.

II- Définition des circonstances exceptionnelles

Cette définition est l'œuvre du juge qui, à chaque fois, apprécie si la situation autorise que soit infléchie la légalité. En ce faisant, il opère un contrôle serré sur le comportement de l'Administration ; celle-ci aura tendance à exciper de l'existence de circonstances exceptionnelles pour légitimer les atteintes qu'elle a protées à la légalité. Il appartient au juge, qui ne s'en prive pas, de voir, à chaque fois, si l'appréciation faite par l'Administration correspond à la réalité et si les mesures prises

n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour faire face à la situation. A cet égard le rôle du juge est extrêmes important. On le mesure aux effets qui s'attachent aux circonstances exceptionnelles.

III- Conséquences

1. L'Administration peut, en temps de crise, ne pas tenir compte des règles normales de compétence.

a) Une autorité administrative peut empiéter sur les pouvoirs d'une autre autorité administrative. Par exemple, un maire a pu décider lui-même la création d'une taxe à la place du conseil municipal qu'il n'a pas été possible de réunir.

b) Une autorité administrative peut prendre une mesure qui est, normalement, de la compétence du législateur : par exemple l'interdiction à certains débits de boisson de recevoir des filles.

c) Elle peut empiéter sur certaines attributions de l'autorité judiciaire : par exemple incarcération sans mandat judiciaire.

2. L'Administration, peut, au temps de crise, ne pas tenir compte des règles normales de forme, par exemple la suspension de fonctionnaires sans communication de dossier, devient légalement possible.

(…)

Paragraphe 2- Problème de responsabilité

Ce problème n'a pas été suffisamment exploré ; la théorie des circonstances exceptionnelles a été, en effet, essentiellement étudiée au plan de la légalité.

En parcourant la jurisprudence du Conseil d'État libanais on trouve des arrêts qui retiennent la responsabilité de la puissance publique sur la base de la faute ou du principe d'égalité devant les charges publiques. (Cf. par ex. l'arrêt Chaaban, 26 avril 1966, Rec. Chidiac, 1966, p.134). D'autres arrêts considèrent que les circonstances exceptionnelles sont exonératoires (cf. par ex. l'arrêt LIBARIDIAN, 1er août 1963, Rec. Chidiac 1964, p.46 – Notre note in POEJ 1967, p.463 s.).

Nous avons fait de cette jurisprudence une étude détaillée dont il ressort qu'il est très difficile de déclarer l'État responsable des dommages aux personnes et aux biens, en période de circonstances exceptionnelles ; on ne saurait, en effet, retenir ni la faute ni le risque, ni le principe d'égalité devant les charges publiques ; on est devant un « risque social » que le législateur est seul habilité à dédommager. (Notre étude publiée en 1973 dans la Rev. Politique et juridique- Indépendance et coopération, Paris, 1973, pp.972 et s.).

Ce point de vue a été confirmé par le Conseil d'État, saisie d'un recours dans l'intérêt de la loi présenté contre l'arrêt Chaabane précité, la Haute juridiction Administrative a annulé ledit arrêt dans l'intérêt de la loi, après avoir souligné l'inaptitude du principe d'égalité devant les charges publiques à fonder la responsabilité de l'État en période de circonstances exceptionnelles.

L'indemnisation des dommages dûs aux circonstances exceptionnelles, dit le CE ne peut se faire dans le cadre des règles habituelles : il s'agit de risques sociaux que le législateur est seul qualifié pour faire supporter aux personnes morales de droit public (CE- Conseil du contentieux n°266, 26/3/1975), et cela lorsqu'un particulier souffre d'un dommage dont les conséquences ne doivent pas lui incomber, à lui tout seul.

Toutefois, les circonstances exceptionnelles ne doivent pas constituer un cadre pratique permettant à l'Administration de se soustraire aux conséquences de faits qui lui seraient et représenteraient une faute d'une particulière gravité. (CE, n°66, 22/5/1984, Revue de la Juridiction Adminis. au Liban, 1985, p.49). »

ANNEXE IV

Présentation sommaire de l'Organisation administrative libanaise[1]

L'organisation administrative est fondée, au Liban, à la centralisation et à la décentralisation.

L'Administration centrale comprend l'État en tant qu'entité administrative chargée par la Constitution (notamment l'article 65 qui confie au Conseil des ministres le pouvoir réglementaire) d'assurer la quasi-totalité des affaires publiques sur tout le territoire libanais.

A côté de l'Administration centrale, il s'agit des administrations locales, des directions générales qui subdivisent en directions et offices (v. le D.-L. N°111 du 12 juin 1959) des conseils consultatifs (comme par exemple le Conseil de la Fonction publique, et l'Inspection centrale).

En ce qui concerne les administrations locales : le Liban est divisé administrativement en huit "*Mohafazats*" (ou départements). Ces derniers sont des **collectivités locales déconcentrées**, ils n'ont pas – contrairement aux départements français – de personnalité juridique distincte de l'État, et sont dirigés chacun par un "*Mohafez*" (ou Préfet). Ce dernier représente dans le "*Mohafazat*" tous les ministères à l'exception de ceux de la Justice et de la Défense nationale.

Chaque "*Mohafazat*" se subdivise en circonscriptions appelées "*Cazas*" . A la tête de chacun se trouve le "*Caïmacam*" (ou sous-préfet). Administrativement le "*Caïmacam*" est pour le "*Caza*" ce que le "*Mohafez*" est pour le "*Mohafazat*". Soulignons l'exception faite concernant le "*Mohafazat*" de Beyrouth qui ne subdivise par aux "*Cazas*" mais aux cartiers (v. le D.-L. N°116 de 12 juin 1959).

Par ailleurs, la décentralisation administrative est connaît au Liban sous deux formes : la décentralisation territoriale (les municipalités) et la décentralisation par services (les établissements publics et les offices autonomes).

Les municipalités sont des **administrations décentralisées** jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Ses membres son élus au suffrage universel direct. Les municipalités disposent à l'échelon local d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions énumérées par la Loi municipale. Ils sont, cependant, soumis à la tutelle du *"Caïmacam"* soit du *"Mohafez"* soit du ministère de l'Intérieur (v. D.-L. N°118 du 20 juin 1977 modifiée par la Loi N°665 de 1997).

Les établissements publics sont d'après l'article 2 du Décret N°4517 de 13 décembre 1972, ceux qui assument un service public. Ils sont doté de la personnalité morale et de l'indépendance financière et administrative. Ils sont soumis aussi à la tutelle de l'autorité centrale.

---

[1] Sur l'organisation administrative libanaise : v. KABBANI (K.), La décentralisation et la question de son application au Liban, "*Manchourat El-Bahr Al-Moutawasset w Owaydat",* 1ère éd. Beyrouth, 1981 (en arabe); MROUE (H.), Le Droit administratif spécial, "MAJD", 1ère éd., Beyrouth, 2003, p.62 et s. (en arabe); RIFAAT (H.-T.), « Les libertés locales en Droit libanais », *in* POEJ, mai-décembre 1968, p.294 et s.; DELVOLVE (P.), L'Administration libanaise, Éditions Berger-Levrault, (Encyclopédie Administrative), Paris, 1971, p.13 et s. : FARHAT (F.), Le Droit administratif général, T.1, Édité par l'auteur, Beyrouth, 2004, p.45 et s. (en arabe).

ANNEXE V

Quelques précisions sur le Médiateur de la République au Liban

(Traduction des principaux textes de la Loi N°664 du 4 février 2005)

A l'imitation du modèle français, le législateur libanais a institué par la Loi N° 664 du 4 février 2005 *un* ***Médiateur de la République***[1] ressemblant, dans une large mesure, à son homologue français (institué par la Loi N°73-6 du 3 janvier 1973)[2], mais qui garde une certaine originalité[3].

Étant une personnalité indépendante qui ne reçoit d'instructions d'aucune autorité, le Médiateur libanais intervient dans les conditions fixées par la loi pour faciliter les rapports d'affaires avec l'Administration et en régler les éventuels différends (art. 1er al. 1er de la Loi N°664/2005).

Il est nommé pour quatre ans[4] sans renouvellement, par décret en Conseil des Ministres (art. 2 al.1er).

Saisi d'une réclamation par toute personne physique ou morale[5] (art.5 al.1er de la Loi N°664/2005) le Médiateur libanais, à l'instar de son homologue français[6], ne peut intervenir dans les affaires qui sont en cours devant les juridictions, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle (art.6 al. 3). Il ne peut intervenir, également, dans les affaires qui portent sur les relations entre l'Administration et ses agents (art. 5 al.4).

Au Liban comme en France, le Médiateur jouit d'une immunité contre toute poursuite pour les opinions qu'il émet à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions (v. art. 4 de la loi libanaise N° 664/2005 et art. 3 de la loi française N° 73-6).

En effet, l'immunité du Médiateur libanais, comme il est indiqué dans l'article 4 de la loi N° 664, ne concerne que les poursuites contre ses opinions. Alors que son homologue français dispose d'une immunité plus large et concerne, comme il est souligné par l'article 3 de la loi N° 73-6, la poursuite, la recherche, l'arrestation et la détention, contre ses opinions et également contre les actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

«*Le Médiateur tente de trouver une solution au différend qui oppose le demandeur à l'Administration, en rapprochant leurs avis et en faisant des communications entre eux pour proposer les solutions possibles, et pour présenter à l'Administration les recommandations qui lui apparaissent de nature à régler le différend dont il est saisi, conformément à la loi, sinon, selon les règles de la justice et de l'équité*» (v. art. 7, al. 2 de la Loi N° 664/2005).

Il est, ainsi, invité à faire toutes prépositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'Administration. Il peut, en outre, recommander de réformer les textes législatifs ou réglementaires, s'il lui paraît que, l'application de certaines règles de ces textes conduit à des situations injustes, voire, inéquitable (art. 7, al. 3 de la N°664/2005).

Le Médiateur est tenu, enfin, de présenter aux Présidents, de la République, du Parlement et du Conseil des Ministres, un rapport annuel, et des rapports spéciaux relatifs aux questions essentielles. Ces rapports sont publiés dans le Journal Officielle (art. 9, al.2 de la Loi N°664/2005).

---

[1] Dans cet Annexe, nous allons présenter sommairement les principales règles concernant le statut et les attributions du Médiateur libanais en se basant sur la Loi N°664/2005 qui l'a institué, et en se référant parfois au système français du Médiateur. On note que les articles évoqués sont traduits par nous. La loi N°664/2005 est parue dans le JO libanais N°6 du 10 février 2005.

[2] La Loi N°73-6 du 3 janvier 1973, instituant le Médiateur de la République en France, est parue dans le JO français du 4 janvier 1973, p.164 et s.

[3] Malheureusement, l'institution du Médiateur de la République n'est pas encore entrée en vigueur, au Liban, faute de décrets réglementaires relatifs à son application. Ainsi, à ce jour, le Médiateur libanais n'a pas été nommé.

[4] Selon l'article 2 de la loi française N°73-6, le Médiateur est nommé pour six ans.

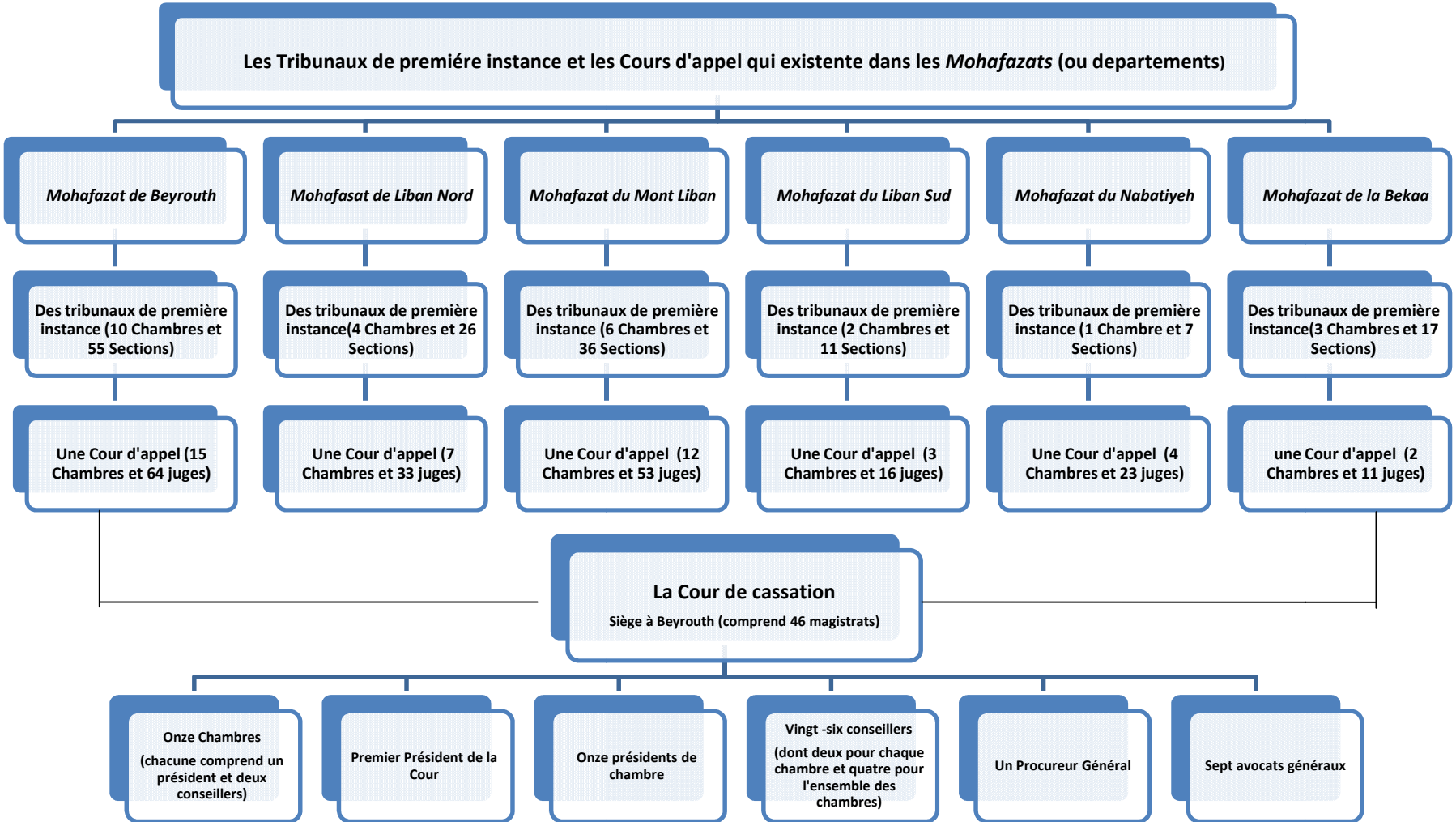
[5] En France, la réclamation est adressée à un député ou un sénateur. Ceux-ci la transmettent au Médiateur si elle leur paraît entrer dans sa compétence et mériter son intervention (art. 6, al. 2 de la loi N°73-6). A noter que le Médiateur libanais peut intervenir d'office, ou à la demande d'un député dans les questions relatives à l'intérêt public (art. 5, al.3 de la loi N°664/2005).

[6] V. les articles 11 et 8 de la Loi (française) N°73-6.

ANNEXE VI

Répartition des juridictions judiciaires au Liban

(v. les tableaux 1,2 et 3 annexés au D.-L. N°150 du 16 septembre 1983 - portant Code libanais de la Justice judiciaire - modifiés par le Décret N°9025 du 26 août 1996, pour les tribunaux de première instance ; par les Décrets N°9025 du 26 août 1996, N°1021 du 29 juillet 1999 et N°8786 du 27 septembre 2002, pour les cours d'appel ; et par le Décret N°123 du 25 janvier 1999, pour la Cour de cassation).



- Les tribunaux de première instance, qui existent dans chaque *Mohafazat,* sont répartis sur les différents *Cazas* et régions (ville ou, parfois, village).

- Les chambres en première instance comprennent : un président et deux membres, les sections comprennent un juge unique. Les chambres des cours d'appel comprennent : un premier président, des présidents, des conseillers, des conseillers auxiliaires un procureur général, des avocats généraux, un premier juge d'instruction et plusieurs juges d'instruction.

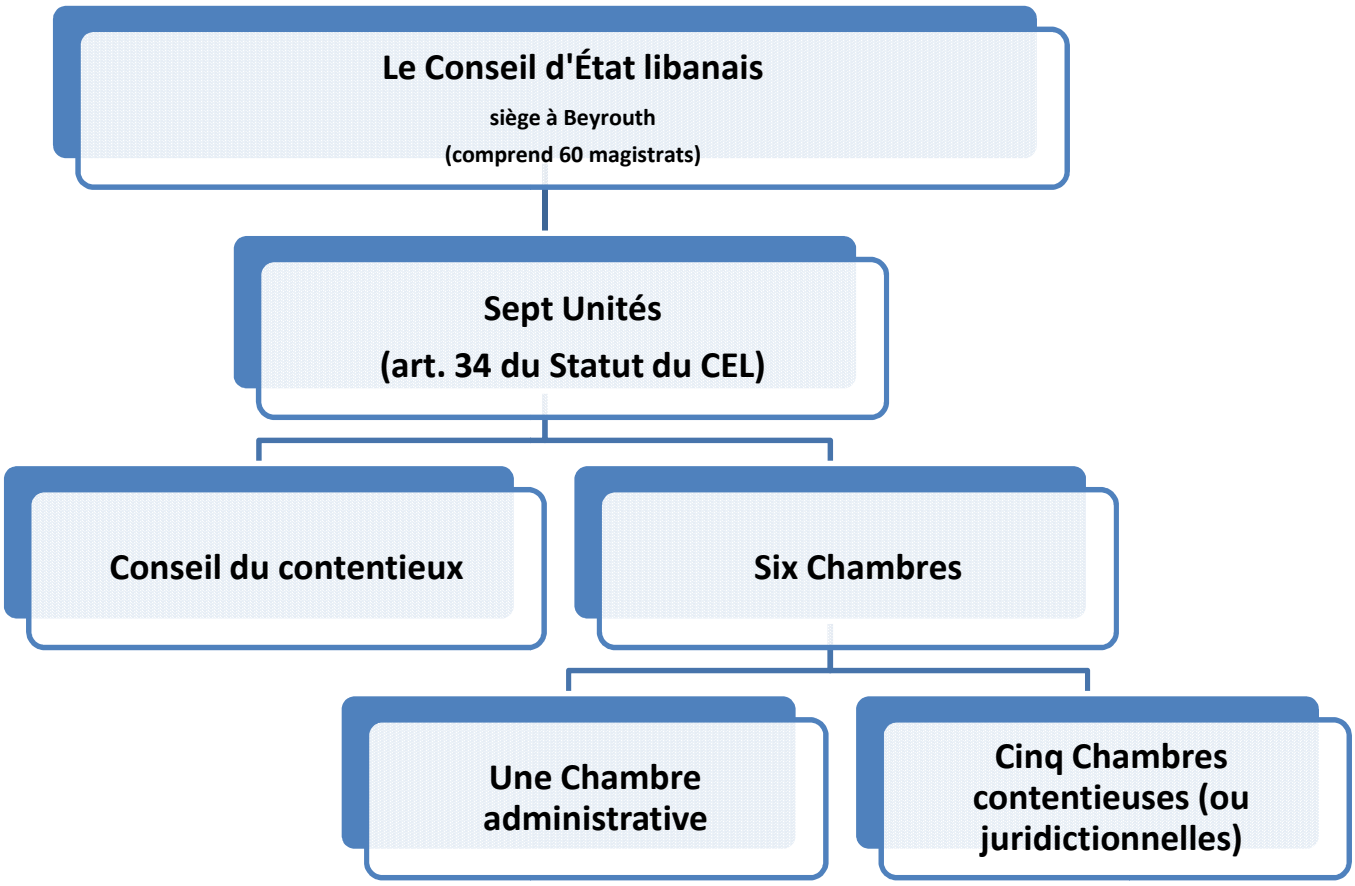
- La cour de cassation se réunit en Assemblée plénière dans les cas prévus par la loi. L'Assemblée plénière est présidée par le premier président, en son absence, le président de la Chambre le plus gardé, à défaut, le plus ancien. Siègent, en tant que membres, les présidents de toutes les chambres. Les décisions de l'Assemblée plénière ne peuvent être rendues que par le président et quatre membres au moins. En cas de partage, la voix du président est prépondérante (art. 30 du CJJ libanais).

- On souligne, enfin, que le D.-L. N°150 du 16 septembre 1983 (CJJ libanais) a institué un organe chargé de veiller au bon fonctionnement de la justice, son humer, son indépendance et au bon déroulement du travail au sein des juridictions judiciaires et de prendre les décisions nécessaires à cet égard : il s'agit du Conseil Supérieur de la Magistrature(CSM). Ce Conseil est composé de dix membres. Trois le sont de plein droit, à savoir : le premier président de la Cour de cassation (président), le procureur général auprès de cette Cour (vice-président) et le président de l'Inspection judiciaire (membre); Cinq magistrats désignés par décret pris sur proposition du ministre de la Justice; et deux magistrats élus par leurs pairs (v. art. 2 à 11 du CJJ libanais).

ANNEXE VII

Composition du Conseil d'État libanais

(selon la Loi exécutée par le Décret N°10434 du 14 juin 1975, portant Statut du CEL, modifiée par la Loi N°259 du 6 octobre 1993 et la Loi N°375 du 4 novembre 1994)



- Les membres du CEL sont repartis comme suit : Président du CE et un Commissaire du gouvernement (cinq grades), quatre présidents de chambre (six grades), vingt quatre conseillers (six grades), vingt deux conseillers-adjoints de première catégorie (sept grades) et huit conseillers-adjoints de deuxième catégorie (deux grades). Il existe donc plusieurs catégories dont chacune comporte des grades.

- Le Conseil du contentieux est présidé par le Président du CE. Ses membres sont les présidents de chambre et trois conseillers choisis par le président du CE. Les décisions du Conseil du contentieux ne peuvent être rendues que par le Président du CE et quatre membres aux moins. En cas de partage, la voix du président est prépondérante (art.35 du Statut du CEL).

- La Chambre administrative est présidée par le Président du CE qui peut charger un des présidents de chambre pour le substituer (art.36 du Statut du CEL). Elle connaît des attributions législatives et administratives.

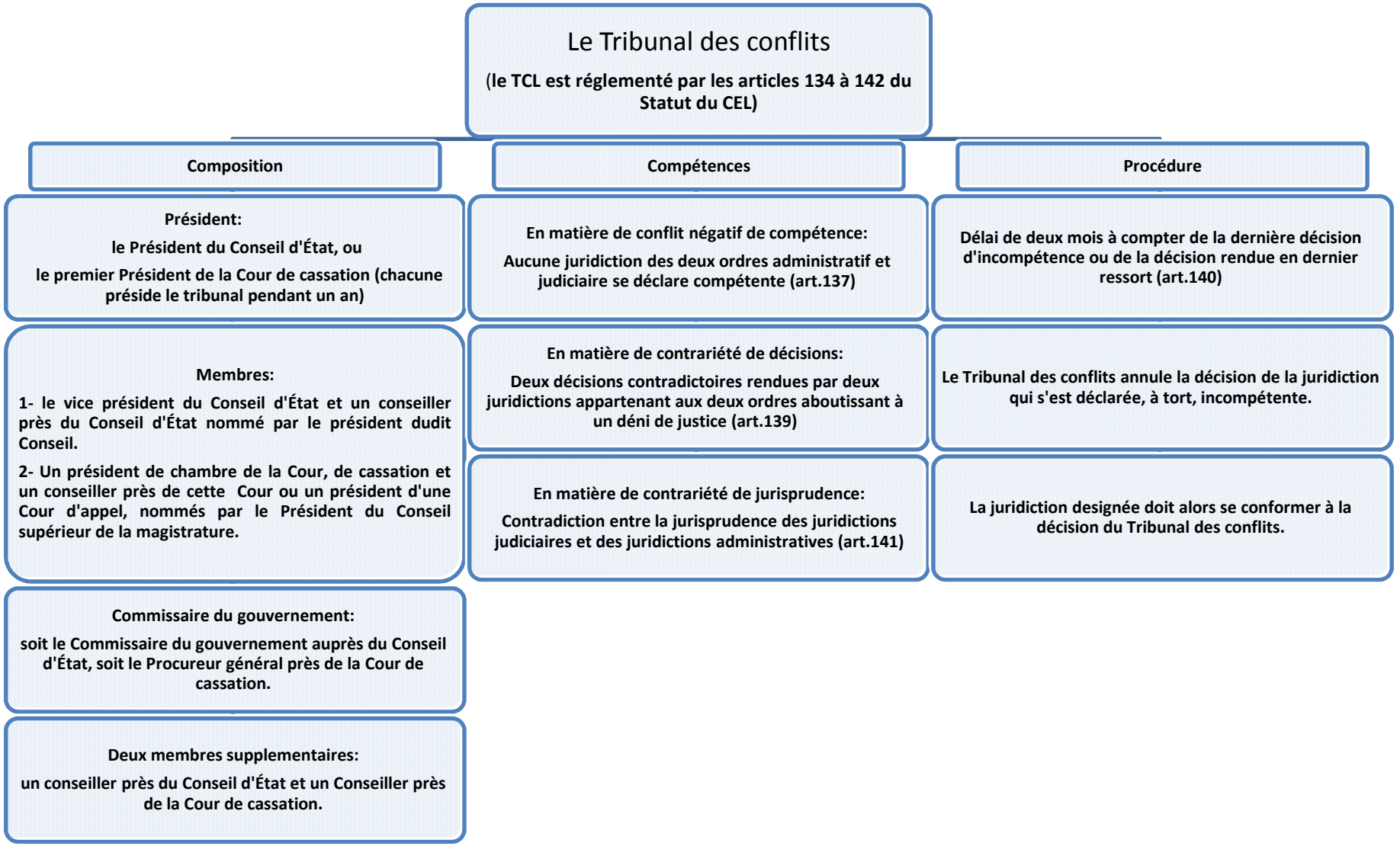
- En ce qui concerne les chambres juridictionnelles, elles connaissent du contentieux administratif. Chaque chambre comprend un président et deux conseillers au moins. Un ou plusieurs conseillers adjoints, selon le besoin, sont affectés à chaque chambre pour aider le conseiller rapporteur à faire l'enquête (art.37 du Statut du CEL).

- Exerçant pour les magistrats administratifs les mêmes compétences attribuées au Conseil supérieurs de la magistrature à l'égard des magistrats judiciaires (v. Annexe VI), le Bureau du CEL est composé du Président du CE (président), du Commissaire du gouvernement (vice-président), du président de l'Inspection judiciaire et des présidents de chambre auprès de CE (membres) : art. 19 du Statut du CEL.

- Le CEL se réunit en Assemblée plénière une fois par an, au mois d'octobre, sur convocation de son président. L'Assemblée plénière comprend tous les magistrats qui forment le CE. Le quorum exigé est la moitié au moins de ses membres. Les décisions sont prises à la majorité, en cas d'égalité des voix celle du président est prépondérante. Les audiences ont lieu à huis clos (art.46 du Statut du CEL).

ANNEXE VIII

Le Tribunal des conflits libanais (TCL)



ANNEXE IX

L'article 93 du Statut du CEL et l'article L.911-1 à 10 du CJA français

L'article 93 du Statut du CEL *(modifié par la Loi N°259 du 6 octobre 1993) :*

« Les arrêts du Conseil d'État sont impératifs pour l'Administration. Les autorités administratives doivent se conformer aux situations juridiques telles que qualifiées par lesdits arrêts.

La personne morale de droit public devra exécuter, dans un délai raisonnable, les jugements définitifs rendus par le Conseil d'État sous peine de responsabilité. Si elle tarde sans motif à les exécuter, il est possible sur demande de la personne lésée de la faire condamner au paiement d'une astreinte dont le montant est fixé par le Conseil d'État et qui demeurera en vigueur jusqu'à l'exécution de l'arrêt.

Tout fonctionnaire faisant usage de son autorité ou de son influence directement ou indirectement, pour entraver ou retarder l'exécution de l'arrêt juridictionnel, pourra être condamné par la Cour des comptes à une amende équivalente à son traitement de trois mois au moins et de six mois au plus »[1].

L'article L.911 du CJA français

Art L.911-1 : *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.*

Art. L.911-2 : *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé.*

Art L.911-3 : *Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L.911-1 et L.911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.*

Art L.911-4 : *En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution. Toutefois, en cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel.*

Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.

Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut renvoyer la demande d'exécution au Conseil d'État.

---

[1] Traduit par El-KAISSI (M.), *in* « De la compétence juridictionnelle du Conseil d'État libanais », *art. préc.*, p.33.

Art L.911-5 : *En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, le Conseil d'État peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargé de la gestion d'un service public pour assurer l'exécution de cette décision.*

Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables dans les cas prévus aux articles L.911-3 et L.911-4, et lorsque le Conseil d'État statuant au contentieux a déjà fait application des dispositions des articles L.911-1 et L.911-2.

Les pouvoirs attribués au Conseil d'État par le présent article peuvent être exercés par le président de la section du contentieux.

Art L.911-6 : *L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts.*

Art L.911-7 : *En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée.*

Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.

Art L.911-8 : *La juridiction peur décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant.*

Art L.911-9 : *Lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant, les dispositions de l'article 1er de la loi N°539-80 du 16 juillet 1980, ci-après reproduites, sont applicables.*

Art L.911-10 : *Lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a prononcée la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant, les dispositions de l'article L.313-12 du Code des juridictions financières ci-après-reproduites sont applicables.*

> ***Art L.313-12*** *: En cas de manquement aux dispositions de l'article 1er paragraphe 1 et 2 de la loi N°539-80 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, les personnes visées à l'article L.312-1 sont passibles de l'amande prévue à l'article L.313-1.*

INDEX ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux numéros des pages)

A

abstention du juge · 428
abus · 16, 94, 164, 241, 249, 252, 255, 275, 278, 282, 329, 337, 407, 419, 436
abus des magistrats · 276, 278, 407
accès à la Justice · 430, 431, 432, 433, 461
accessoire · 129, 291
accord amiable · 138, 286, 301
accusation · 90, 209, 210, 279
acquisition forcée · 295
acte administratif · 92, 104, 107, 108, 112, 115, 117, 119, 127, 130, 131, 135, 136, 194, 202, 222, 225, 227, 231, 233, 234, 235, 238, 240, 264, 290, 315, 333, 335, 337, 349, 350, 351, 354, 372, 378, 394, 396, 412, 413, 442, 467
acte délictueux · 61, 249, 273, 275
acte dommageable · 60
acte fautif · 58, 270, 280, 282
acte inexistant · 325, 331, 332, 333, 334, 335
acte liberticide · 237
acte matériel · 280, 328, 351
acte matériel fautif · 280
acte positif · 63
actes administratifs · 19, 20, 21, 22, 23, 30, 33, 51, 52, 56, 57, 69, 75, 78, 86, 100, 105, 106, 107, 114, 115, 119, 120, 121, 132, 146, 184, 193, 198, 219, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 229, 264, 318, 333, 338, 364, 379, 396, 404, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 442, 458, 459
actes administratifs illégaux · 57
actes de gouvernement · 20, 50, 191, 192, 216, 220, 235, 358, 361, 380, 412
actes de procédure · 245
actes fautif · 272, 282
actes juridiques · 57, 77, 336, 351
action administrative · 18, 21, 22, 23, 50, 63, 113, 326, 445, 456
action civile · 265, 266, 267
action en annulation · 229, 230
action en réparation · 72, 265, 266, 267, 273, 274, 275, 281, 379, 407
action en responsabilité · 279, 280, 282, 409
action extraordinaire · 280
action populaire · 223
action publique · 265, 266, 267, 274, 275, 427
action récursoire · 63, 279, 280, 409
activité administrative · 49, 127
activité de la justice judiciaire · 50
administrateur · 60, 73
Administration · 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 69, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 192, 193, 194, 196, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 211, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 240, 241, 242, 243, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 256, 258, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 281, 283, 285, 286, 290, 295, 296, 297, 299, 306, 315, 318, 321, 322, 323, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 332, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 348, 349, 350, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 365, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 374, 375, 378, 380, 382, 383, 384, 386, 387, 389, 391, 392, 393, 394, 395, 397, 400, 403, 404, 406, 407, 411, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 424, 430, 438, 439, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 452, 453, 454, 455, 456, 459, 461, 463, 464, 495, 496, 497, 498, 504
administration expropriante · 105, 109, 110, 113, 120, 127, 128, 130, 131, 298, 397, 398
administré · 20, 23, 55, 72, 80, 101, 227, 234, 398, 438, 439
affaires administratives · 50
affaires publiques · 18, 497
agent administratif · 264, 266
agent fautif · 63, 267, 268, 270, 271, 272
agent public · 55, 59, 60, 61, 74, 148, 251, 252, 259, 265, 266, 267, 272, 337, 357, 404, 406
aliénés · 56
alignement · 100, 105, 106, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 119, 121, 132, 146, 286, 290, 300, 342, 377, 384, 385, 389
Amnesty international · 406, 473
appel · 4, 25, 27, 56, 72, 73, 103, 123, 125, 128, 129, 139, 172, 185, 190, 192, 207, 229, 239, 249, 254, 255, 256, 257, 259, 274, 285, 288, 290, 293, 302, 303, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 316, 340, 347, 357, 359, 368, 382, 384, 396, 409, 423, 424, 425, 434, 435, 439, 440, 442, 447, 468, 499, 500, 504
appréciation de la validité des actes administratifs · 380, 412, 413
approbation · 2, 18, 85, 92, 93, 157, 166, 215, 252, 262, 296, 389, 397, 422, 424, 489

arbitraire · 12, 19, 20, 21, 30, 46, 49, 65, 66, 80, 151, 153, 157, 218, 219, 227, 233, 249, 252, 253, 255, 256, 260, 264, 321, 339, 346, 351, 363, 431
armée · 488, 489, 490, 493, 494, 495
armes dangereuses · 58, 76
arrestation · 35, 254, 256, 346, 495, 498
arrêt de principe · 64, 108, 109, 307, 420, 441
arrêt irrévocable · 443
arrêté · 35, 89, 92, 93, 94, 95, 100, 101, 105, 113, 136, 163, 170, 197, 201, 215, 218, 231, 253, 255, 257, 276, 374, 483
arrêté d'expulsion · 92, 93, 231
arrêté ministériel · 105, 163
assemblée · 490
assentiment · 250, 405, 406, 473
assignation · 437, 491
assistance d'un avocat · 433, 434
assistance juridictionnelle · 432
association · 15, 112, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 195, 218, 219, 345, 448
association étrangère · 165, 168
association secrète · 173
associations sportives · 152, 153, 175, 475
astreinte · 92, 238, 354, 355, 360, 364, 378, 379, 391, 441, 443, 444, 463, 504, 505
atteintes administratives · 30, 37, 43, 49, 52, 57, 79, 86, 95, 98, 99, 150, 153, 154, 155, 164, 168, 183, 185, 186, 189, 193, 194, 199, 205, 218, 241, 243, 250, 256, 282, 321, 373, 411
attentat · 250, 252, 257, 259, 266, 267, 275
attentat à la liberté · 252, 257, 259, 267
attentatoire · 58, 121, 154, 180, 185, 202, 227, 250, 251, 257, 265, 266, 267, 268, 333, 344, 345, 346, 350, 357, 385, 411
audience · 209, 436, 437
audience publique · 209, 436
autorisation · 16, 17, 87, 120, 121, 155, 157, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 172, 175, 179, 187, 188, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 203, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 213, 215, 218, 219, 224, 252, 255, 267, 340, 341, 345, 476, 494
autorisation préalable · 17, 120, 155, 157, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 187, 188, 193, 194, 195, 199, 200, 203, 205, 206, 215, 219, 224, 252, 267
autorité de la chose jugée · 112, 126, 223, 333, 440, 442
autorité de police · 67, 75, 495
autorité incompétente · 112, 137, 339, 340
autorité militaire · 259, 334, 490, 491, 492
autorité publique · 22, 51, 85, 252, 375
autorité suprême · 281
autorité usurpatrice · 340
autorités administratives indépendantes · 22, 204, 211, 464
autorités étrangères · 50
autorités judiciaires · 30, 31, 49, 80, 81, 134, 190, 254, 260, 340, 398, 405
autrui · 13, 54, 66, 79, 80, 81, 210, 369, 371, 374
auxiliaire de la justice · 72, 148, 407
auxiliaire du pouvoir judiciaire · 249
avancement · 421, 422
aveu · 258
ayant droit · 106, 116, 143, 285, 302

B

bail · 142, 294, 306
base juridique · 327, 330, 338, 352
bien · 3, 12, 13, 17, 19, 24, 28, 29, 32, 36, 41, 44, 45, 49, 56, 58, 59, 62, 65, 78, 79, 80, 83, 86, 88, 91, 94, 104, 109, 110, 114, 115, 116, 118, 119, 123, 125, 128, 132, 133, 139, 141, 144, 146, 147, 150, 153, 166, 169, 178, 181, 188, 192, 194, 196, 204, 207, 208, 211, 218, 223, 224, 225, 229, 232, 233, 238, 241, 249, 253, 263, 271, 272, 273, 274, 275, 278, 283, 284, 291, 292, 293, 295, 296, 298, 299, 301, 302, 305, 306, 310, 312, 315, 322, 325, 326, 329, 336, 339, 340, 341, 342, 345, 346, 349, 350, 351, 353, 355, 360, 361, 363, 365, 367, 368, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 377, 378, 381, 382, 383, 385, 386, 387, 389, 390, 391, 392, 393, 395, 396, 397, 400, 401, 407, 409, 411, 418, 420, 424, 428, 429, 431, 434, 438, 441, 447, 448, 488, 489, 490, 491, 492, 494, 498
bien exproprié · 123, 291
bien-fond · 109, 116, 118, 139, 141, 144, 181, 207, 283, 284, 291, 292, 293, 295, 296, 298, 301, 302, 336, 339, 340, 345, 351, 355, 360, 363, 370, 371, 373, 374, 375, 381, 382, 385, 386, 387, 390, 391, 393, 395, 396, 397, 409, 498
bien-fond exproprié · 109, 291, 387, 393, 395, 397
bien-fonds construits · 296
bilan · 109, 110, 111
bloc de la légalité · 227
bonne justice · 420, 434
bonnes mœurs · 156, 174, 175, 192, 483
budget · 166
Bureau du Conseil d'État · 6, 422

C

cahier des charges · 203
capacité d'élire · 244
capacité des personnes · 244
capacité financière · 207
capacité juridique · 156, 159, 160, 165
cassation · 4, 5, 25, 26, 41, 51, 70, 72, 73, 91, 103, 118, 119, 122, 127, 138, 140, 141, 145, 154, 178, 196, 252, 255, 261, 262, 273, 274, 275, 277, 278, 280, 281, 282, 288, 303, 305, 306, 308, 309, 312, 314, 315, 316, 317, 327, 337, 338, 341, 344, 347, 351, 355, 356, 358, 359, 369, 374, 378, 379, 387, 394, 398, 406, 407, 408, 409, 415, 425, 426, 430, 434, 435, 439, 440, 454, 462, 469, 472, 478, 499, 500
cautionnement · 187, 194, 199
caza · 482

censure préalable · 185, 188, 189, 193, 199, 214, 215, 216, 219, 220, 231, 474, 476
certificat de constitution · 160
cessation de la voie de fait · 353
cession · 102, 193, 194, 195, 197, 303
cession amiable · 102
cession entre vifs · 193, 194
cession forcée · 303
chaîne de télévision · 206
charges publiques · 15, 133, 138, 143, 229, 237
chef de comptabilité · 244
chose jugée · 223, 232, 234, 235, 442, 443, 448, 505
circonscription · 67, 284, 307
circonscription foncière · 307
circonstance détachable · 60
circonstances de temps · 63, 65, 225
circonstances de temps et de lieu · 63, 65, 225
circonstances exceptionnelles · 56, 64, 65, 66, 78, 133, 135, 142, 180, 189, 214, 235, 236, 341, 348, 358, 360, 361, 362, 363, 364, 376, 380, 381, 382, 390, 454, 463, 465, 493, 494, 495, 496
circonstances normales · 381
citoyen · 11, 13, 16, 17, 22, 43, 80, 86, 88, 93, 96, 184, 187, 201, 225, 252, 453, 461
classement des sites · 148, 226, 284, 319
collectivités publiques · 244
combustibles · 285
commerciaux · 170, 244
commissaire du gouvernement · 425, 438
commission · 84, 118, 120, 124, 125, 127, 129, 130, 139, 140, 141, 261, 262, 285, 288, 289, 290, 291, 293, 301, 302, 303, 306, 310, 313, 384
commission d'expropriation · 384
commission du premier degré · 125, 310
commission supérieure · 125, 127, 140
commissions d'expropriation · 4, 36, 147, 287, 290, 299, 300, 301, 303, 305, 306, 307, 309, 310, 311, 312, 317, 319, 365, 468
commissions spéciales · 284
commissions supérieures · 27, 103, 128, 140, 308, 317
communautaires · 80, 97, 245
communication téléphonique · 262
communiqué · 82, 189, 190, 211
compétence contentieuse · 321, 458
compétence générale · 311
compétence juridictionnelle · 27, 50, 59, 222, 228, 233, 246, 285, 321, 458, 504
compétence jurisprudentielle · 321, 322, 323, 365, 366, 367, 382
compétence liée · 156, 182, 196, 225, 444
compétence matérielle · 311, 312, 314
compétence spécialisée · 309
compétence textuelle · 250, 256, 287, 318, 321
compétences respectives des juridictions, judiciaire et administrative · 42
complexité des règles de répartition des compétences · 39, 42
complice · 261, 405
comptabilité générale · 26
concessions · 371, 372
concussion · 279, 280, 282, 409
condamnation pénale · 35, 267, 276, 277, 278, 407, 409
condamnations pécuniaires · 359
condamné · 63, 90, 91, 92, 96, 252, 253, 262, 267, 272, 276, 277, 278, 408, 504
conditions de temps et de lieu · 64
confiscation · 173, 192, 340, 346, 467
conflit négatif · 42
conflit positif · 41
congrégations religieuses · 152, 153, 477
conseil d'État · 73
conseil des ministres · 489, 493
conseil du contentieux · 231
consentement · 19, 142, 259, 296, 424
consignation de l'indemnité · 385
constat d'urgence · 232
constitution · 11, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 171, 172, 173, 177, 178, 179, 183, 184, 196, 202, 203, 205, 208, 209, 218, 219, 223, 224, 233, 267, 274, 419, 424, 431, 448, 474, 487
constitution de partie civile · 267, 274
constitution des associations · 154, 155, 156, 157, 160, 162, 163, 164, 165, 169, 177, 219, 224
constitution française · 152, 419, 424
constitution libanaise · 184, 474
consultatif · 27, 28, 153, 197, 460
contentieux administratif · 31, 90, 94, 232, 239, 243, 275, 325, 329, 353, 368, 380, 438, 443, 451, 454, 457, 458, 459, 502
contentieux civil · 286, 311, 437
contentieux civils et commerciaux · 311
contentieux d'expropriation · 409
contentieux de l'indemnisation · 146, 147, 148
contentieux de pleine juridiction · 26, 51, 291, 443
contentieux judiciaire · 243, 281, 454
contentieux pénal · 437
contestation · 72, 110, 142, 291, 319, 397, 401, 414, 447
continuité des institutions · 65
contractuel · 232, 327, 328, 338
contradiction · 378, 436, 437
contrariété de jurisprudence · 42
contrat · 142, 213, 243
contravention · 194
contraventions de grande voirie · 246
contre-pouvoirs · 419
contribuable · 84, 87, 88, 338
contrôle administratif préalable · 17, 188
contrôle de la constitutionnalité des lois · 24
contrôle juridictionnel · 13, 14, 17, 20, 21, 23, 29, 30, 32, 34, 35, 40, 42, 45, 85, 86, 89, 92, 94, 96, 221, 222, 225, 227, 230, 235, 250, 264, 329, 349, 399, 431, 438, 445, 446, 452, 463, 464, 487
contrôle maximum · 182, 183, 226

contrôle minimum · 98, 201
contrôle normal · 201, 225, 226
contrôle normal poussé au maximum · 226
contrôle restreint · 98, 225
corporelle · 255
correctionnelle · 209
correspondance · 55, 57, 248, 251, 258, 260, 261, 262, 263, 271, 274, 410
corruption · 279, 280, 282, 409
coupable · 84, 113, 212, 216, 251, 252, 263, 266, 267, 271, 272, 275, 404
cour d'appel · 390
cour de cassation · 414, 500
coutume · 20, 37
créancier · 80, 95, 96, 429
crime · 252, 254, 259, 485
crime flagrant · 254
crimes organisés · 261, 262
criminelle · 264, 266, 277, 401, 406, 414, 434, 435, 444
critère · 19, 39, 41, 68, 77, 88, 201, 269, 308, 314, 315
critère de compétence · 39
critère finaliste · 68
critère formel · 308, 314
critère matériel · 308, 314, 315
critère organique · 19, 68
culpabilité · 249, 254, 272
cumul · 61, 62, 462

D

débiteur · 80, 82, 95, 429
décentralisation · 239, 433, 457, 497
décision administrative · 79, 83, 86, 87, 90, 117, 121, 135, 142, 158, 159, 164, 172, 178, 181, 183, 192, 215, 225, 230, 234, 284, 296, 297, 336, 337, 338, 339, 342, 343, 349, 380, 468
décision judiciaire · 79, 80, 81, 82, 124, 280, 355
décision manifestement irrégulière · 338
déclaration préalable · 17, 159, 161, 162, 163
décret · 7, 20, 26, 49, 56, 84, 90, 91, 97, 98, 102, 105, 106, 107, 109, 110, 112, 113, 115, 119, 124, 125, 138, 158, 163, 165, 168, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 189, 191, 192, 193, 203, 205, 206, 210, 213, 214, 219, 230, 293, 299, 304, 308, 310, 384,瓶386, 389, 393, 395, 413, 422, 433, 485, 487, 488, 489, 490, 492, 493, 494, 495, 498, 500
décret d'alignement · 384, 386, 413
décret de dissolution · 178, 179, 180, 181, 183
décret réglementaire · 26, 49, 230
Décret-loi · 87, 102, 105, 116, 123, 192, 260, 261, 286, 288, 296, 298, 299, 306, 308, 314, 476
défendeur · 35, 72, 80, 160, 256, 259, 306
défense nationale · 118, 129, 136, 143, 209, 492, 494
délit · 254, 256, 260, 262, 271, 272
délit flagrant · 254
délits de presse · 210
délivrance du récépissé · 156, 157, 158, 159
dénaturation · 329, 356, 385, 411
déni de justice · 40, 280, 281, 409, 434, 439, 440
département · 261, 286, 310
déplacement · 491
dépossession · 319, 345, 368, 370, 371, 372, 373, 375, 376, 377, 379, 382, 387, 388, 389, 391
désaccord · 296
détachable de la fonction · 270
détention · 66, 72, 198, 248, 250, 252, 254, 255, 256, 257, 264, 265, 276, 339, 346, 405, 406, 408, 410, 473, 494, 495, 498
détention illicite · 257
détention préventive · 66, 250, 255, 256, 265, 405, 406, 408, 473, 495
détention provisoire · 276, 346
détournement de pouvoir · 109, 112, 113, 114, 138, 144, 223, 337
différends · 23, 498
diffusion · 187, 188, 190, 200, 210, 215, 216
dignité · 39, 54, 190, 192, 255, 346, 425, 455, 483
dignité de la personne · 39, 54, 255, 455
dignité personnelle · 346
discipline · 26, 51, 314, 317, 421, 423, 424, 425, 426
dissensions confessionnelles · 173, 190, 210
dissolution administrative d'associations · 173, 177
dissolution judiciaire · 173, 174
dissolution statutaire · 173, 174
dissolution volontaire · 173, 174
divorce · 245
divulgation · 209, 261, 262, 410
divulgation du secret · 262, 410
doctrine · 14, 37, 45, 50, 64, 76, 106, 110, 111, 126, 129, 133, 180, 181, 207, 256, 271, 286, 308, 309, 310, 311, 313, 314, 323, 325, 326, 327, 330, 333, 337, 341, 343, 351, 369, 371, 372, 378, 382, 383, 394, 396, 399, 415, 446, 464
doctrine française · 50, 106, 180, 207, 323, 326, 337, 371, 394, 446
doctrine libanaise · 129, 181, 256, 309, 310, 311, 313, 314, 327, 343, 369, 371, 372, 415, 446
dol · 270, 279, 280, 282, 409
domaine privé · 244, 351, 373, 384, 389
domaine public · 291, 323, 345, 354, 365, 383, 384, 386, 389, 463
domaine répressif · 249
dommage · 59, 63, 66, 72, 73, 96, 125, 126, 142, 221, 222, 228, 229, 231, 237, 265, 266, 270, 276, 278, 280, 281, 370, 378, 407, 410, 416, 496
dommages-intérêts compensatoires · 124, 359
douleur morale · 229
droit · 5, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 29, 31, 34, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 52, 54, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 67, 69, 71, 72, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 99, 101, 102, 104, 105, 112, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 124, 125, 133, 138, 139, 144, 147, 150, 152, 154, 155, 157, 160, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169,

170, 171, 172, 174, 176, 178, 179, 180, 181, 184, 189, 190, 191, 192, 194, 196, 197, 204, 207, 209, 211, 213, 219, 222, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 235, 236, 237, 239, 240, 244, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 278, 279, 282, 283, 285, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 306, 308, 309, 311, 315, 317, 318, 323, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 343, 344, 345, 347, 349, 350, 352, 356, 358, 360, 361, 362, 366, 368, 371, 372, 373, 375, 376, 378, 386, 388, 389, 391, 392, 393, 394, 396, 398, 399, 400, 401, 403, 404, 405, 407, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 418, 419, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 445, 446, 447, 448, 452, 454, 457, 458, 460, 461, 465, 466, 467, 468, 475, 477, 479, 482, 483, 485, 486, 487, 490, 491, 493, 495, 496, 500, 504, 505
droit administratif · 18, 43, 45, 59, 67, 69, 72, 73, 229, 240, 275, 318, 330, 352, 400, 448
droit civil · 59, 73
droit commun · 19, 25, 49, 73, 86, 92, 152, 155, 157, 160, 162, 165, 168, 169, 172, 176, 219, 244, 249, 271, 273, 275, 283, 315, 340, 356, 361, 376, 405, 411, 435, 439, 458, 475
droit constitutionnel · 45
droit de jouissance · 372, 389
droit de la défense · 181, 425, 468
droit de la propriété · 15, 119, 124, 288, 293, 299, 301
droit de perquisition · 259
droit de réponse · 209
droit du grève · 150
droit exorbitant · 133
droit français · 24, 37, 38, 42, 44, 59, 78, 89, 92, 147, 166, 174, 190, 207, 211, 237, 248, 250, 252, 263, 271, 276, 323, 329, 336, 349, 368, 376, 388, 399, 401, 411, 414, 432, 440, 443, 447, 479, 487
droit libanais · 16, 29, 37, 43, 44, 45, 46, 50, 57, 62, 71, 74, 80, 89, 92, 93, 95, 96, 102, 118, 139, 147, 170, 189, 190, 194, 196, 204, 207, 224, 228, 230, 232, 235, 236, 237, 239, 248, 249, 250, 251, 255, 263, 264, 270, 272, 276, 278, 282, 285, 296, 318, 329, 330, 349, 368, 391, 401, 403, 404, 415, 423, 424, 428, 429, 434, 442, 446, 487
droit naturel · 152, 155
droit personnel · 228
droit positif · 13, 44, 253
droit privé · 18, 45, 60, 73, 133, 154, 167, 171, 178, 244, 268, 269, 308, 373, 410, 412, 413, 422, 504, 505
droit public · 18, 19, 102, 133, 222, 273, 331, 411, 422, 441, 442, 447, 467, 496, 504, 505
droit réel · 345, 368, 371, 386
droit réel immobilier · 368, 371, 386
droits de l'homme · 11, 15, 16, 20, 24, 39, 89, 166, 169, 231, 239, 405, 406, 420, 422, 424, 425, 427, 431, 433, 434, 436, 446, 453, 455, 456, 461, 464, 466, 473, 474, 485
droits fondamentaux inaliénables · 253
droits individuels · 63, 64, 65, 66, 325, 465
droits réels immobiliers · 101, 371, 372
dualisme juridictionnel · 30, 40, 76, 148, 323, 446
dualisme juridique · 72
dualité de juridiction · 13, 24, 30, 32, 42, 432, 460, 462
dualité juridictionnelle · 29, 32, 39, 446

E

économie nationale · 284
écoute · 261
écoutes administratives · 56, 262
éducation · 253
élargissement · 59, 61, 74, 76, 224, 227, 290, 299, 300, 374
élément intentionnel · 60, 269
éligibilité · 226, 244
élire · 244, 490
éloignement forcé · 89
employé · 261, 266, 315, 328, 490
employeur · 170
emprise · 29, 38, 40, 99, 114, 116, 117, 121, 125, 135, 144, 246, 288, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 306, 316, 321, 322, 325, 327, 330, 332, 333, 335, 341, 342, 343, 350, 352, 356, 357, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 409, 417, 444, 448, 458, 461, 464, 467
emprise irrégulière · 29, 38, 99, 144, 246, 306, 316, 321, 322, 325, 327, 332, 333, 335, 342, 350, 352, 356, 357, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 409, 417, 444
emprisonnement · 91, 92, 254, 257, 258, 260, 261, 262, 277
enfermement · 256
engins dangereux · 65
enquête · 67, 101, 102, 106, 179, 182, 250, 262, 278, 304, 405, 406, 425, 502
enquête judiciaire · 278
entrepreneur de travaux publics · 368
entreprise · 107, 109, 115, 120, 206, 383, 393, 395, 396, 493
environnement · 15, 347
équité · 12, 142, 145, 224, 439, 460, 498
erreur · 60, 95, 108, 132, 201, 225, 270, 276, 277, 278, 409, 448
erreur judiciaire · 276, 448
erreur manifeste d'appréciation · 132
établissement pénitentiaire · 276
établissement public · 209, 244
établissement public industriel et commercial · 244
établissements industriels et commerciaux · 284
établissements pénitentiaires · 257
État · 4, 7, 15, 20, 25, 26, 27, 28, 32, 33, 34, 42, 49, 50, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 73, 75, 84, 90, 95, 103, 105, 106, 122, 137, 150, 153, 163, 166, 168, 170, 173, 180, 202, 207, 215, 216, 217, 219, 222, 223, 224, 227, 228, 233, 234, 236, 239, 244, 246, 261, 273, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 296, 298,

308, 309, 313, 314, 317, 327, 328, 335, 362, 381, 394, 395, 397, 401, 403, 407, 408, 409, 413, 414, 419, 421, 422, 424, 426, 429, 430, 431, 433, 438, 439, 440, 441, 443, 445, 447, 448, 449, 453, 455, 456, 458, 459, 460, 463, 465, 475, 477, 479, 481, 482, 483, 484, 488, 490, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 501, 504, 505
état d'urgence · 476, 487, 488, 489, 490, 492, 493, 494
étranger · 24, 25, 26, 31, 50, 74, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 168, 190, 192, 195, 198, 199, 200, 201, 218, 231, 233, 239, 294, 299, 336, 337, 346, 434, 437, 447, 448, 466
étranger expulsé · 92, 94
étranger naturalisé · 97, 98
évaluation de l'indemnité · 289, 375, 388
excès du pouvoir · 85, 105, 117, 138, 144, 172, 193, 198, 218, 219, 221, 222, 227, 230, 234, 235, 335, 444
exécution · 19, 51, 67, 72, 79, 80, 81, 82, 88, 98, 101, 113, 115, 119, 120, 121, 122, 128, 129, 130, 131, 132, 138, 146, 203, 221, 228, 230, 231, 233, 234, 237, 238, 239, 240, 245, 256, 288, 300, 302, 303, 306, 324, 326, 335, 336, 337, 338, 340, 341, 342, 343, 350, 353, 355, 366, 374, 383, 384, 389, 391, 393, 434, 438, 440, 441, 442, 443, 444, 449, 461, 463, 488, 504, 505
exécution d'office · 230
exécution des jugements · 72, 234, 245, 442, 505
exécution du jugement · 434, 440
exécution forcée · 337, 338, 340, 341, 343, 391, 441
exécution matérielle · 335, 337, 338, 340, 342
exécution ordinaire · 441
exécutoire · 84, 85, 92, 108, 117, 119, 131, 159, 164, 181, 223, 230, 231, 232, 234, 333, 440, 468
exigibilité · 144, 301, 305
expert · 139, 310, 410, 429
expropriant · 113, 116, 118, 286, 295, 299
expropriation indirect · 246, 287, 322, 364, 366, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 409
expropriation ordinaire · 107, 119
expropriation pour cause d'utilité publique · 36, 100, 146, 233, 322, 365, 463
expropriation totale · 101, 114, 116, 117, 291, 292, 296, 297, 298, 302, 303
exproprié · 115, 118, 125, 286, 290, 291, 295
ex-propriétaire · 394
expulsion · 57, 78, 79, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 117, 146, 226, 231, 233, 249, 342, 355, 378, 382, 391, 462, 476, 491
expulsion des citoyens · 97
expulsion des étrangers · 57, 78, 79, 89, 92, 94, 95, 96, 226, 249, 462, 476
expulsion en urgence absolue · 91, 95
expulsion ordinaire · 89, 91, 95
extradition · 89, 90, 91
extrémisme religieux · 210

F

failli · 96, 260
fait dommageable · 229, 266, 267, 271
faute caractérisée · 58
faute d'une exceptionnelle gravité · 228, 236
faute de service · 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 126, 127, 148, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 362, 372, 458
faute grave et manifeste · 279
faute lourde · 60, 63, 64, 81, 82, 96, 228, 236, 269, 279, 280, 281, 282, 409, 465
faute lourde professionnelle · 279
faute pénale · 60, 251, 265, 267, 268, 270, 271, 272, 462
faute personnelle · 58, 59, 60, 61, 62, 63, 77, 148, 251, 265, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 337, 357, 406, 462
faute personnelle détachable du service · 59
faute simple · 65, 228, 409
faute spéciale · 381
faux témoignage · 277
feuillet réel · 286
filiation · 245
films cinématographiques · 185, 474
fixation de l'indemnité · 142, 384
flagrant délit · 254, 256, 259
foncières · 286, 293, 310, 313
fonction · 18, 21, 24, 26, 27, 33, 42, 50, 51, 59, 60, 61, 63, 71, 85, 209, 234, 252, 255, 262, 266, 269, 270, 272, 274, 282, 309, 314, 330, 334, 336, 403, 406, 420, 421, 425, 431, 449, 458
fonction administrative · 18, 33, 51, 85, 330, 336
fonction juridictionnelle · 21, 24, 26, 27, 33, 42, 234, 309, 314, 421, 431, 449, 458
fonctionnaire · 7, 35, 59, 60, 62, 63, 72, 75, 137, 252, 256, 257, 260, 261, 262, 266, 267, 269, 270, 271, 272, 273, 330, 333, 336, 406, 504
fonctionnaire administratif · 272
fonctionnaire public · 266, 267
fonctionnement défectueux du service public · 35, 228, 275, 407, 434
fonctionnement défectueux du service public de la justice judiciaire · 275
force de la chose jugée · 232, 351, 440, 443
force publique · 249, 257, 342, 406
forces armées · 67, 486, 488, 490, 492, 493, 494
forces de la gendarmerie · 64
forces de police · 56, 57, 58, 65, 76, 77, 463
forces de sécurité intérieure · 92, 252, 475, 488, 490, 493, 494
forfaitairement · 290
formalités substantielles · 112, 223, 342, 362
fouille corporelle · 255, 464

G

gain manqué · 377, 388

garanties processuelles · 222, 230, 234, 237
garde à vue · 254
gendarme · 60, 62, 272
gendarmerie · 75
gestion · 19, 50, 243, 446, 504, 505
gestion du domaine privé · 244
Gouvernement · 18, 27, 91, 137, 155, 156, 161, 174, 176, 181, 183, 189, 219, 255, 341, 399, 410, 424, 453, 482, 488, 489, 493
gratuité dans la représentation · 432
greffe · 72
grief · 85, 86, 92, 106, 108, 117, 119, 158, 159, 164, 178, 223
groupements administratifs · 321, 458

H

habeas corpus · 410
huis clos · 436, 502

I

identité · 66, 68, 70, 83, 156, 481
illégalité · 109, 114, 121, 158, 208, 230, 337, 368, 442
immeuble · 101, 133, 137, 142, 283, 284, 295, 340, 342, 372, 378, 379, 394, 413
impartialité · 417, 418, 419, 420, 421, 427, 428, 430, 438, 444, 448, 461
imposition directe · 27
impôt · 84, 87, 301, 475
impôt sur le revenu · 87, 475
impression · 188, 200
imprimé étranger · 199, 200, 218
imprimerie · 187, 194, 195
imprimés locaux · 189
imprudence · 271
inaction · 271
inamovibilité · 401, 421, 423, 424, 484
incapacité relative de juger · 428
incompétence · 42, 69, 71, 74, 75, 112, 116, 137, 223, 245, 284, 286, 292, 293, 309, 339, 413, 414
incompétence radicale · 339
inconvénients de la dualité des juridictions · 41
incorporation · 290, 345, 365, 377, 384, 389, 420
incorporations successives · 301
inculpé · 272, 273, 274, 275
indemnisation · 76, 96, 99, 104, 122, 124, 129, 134, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 192, 208, 213, 230, 236, 237, 263, 276, 280, 282, 283, 284, 286, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 299, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 313, 351, 365, 376, 381, 382, 409, 410, 467, 496
indemnisation intégrale · 142, 143, 263, 303, 304
indemnité · 51, 62, 99, 101, 102, 103, 115, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 139, 142, 143, 144, 145, 147, 212, 229, 230, 245, 264, 276, 277, 283, 284, 286, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 309, 313, 319, 328, 349, 351, 357, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 382, 385, 386, 388, 389, 396, 408, 416, 484
indemnités pécuniaires · 378, 381
inexcusable gravité · 269
infraction · 35, 56, 70, 75, 213, 216, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 261, 268, 270, 271, 272, 407, 483
infraction flagrante · 254, 256, 259
infraction inintentionnelle · 270
infraction intentionnelle · 270
infraction pénale · 255, 271
infractions des magistrats · 252, 273
injonction · 19, 240, 353, 354, 400, 416, 418, 443, 444, 448, 459, 463, 504
innocence · 249, 276, 277
innocent · 276, 277
inobservation des lois et règlements · 271
insolvabilité · 61, 279, 408
insolvabilité du magistrat · 279, 408
institutions politiques · 45
institutions privées · 29
instruction pénale · 73
insurrection armée · 189
intégrité du territoire · 156, 174, 175, 192
intégrité physique et morale · 257
intention délictueuse · 271
interception · 261, 262
interception administrative des correspondances · 261
interception des correspondances · 261
interdiction administrative de voyager · 83, 85, 98, 146
interdiction de voyager · 57, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 98, 146, 249
interdiction judiciaire de voyager · 79, 80, 81, 98
intérêt aléatoire · 164, 224
intérêt compensatoire · 144
intérêt moratoire · 127, 129, 131, 144
intérêt personnel · 202, 223, 269, 270
intérêt pour agir · 224, 464
intérêt privé · 25, 113, 359
internement · 56, 346
internement administratif · 346
internement des aliénés · 56
interrogation · 255, 256
intervenant · 261, 442
investigation · 56, 225, 249, 254, 274
inviolabilité · 15, 34, 35, 36, 54, 55, 56, 57, 64, 99, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 274, 334, 346, 404, 405, 410, 495
inviolabilité de l'intimité · 55, 410
inviolabilité de la correspondance · 55, 261, 262
inviolabilité de la personne · 54, 248, 249, 252, 253, 254, 255, 257, 263, 274, 404, 405

inviolabilité du domicile · 15, 34, 35, 36, 55, 57, 64, 248, 251, 252, 258, 259, 263, 264, 274, 334, 346, 495
irrégularité · 88, 192, 208, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 337, 338, 339, 342, 349, 350, 352, 360, 368, 373, 375, 379, 380, 403, 412

J

journal · 187, 191, 192, 194, 195, 197, 204, 217, 218, 338, 346
juge assis · 405
juge d'appel · 51
juge d'instruction · 405, 408, 423, 500
juge de cassation · 315, 398, 453
juge de l'action · 412, 413, 414, 416
juge de l'exception · 412, 413, 414, 416
juge debout · 405
juge des référés · 27, 80, 90, 94, 267, 325, 353, 354, 355, 359, 458
juge du fond · 289
juge du siège · 428
juge judiciaire civil · 251
juge non répressif · 413, 414, 416
juge ordinaire · 29, 293, 295, 297, 298, 410
juge pénal · 73, 258, 261, 262, 264, 318, 350, 405, 415, 416, 417
juge référendaire · 232, 238, 353, 410
juge répressif · 251, 268, 413, 414, 415, 416
juge unique · 313, 428, 429, 435, 500
jugement · 61, 96, 102, 125, 138, 144, 158, 231, 235, 249, 254, 267, 270, 276, 277, 279, 280, 288, 301, 347, 377, 379, 389, 420, 424, 427, 428, 434, 435, 437, 438, 439, 440, 444, 448, 471, 504
jugement définitif · 267, 288
jugement irrévocable · 301
jugement régulier · 276
jugements · 20, 42, 44, 68, 175, 245, 277, 279, 297, 405, 436, 439, 440, 484, 504
juridiction administrative · 5, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 49, 58, 60, 61, 62, 63, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 84, 86, 90, 91, 93, 94, 95, 100, 107, 110, 112, 114, 115, 117, 119, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 129, 131, 135, 136, 139, 140, 144, 147, 148, 154, 158, 159, 163, 179, 181, 183, 191, 193, 196, 198, 201, 207, 208, 212, 216, 218, 219, 221, 222, 224, 228, 229, 232, 233, 234, 235, 241, 243, 244, 247, 262, 268, 270, 272, 275, 290, 292, 298, 308, 309, 316, 327, 334, 335, 337, 343, 351, 352, 370, 373, 374, 375, 379, 380, 381, 398, 400, 401, 403, 413, 418, 420, 421, 426, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 439, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 451, 452, 456, 457, 459, 462, 467, 478, 479, 505
juridiction administrative autonome · 33
juridiction civile · 25, 266, 267
juridiction d'appel · 504
juridiction d'exception · 309, 464
juridiction de cassation · 27
juridiction de droit commun · 27, 49, 136
juridiction disciplinaire · 424
juridiction judiciaire · 28, 29, 31, 32, 34, 37, 41, 46, 47, 49, 52, 55, 62, 71, 72, 73, 77, 84, 96, 99, 100, 101, 107, 116, 118, 121, 124, 126, 130, 132, 134, 139, 147, 148, 178, 192, 193, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 250, 255, 256, 262, 265, 269, 273, 274, 275, 278, 281, 282, 283, 285, 286, 290, 292, 293, 295, 296, 298, 299, 300, 304, 305, 306, 307, 312, 318, 320, 327, 328, 330, 331, 332, 336, 340, 341, 342, 343, 347, 351, 352, 356, 359, 360, 365, 367, 369, 370, 371, 373, 376, 378, 379, 380, 381, 385, 386, 387, 388, 394, 396, 397, 399, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 412, 413, 415, 418, 430, 431, 434, 444, 446, 447, 456, 467
juridiction religieuse · 82
juridiction répressive · 252, 267
juridiction spécialisée · 32, 103, 286, 447
juridictions communautaires · 24, 245
juridictions du premier degré · 25
juridictions judiciaires de droit commun · 311
jurisprudence · 5, 14, 30, 33, 34, 37, 38, 44, 45, 50, 52, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 81, 83, 86, 88, 91, 93, 94, 95, 97, 99, 102, 106, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 116, 121, 122, 123, 126, 127, 130, 133, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 148, 153, 154, 158, 159, 160, 162, 163, 166, 170, 171, 177, 178, 180, 181, 183, 184, 185, 186, 188, 191, 193, 194, 196, 200, 201, 207, 212, 214, 219, 224, 226, 229, 230, 235, 238, 240, 244, 245, 246, 250, 264, 265, 268, 269, 270, 271, 272, 275, 277, 280, 281, 282, 285, 286, 288, 289, 292, 293, 296, 297, 298, 302, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 314, 316, 320, 321, 322, 323, 325, 326, 327, 330, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 340, 341, 343, 344, 346, 347, 350, 353, 356, 358, 359, 361, 362, 365, 368, 369, 370, 371, 372, 375, 376, 377, 378, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 392, 394, 395, 397, 400, 402, 404, 407, 411, 413, 415, 420, 432, 438, 443, 446, 454, 455, 456, 458, 461, 463, 464, 467, 468, 469, 477, 478, 479, 496
jurisprudence administrative · 5, 56, 57, 63, 64, 72, 81, 95, 99, 109, 130, 133, 135, 138, 139, 141, 148, 177, 180, 212, 229, 230, 235, 238, 297, 361, 400, 454, 461, 467, 468, 469, 477
jurisprudence dissidente · 272
jurisprudence française · 61, 73, 76, 83, 86, 88, 94, 158, 159, 163, 200, 224, 226, 229, 240, 244, 265, 271, 321, 326, 334, 337, 338, 347, 356, 358, 372, 375, 382, 402, 463
jurisprudence judiciaire · 126, 302, 353, 386
jurisprudence libanaise · 33, 38, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 71, 73, 75, 76, 108, 114, 116, 122, 135, 185, 186, 191, 193, 194, 229, 245, 246, 268, 269, 270, 271, 275, 277, 282, 285, 289, 297, 308, 321, 323, 327, 330, 333, 334, 336, 338, 340, 341, 343, 344, 346, 350, 356, 361, 365, 376, 377, 382, 383, 384, 386, 387, 388, 392, 394, 395, 397, 404, 411, 413, 420, 463
Justice · 6, 7, 24, 25, 27, 34, 35, 37, 51, 71, 72, 74, 76, 80, 110, 147, 150, 163, 227, 234, 235, 251, 275, 312, 318, 407, 408, 419, 420, 422, 424, 425, 426, 431, 432, 433, 434, 439, 447,

448, 449, 457, 459, 460, 462, 466, 467, 476, 478, 479, 497, 499, 500
justice administrative · 43, 323, 463
justice judiciaire · 69, 71, 245, 281, 409, 460
justiciable · 231, 279, 408, 409, 427, 433, 436, 439, 441, 442, 443

L

légalité · 20, 30, 51, 54, 57, 69, 77, 85, 87, 88, 96, 97, 98, 99, 104, 107, 108, 110, 111, 113, 114, 119, 120, 122, 131, 135, 136, 144, 146, 153, 172, 185, 190, 222, 223, 224, 225, 227, 235, 236, 240, 248, 253, 264, 297, 298, 318, 319, 333, 349, 350, 361, 363, 374, 379, 397, 413, 414, 415, 416, 417, 449, 454, 464, 466, 489, 495, 496
législateur · 12, 14, 20, 24, 25, 28, 29, 32, 34, 36, 37, 39, 41, 52, 56, 77, 98, 99, 100, 103, 105, 131, 134, 139, 147, 161, 162, 167, 174, 190, 199, 202, 203, 219, 220, 231, 232, 236, 240, 246, 248, 250, 254, 255, 259, 261, 262, 264, 275, 276, 281, 283, 284, 285, 288, 295, 296, 299, 308, 311, 314, 316, 317, 318, 319, 365, 373, 391, 398, 403, 404, 408, 409, 415, 416, 421, 423, 426, 427, 429, 432, 444, 446, 447, 487, 496, 498
législateur libanais · 24, 37, 41, 52, 77, 99, 100, 103, 134, 147, 161, 174, 199, 203, 231, 240, 246, 255, 259, 261, 262, 275, 276, 283, 288, 296, 311, 314, 316, 318, 319, 365, 391, 403, 408, 409, 415, 416, 421, 426, 427, 429, 432, 444, 447, 498
législatif · 24, 119, 253, 325, 326, 327, 328, 333, 334, 338, 339, 397, 420, 485, 488, 490
légitimité · 361, 392, 482
liberté · 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 46, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 63, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 169, 170, 171, 172, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 196, 201, 202, 203, 207, 209, 214, 215, 216, 218, 219, 224, 225, 227, 232, 235, 236, 239, 240, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 256, 257, 258, 261, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 282, 318, 319, 320, 321, 323, 326, 328, 331, 332, 335, 337, 339, 342, 343, 345, 346, 347, 350, 352, 356, 357, 363, 377, 400, 401, 403, 404, 405, 406, 408, 410, 411, 414, 416, 418, 431, 445, 449, 455, 458, 461, 463, 464, 465, 466, 475, 481, 483, 484, 487, 491, 492, 494
liberté constitutionnelle · 177, 214, 215
liberté d'aller et de venir · 55, 57, 78, 98, 239
liberté d'association · 150, 151, 163, 167, 169, 183, 218, 219, 224, 475, 484
liberté d'expression · 150, 218, 219, 236, 239, 492
liberté d'opinion · 481
liberté de circulation · 57, 78, 79, 83, 98
liberté de circulation intérieure · 78, 79
liberté de circulation transfrontière · 83
liberté de conscience · 15, 483
liberté de la communication audiovisuelle · 185, 203
liberté de la presse · 150, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 193, 218, 225, 345, 465, 484
liberté de réunion · 150, 184, 484
liberté des média · 202, 209
liberté fondamentale · 14, 83, 84, 86, 98, 153, 155, 156, 162, 163, 167, 177, 183, 184, 188, 196, 207, 215, 227, 240, 326, 332, 335, 343, 345, 357, 400, 404, 410, 411, 416, 461
liberté individuelle · 21, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 63, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 77, 78, 84, 93, 95, 98, 146, 147, 148, 150, 153, 219, 224, 235, 236, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 255, 256, 257, 258, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 282, 318, 319, 320, 321, 326, 331, 337, 345, 346, 357, 401, 404, 405, 406, 408, 414, 445, 455, 458, 464, 466, 483
liberté personnelle · 35, 79, 257, 342, 343, 344, 408
liberté syndicale · 150, 169, 170, 171
libertés collectives · 54, 150, 156, 160, 166, 169, 171, 174, 178, 184, 453, 491, 492
libertés et droits fondamentaux · 12, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 38, 39, 43, 45, 46, 47, 52, 53, 54, 149, 150, 156, 219, 221, 222, 225, 227, 230, 231, 239, 240, 241, 243, 246, 248, 249, 258, 320, 321, 322, 323, 402, 404, 410, 418, 426, 430, 446, 454, 455, 487
libertés politiques · 150, 155, 195, 459
libertés publiques · 11, 12, 13, 14, 16, 17, 21, 23, 28, 30, 34, 35, 40, 42, 43, 45, 54, 55, 56, 78, 79, 80, 83, 84, 87, 89, 92, 94, 150, 152, 153, 155, 156, 162, 166, 169, 170, 175, 178, 180, 184, 187, 191, 192, 200, 202, 226, 235, 238, 248, 249, 250, 253, 258, 260, 264, 326, 327, 329, 341, 343, 362, 363, 399, 400, 405, 423, 445, 446, 447, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 458, 464, 465, 473, 481, 485, 487, 488, 494, 495
librairie · 187
lien d'amitié ou d'inimitié · 429
lien d'ordre patrimonial · 429
lien de causalité · 61, 229, 280
lien de parenté · 428, 429
lien de subordination · 18, 429
lieux publics · 259
litige · 40, 46, 73, 75, 101, 131, 135, 178, 232, 236, 240, 286, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 301, 302, 306, 307, 308, 315, 316, 348, 362, 380, 397, 398, 410, 428, 438
local loué · 298
Loi · 7, 22, 24, 26, 35, 36, 56, 66, 78, 80, 84, 85, 89, 99, 101, 102, 103, 105, 115, 120, 122, 123, 129, 134, 135, 136, 139, 142, 143, 148, 153, 168, 172, 185, 187, 191, 192, 202, 206, 212, 214, 215, 216, 219, 220, 228, 232, 236, 239, 252, 254, 256, 257, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 279, 281, 284, 285, 287, 290, 293, 296, 299, 300, 303, 304, 305, 310, 313, 314, 316, 317, 319, 323, 360, 393, 398, 400, 403, 414, 433, 439, 442, 444, 448, 460, 462, 474, 475, 476, 497, 498, 501, 504
loi pénale · 249, 252, 266, 267, 268, 270, 272
lois ordinaires · 54, 420

M

magistrat · 103, 139, 141, 232, 254, 266, 272, 273, 275, 279, 280, 281, 282, 303, 310, 313, 407, 409, 422, 424, 425, 428
magistrat coupable · 273
magistrature · 6, 71, 72, 422, 423, 426, 460, 484, 502
mainmise · 112, 114, 118, 119, 120, 204, 336, 339, 345, 352, 363, 370, 371, 374, 375, 385, 393
mains-d'œuvre · 285
maison de rééducation · 257
mandat de comparaître · 256
mandat de comparution · 256
mandat de justice · 87, 254, 255
mandat français · 96, 191
mandat judiciaire · 496
mandataire · 259
manifestation · 150, 184, 185, 237, 259, 358, 360, 461
marchandises · 138, 284
mariage · 97, 245
matériels de transport · 284
matières civiles et commerciales · 311
média · 185, 186, 202, 204, 205, 211, 236, 475
média audiovisuel · 185, 186, 202, 204, 211, 236, 475
membres titulaires · 310
mercenaire · 261
mesure arbitraire · 35, 256
mesure d'ordre intérieur · 162, 164
mesure de sûreté · 253
mesures administratives illégales · 56
mesures préventives · 68, 80, 354
ministère d'avocat · 434
ministère public · 174, 495
mise en demeure · 211, 342
mobilière · 284, 327, 332, 402
mœurs · 209, 436
montant de l'indemnité · 142
monument historique · 226
monuments historiques · 148, 284, 319, 409
moral · 97, 276, 407, 410
moralités publiques · 213
motif légal · 72
motif sérieux · 178, 231
motifs politiques · 278
moyens juridictionnels · 21, 22, 23
moyens non juridictionnels · 21, 22, 23
municipalité · 105, 107, 113, 127, 290, 340, 342, 345

N

nationalisme · 175
nationalité · 89, 97, 98, 152, 195, 197, 201, 206, 244, 483, 491
nationalité libanaise · 89, 97, 98, 195, 206, 483, 491
nature du litige · 308, 314, 315
négligence caractérisée · 72
négligence flagrante · 281
nocturne · 259
notification · 92, 102, 106, 124, 125, 128, 129, 207, 223, 240, 286, 295, 342, 385, 393, 425

O

occupation · 102, 114, 120, 121, 122, 142, 146, 286, 294, 298, 336, 339, 344, 345, 362, 370, 374, 378, 381, 385
occupation temporaire · 114, 120, 121, 122, 146, 339, 345, 374
occupations du domaine public · 26
officier de police judiciaire · 35
ONU · 15, 249
opération d'expropriation · 111, 114, 129, 132, 146
opportunité · 86, 87, 94, 105, 108, 114, 132, 139, 144, 217, 225, 226, 227, 489
opposition · 30, 31, 68, 103, 123, 140, 206, 285, 289, 307, 310, 312, 313, 316, 414, 439, 440
ordonnance de transfert de propriété · 118, 286
ordonnancement juridique · 19, 223, 420, 427
ordonnances du juge des référés · 308
ordre · 17, 19, 20, 25, 36, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 51, 56, 67, 68, 69, 72, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 98, 102, 103, 107, 109, 116, 119, 121, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 144, 153, 156, 164, 172, 175, 176, 179, 180, 181, 185, 187, 189, 190, 192, 199, 200, 203, 209, 211, 213, 222, 230, 235, 238, 245, 249, 251, 255, 260, 261, 262, 263, 273, 275, 278, 279, 280, 288, 292, 293, 298, 300, 305, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 319, 339, 345, 346, 350, 351, 362, 369, 374, 375, 379, 381, 385, 388, 390, 391, 395, 406, 408, 411, 412, 419, 420, 421, 422, 424, 425, 428, 429, 430, 431, 435, 436, 438, 440, 465, 478, 483, 487, 488, 489, 491, 492, 493, 494, 495
ordre administratif · 25, 39, 44, 103, 116, 262, 280, 288, 293, 309, 314, 315, 351, 379, 388, 406, 412, 422, 425, 428, 429, 431, 435, 440
ordre d'interception · 56
ordre illégal · 273
ordre judiciaire · 25, 36, 39, 43, 44, 72, 107, 116, 251, 260, 261, 263, 275, 278, 279, 293, 300, 305, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 369, 388, 395, 406, 408, 420, 421, 422, 425, 428, 431, 440, 465
ordre juridictionnel · 36, 45, 51, 67, 134, 172, 307, 309, 310, 312, 314, 319, 375, 391
ordre public · 17, 19, 43, 51, 56, 68, 69, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 98, 116, 133, 153, 156, 175, 176, 179, 181, 185, 187, 190, 192, 199, 200, 203, 209, 213, 222, 245, 249, 255, 292, 317, 395, 436, 438, 465, 483, 487, 489, 491, 492, 493, 494, 495
ordre verbal · 189
ordres de juridiction · 21, 29, 30, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 52, 125, 134, 147, 285, 319, 325, 348, 349, 372, 379, 400, 417, 419, 421, 424, 425, 430, 431, 433, 434, 436, 442, 444, 446

organisation juridictionnelle · 24
organisations non gouvernementales · 23
organismes juridictionnels administratifs · 27
ouvrage public · 244, 348, 358, 359, 360, 364, 379, 388, 390, 461, 467
ouvrage public mal planté · 358, 360, 364, 379, 461, 467
ouvrier · 266

P

paiement · 63, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 141, 142, 143, 301, 443, 504, 505
parlement · 489, 490
parquet · 187, 423, 424, 425, 426, 429, 494
partialité · 21, 427, 428, 429
passage privé · 293
passeport · 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 94, 226, 336, 338, 346, 448
patrimoine · 59, 266, 267, 303
patrimoine personnel · 59, 266, 267
peines · 54, 67, 173, 216, 249, 253, 257, 260, 265, 464
pension alimentaire · 81, 82
période de crise · 17, 189, 237, 362, 487, 493, 495
période normale · 361, 362, 411, 416, 495
périodes normales · 16, 38, 65, 236, 381, 382
périodes troublées · 361
périodique · 5, 167, 187, 191, 194, 197, 200, 346, 350, 357, 477
permis de conduire · 78
permission préalable · 339
perquisition · 259, 260, 261, 491, 495
perquisition domiciliaire · 259
personnalité morale · 18, 154, 156, 159, 160, 171, 497
personne morale · 179, 504
personne physique · 490, 498
personne privée · 29, 240, 251
personne publique · 29, 240, 243, 271, 368, 505
personnels · 179, 257, 269
personnes de droit privé · 315
personnes publiques · 18, 34, 442
perte de jouissance · 143
phase administrative de l'expropriation · 147
phase judiciaire · 102, 118, 130, 286, 295
places publiques · 290
plaideur · 40, 233, 238, 319, 428, 438, 442
plainte · 255, 274, 410
plénitude de compétence · 264, 291, 318, 337, 350
plénitude de juridiction · 323, 331, 348, 352, 353, 356, 358, 363, 416
pluralité de fautes · 61
plus-value · 290, 301
police administrative · 52, 56, 57, 58, 59, 66, 67, 68, 69, 70, 76, 77, 78, 146, 148, 190
police de la circulation · 67
police de la presse · 67
police de la prostitution · 67
police des artistes · 67
police des étrangers · 67, 89, 90, 94, 95
police judiciaire · 51, 56, 57, 58, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 146, 147, 148, 190, 245, 249, 252, 254, 255, 256, 259, 260, 261, 262, 265, 267, 274, 275, 319, 404, 405, 406, 407, 458, 463, 464
politique générale · 110, 111
poste · 137, 256, 422
poursuite · 75, 84, 88, 201, 245, 254, 255, 256, 261, 415, 493, 495, 498
poursuite pénale · 84, 88, 255, 256
pourvoi en cassation · 103, 140, 141, 286, 308, 309, 316, 439
pourvois en révision · 277
pouvoir d'injonction · 240
pouvoir discrétionnaire · 20, 94, 105, 115, 133, 156, 166, 168, 196, 197, 199, 208, 225, 227, 444
pouvoir discrétionnaire canalisé · 208
pouvoir exécutif · 12, 18, 67, 204, 330, 401, 418, 425, 449
pouvoir judiciaire · 24, 29, 32, 249, 410, 419, 461, 466, 467, 484
pouvoir juridictionnel · 26, 401, 419, 420
pouvoir législatif · 449
pouvoir politique · 19, 204
pouvoir public · 153
préambule · 11, 15, 54, 79, 99, 152, 169, 171, 184, 202, 215, 249, 260, 411, 419, 420, 427, 431, 436, 481, 485
préambule de la constitution · 171
préjudice · 61, 63, 72, 74, 76, 79, 82, 95, 113, 117, 122, 127, 128, 142, 144, 145, 227, 229, 230, 237, 263, 267, 273, 276, 277, 278, 280, 303, 304, 305, 357, 365, 375, 377, 379, 381, 388, 394, 406, 407, 409, 410, 488
préjudice matériel · 229, 276, 357
préjudice moral · 357
préjudices moraux · 229
préjudiciable · 381
préjugé · 421, 427
prélèvement gratuit · 302
prélèvements successifs · 302
première instance · 26, 71, 88, 137, 140, 154, 185, 223, 243, 275, 284, 285, 291, 310, 311, 312, 316, 336, 338, 339, 340, 344, 346, 347, 363, 376, 377, 388, 389, 397, 410, 423, 434, 435, 439, 448, 499, 500
prescription · 294
presse · 150, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 209, 210, 211, 214, 218, 220, 342, 346, 357, 407, 451, 474, 492
presse écrite · 150, 185, 186, 187, 188, 194, 202, 214, 218, 492
presse locale · 188, 189, 193, 194, 198, 199
preuve · 3, 58, 127, 236, 257, 277, 280, 304, 308, 405, 409, 427
prévention de la voie de fait · 353
principe coutumier · 37
principe d'égalité · 65, 143, 237, 431, 432, 442, 496
principe d'égalité devant la Justice · 431
principe d'égalité devant les charges publiques · 65, 237, 442, 496
principe de collégialité · 427, 435

principe de continuité de la Justice · 432, 433
principe de continuité de la justice dans l'espace · 433
principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle · 34
principe de l'inamovibilité · 423
principe de l'indemnisation · 126
principe de légalité · 20, 22, 65, 222, 248
principe de légalité des délits et des peines · 248
principe de non rétroactivité des lois · 248
principe de séparation de la juridiction administrative et de l'Administration active · 49, 448
principe de séparation des autorités · 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 39, 46, 49, 53, 106, 147, 243, 247, 315, 316, 323, 330, 331, 332, 347, 391, 398, 402, 411, 412, 413, 416, 427, 447
principe de séparation des autorités judiciaires et administratives · 29, 30, 31, 33, 34, 38, 39, 46, 49, 106, 315, 316, 398
principe de séparation des fonctions d'instruction et de jugement · 428
principe de séparation des pouvoirs · 25, 32, 33, 71, 76, 80, 411, 412, 419, 420, 441
principe de valeur constitutionnelle · 34, 38, 431, 436
principe du contradictoire · 180, 436, 437, 438
principe du quart gratuit · 290, 292, 301, 302, 357, 377, 388
principe du respect des droits de la défense · 436
principe général · 38, 55, 136, 303, 317, 390, 398, 431
principes antagonistes · 30, 31, 53
principes généraux du droit · 38, 224, 225, 227
prise à partie de l'État · 408
prise à partie des magistrats · 279, 408
prise de possession · 102, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 326, 339, 367, 369, 370, 371, 373, 390
prison · 173
privatif · 244
privation de jouissance · 377
privation de la liberté · 254, 255, 257
privation de liberté personnelle · 35, 256
privilège de juridiction · 329, 331
prix · 124, 142, 143, 291, 297, 300, 357, 377, 409
prix du surplus · 291
procédure · 6, 34, 35, 36, 41, 42, 44, 55, 67, 72, 73, 76, 89, 90, 91, 99, 100, 101, 102, 113, 114, 123, 132, 133, 134, 180, 206, 207, 209, 221, 222, 223, 230, 231, 232, 234, 237, 238, 239, 245, 249, 250, 256, 257, 259, 263, 264, 276, 279, 282, 284, 285, 286, 295, 303, 306, 308, 310, 312, 313, 314, 318, 340, 345, 350, 353, 359, 360, 367, 368, 372, 380, 382, 383, 385, 391, 401, 403, 405, 408, 410, 416, 418, 419, 427, 428, 429, 430, 431, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 444, 445, 449, 458, 474, 475, 476, 488, 489, 493
procédure administrative · 67, 113, 315, 437
procédure civile · 6, 276, 279, 310, 312, 313, 314, 353, 372, 428, 429, 437, 439, 440, 476
procédure coercitive · 133
procédure contentieuse · 437, 438, 444
procédure contentieuse administrative · 437, 438
procédure criminelle · 209
procédure d'expropriation · 102
procédure de récusation · 428, 429
procédure de référé · 221, 222, 230, 231, 237, 416
procédure de réquisition · 99, 132, 134, 284
procédure de sursis à exécution · 222, 230, 234, 238
procédure foncière · 308
procédure pénale · 6, 34, 35, 36, 55, 67, 73, 76, 249, 250, 256, 257, 263, 264, 276, 282, 318, 401, 405, 416, 427, 428, 437, 444, 445, 458, 474, 475
procédure publique · 434, 435
procès · 35, 41, 42, 49, 80, 249, 259, 264, 274, 276, 277, 278, 367, 368, 380, 407, 408, 409, 412, 414, 419, 421, 424, 428, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 440, 444, 451, 453, 462, 466, 489
procès en révision · 276, 407, 408, 409
procès pénal · 249, 264, 274, 276, 414, 435, 436, 451
procès public · 249
procès-verbal · 259, 489
procureur général · 35, 67, 190, 192, 254, 255, 256, 257, 259, 405, 423, 500
produits · 138, 185, 284, 342, 492, 494
projet d'intérêt national · 111
projets nationaux · 111
promotion · 422
promulgation · 124, 162, 293, 304
propriétaire · 109, 116, 117, 120, 138, 142, 194, 195, 197, 283, 284, 293, 295, 296, 297, 298, 299, 302, 316, 339, 342, 365, 370, 371, 372, 375, 378, 379, 389, 390, 393, 397, 468
propriété expropriée · 366
propriété foncière · 289, 298, 384, 386
propriété foncière privée · 289
propriété immobilière · 34, 36, 132, 283, 284, 319, 322, 332, 344, 365, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 385, 386, 391
propriété mobilière · 322, 326, 344, 345, 370, 372, 385
propriété privée · 21, 29, 30, 31, 34, 36, 37, 38, 46, 52, 53, 98, 99, 100, 101, 108, 112, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 129, 137, 142, 146, 147, 148, 150, 219, 226, 235, 238, 243, 246, 247, 250, 264, 282, 283, 285, 295, 305, 306, 312, 313, 315, 318, 319, 320, 321, 322, 327, 328, 329, 331, 332, 333, 335, 339, 342, 343, 344, 345, 348, 352, 353, 355, 357, 360, 365, 367, 368, 369, 370, 373, 375, 376, 380, 382, 383, 384, 385, 386, 388, 391, 392, 393, 394, 395, 397, 398, 400, 401, 402, 404, 409, 413, 423, 445, 451, 458
propriété privée immobilière · 36, 38, 99, 148, 246, 285, 321, 322, 332, 333, 365, 367, 369, 375, 380, 382, 402, 458
protection juridictionnelle · 12, 23, 28, 42, 45, 49, 151, 352, 449
provoquant · 261
publicité des audiences · 436, 437
puissance publique · 13, 15, 19, 34, 49, 133, 152, 229, 343, 361, 447

Q

qualification juridique des fait · 94, 225, 226
quart gratuit · 290, 291, 292, 301, 302, 389
question préjudicielle · 96, 264, 349, 350, 375, 380, 412, 414
questions préjudicielles · 40, 402, 415, 416
questions techniques · 313

R

radio · 202, 204, 205, 206, 217, 219, 492
récépissé · 156, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 178, 179, 187, 218, 448
reconduite à la frontière · 89, 239
recours · 15, 20, 22, 51, 69, 70, 77, 82, 85, 86, 90, 91, 96, 97, 99, 100, 101, 103, 105, 106, 107, 108, 111, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 127, 129, 131, 132, 136, 137, 140, 141, 148, 158, 159, 160, 163, 172, 176, 178, 180, 181, 183, 189, 190, 192, 193, 196, 198, 201, 202, 207, 211, 212, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 240, 255, 264, 267, 268, 278, 284, 285, 286, 291, 296, 298, 303, 307, 308, 309, 310, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 333, 335, 341, 349, 350, 351, 371, 379, 382, 383, 385, 386, 391, 395, 396, 398, 410, 418, 424, 431, 432, 434, 435, 439, 440, 442, 444, 449, 454, 458, 462, 464, 493, 496
recours administratifs · 22
recours de plein contentieux · 227
recours de pleine juridiction · 77, 117, 122, 211, 350, 434, 444
recours en annulation · 51, 112, 119, 137, 158, 176, 196, 218, 222, 223, 227, 230, 234, 351, 396
recours en réparation · 99, 220, 222, 227, 228, 236, 267
recours en révision · 103, 278, 310, 313, 439, 440
recours pour excès de pouvoir · 20, 77, 85, 86, 101, 105, 106, 108, 117, 119, 132, 136, 159, 160, 178, 189, 192, 196, 214, 222, 223, 224, 227, 235, 296, 309, 333, 335, 349, 351, 371, 379, 442, 458, 462, 464
recrutement · 275, 401, 421, 422, 447
rectification · 281, 290, 440
rectification d'erreur matérielle · 440
récusation du magistrat · 428
référé · 27, 95, 221, 222, 230, 231, 232, 234, 237, 238, 239, 240, 323, 352, 353, 400, 403, 410, 411, 459, 460, 463
référé-conservatoire · 232, 238
référé-instruction · 232, 238
référé-liberté · 240, 400, 403
référé-provision · 232
référé-suspension · 240
réformation · 286, 448
refoulement · 89, 90
refus · 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 94, 118, 123, 130, 131, 132, 147, 157, 158, 161, 164, 170, 171, 172, 183, 188, 193, 194, 196, 197, 198, 205, 207, 208, 217, 218, 219, 226, 228, 233, 236, 299, 336, 338, 346, 394, 397, 442, 443
refus explicite · 196
refus tacite · 196, 197, 198
régime administratif · 50, 199
régime dérogatoire · 168, 169
régime disciplinaire · 423, 424
régime libanais · 16, 29, 44
régime préventif · 17, 160, 161, 162, 163, 165, 188, 194, 201, 215
régime répressif · 16, 17, 160, 162, 187, 214, 216, 219
règlement · 133, 156, 175, 414, 491
règlementaire · 164, 433
règles de répartition des compétences · 30, 39
régularité · 51, 77, 92, 93, 95, 104, 107, 111, 115, 118, 119, 131, 134, 135, 139, 146, 159, 203, 286, 379, 396
religieux · 24, 80, 192, 483
rémunération · 266, 486
rendre la justice · 24, 40, 224, 278, 427, 439
renvoi · 280, 379, 414, 415, 428, 429, 430
renvoi de l'affaire · 428, 429, 430
réparation · 61, 62, 72, 73, 76, 95, 117, 122, 131, 144, 220, 221, 222, 227, 228, 229, 230, 236, 237, 244, 251, 263, 265, 266, 267, 272, 273, 276, 277, 278, 282, 321, 348, 356, 357, 365, 367, 373, 375, 376, 379, 381, 388, 389, 394, 402, 406, 407, 408, 409, 442, 458,甒463, 495
réparation civile · 61, 263
réparation de la voie de fait · 348, 356
réparation du dommage · 222, 265, 266, 273, 282
réparation intégrale du préjudice · 62
répartition des compétences · 21, 31, 39, 41, 43, 67, 147, 402, 418, 446
répressif · 17, 68, 219, 246, 249, 251, 273, 414, 415, 416
répression · 16, 51, 68, 201, 251, 252, 253, 258, 405, 485
requérant · 39, 41, 42, 60, 64, 84, 87, 88, 90, 96, 119, 144, 164, 195, 197, 202, 223, 228, 230, 234, 237, 279, 280, 344, 346, 349, 350, 351, 357, 360, 362, 363, 375, 396, 409, 413, 438, 443, 505
requête · 87, 174, 232, 310, 316
requête civile · 310, 316
réquisition · 27, 37, 38, 99, 100, 114, 116, 121, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 147, 148, 284, 285, 288, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 302, 303, 319, 339, 341, 345, 356, 367, 373, 374, 391, 401, 402, 445, 452, 467, 475, 476, 490
réquisition d'emprise totale · 116, 295
réquisitions civiles · 133, 134, 136
réquisitions militaires · 133, 134, 136, 143, 341
résidence forcée · 79
responsabilité · 18, 20, 30, 35, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 69, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 81, 82, 83, 88, 93, 96, 98, 126, 127, 132, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 195, 213, 221, 227, 228, 229, 230, 234, 236, 267, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 278, 279, 280, 281, 282, 312, 318, 331, 337, 356, 357, 358, 361, 376, 391, 392, 399, 406, 407, 408, 409, 434, 439, 441, 442, 449, 453, 459, 460, 461, 462, 463, 465, 466, 468, 488, 493, 495, 496, 504

responsabilité administrative · 18, 61, 69, 74, 228, 318, 399, 453
responsabilité civile · 267, 270, 273, 274, 275, 356, 357, 376, 406, 409
responsabilité de l'Administration · 57, 58, 59, 61, 63, 71, 72, 74, 77, 81, 82, 93, 132, 145, 146, 147, 148, 228, 236, 273, 407, 441, 442, 468
responsabilité de l'État · 35, 64, 72, 276, 278, 318, 408, 409, 434, 460, 465, 496
responsabilité de la puissance publique · 61, 65, 228, 391, 392, 459, 462, 495, 496
responsabilité pécuniaire · 74, 466
responsabilité pénale · 274
responsabilité sans faute · 58, 65, 76, 228, 229, 463
retard dans le paiement de l'indemnité · 143, 146
rétention · 252, 264
rétractation · 440
rétrocession · 246, 287, 322, 364, 366, 382, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 461
révélation des secrets · 262
révision · 35, 143, 276, 277, 278, 402, 403, 440
révocation · 275, 424
route publique · 293

S

saisie administrative des imprimés · 188
saisie de presse · 339, 345
saisie des correspondances · 261
saisies administratives · 188, 190, 191, 192
saisies judiciaires · 190
saisies judiciaires de la presse · 190
saisine des juridictions · 245
salarié · 170
sanction disciplinaire · 257, 425
sanction pénale · 251, 415
satellite · 203, 204, 206, 208, 209, 212, 214, 215, 216, 217, 219, 220, 231, 475, 476
secret de la correspondance · 260, 475
secret des correspondances · 56, 252, 253, 260, 261
secteur audiovisuel · 203
sécurité · 6, 43, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 78, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 92, 93, 94, 95, 178, 180, 185, 192, 200, 230, 233, 238, 262, 361, 465, 489, 491, 492, 493, 494, 495
sécurité nationale · 83, 84
ségrégation raciale · 210
sentence de justice · 441
service · 17, 18, 36, 51, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 71, 72, 73, 74, 77, 106, 109, 128, 135, 136, 138, 147, 148, 152, 154, 155, 165, 166, 171, 195, 204, 217, 219, 228, 240, 244, 249, 251, 252, 262, 265, 266, 268, 269, 271, 272, 274, 277, 278, 281, 310, 312, 318, 337, 355, 358, 360, 378, 382, 391, 408, 409, 431, 432, 433, 454, 455, 497, 504, 505
service administratif · 51, 128
service de la justice · 71, 73, 249, 274, 277, 278, 281
service policier · 63
service public · 18, 51, 63, 65, 72, 73, 74, 128, 135, 136, 138, 147, 152, 154, 171, 228, 240, 244, 251, 266, 268, 272, 281, 337, 355, 378, 382, 391, 408, 409, 431, 432, 454, 455, 497, 504, 505
servitude · 283, 284
servitude légale · 283
simple illégalité · 336, 338, 362
site · 226
société · 11, 13, 23, 43, 56, 138, 184, 187, 195, 206, 207, 208, 210, 212, 213, 215, 216, 225, 244, 249, 263, 337, 354
société anonyme · 206
société civile · 23
société démocratique · 184
spécialisation des tribunaux · 32, 34
sphère d'attributions des commissions d'expropriation · 300, 301
statut personnel · 244, 483, 486
succès du procès en révision · 278
succession · 166, 245
superficie · 290, 291, 292, 294
superficie gratuite · 291
supérieur hiérarchique · 273
sûreté générale · 67, 494
sûreté individuelle · 258
sûreté personnelle · 54, 56, 57, 249, 253, 254
sûreté publique · 83, 84, 85, 87, 88, 94
surplus · 116, 195, 290, 291, 292, 296, 299, 300, 306
sursis à exécution · 93, 94, 221, 222, 230, 231, 233, 234, 237, 238, 239, 240, 280, 416
sursoit à statuer · 41, 96, 430
suspect · 256, 259, 428, 445
suspension d'émission · 212
suspension de publication · 188, 189, 190, 191, 192, 193
suspicion légitime · 428, 429, 430
syndic · 260
système juridictionnel · 24, 41, 42, 44, 45, 440

T

taxe · 496
télécommunications · 6, 56, 260, 261, 475, 477, 493, 494
téléphone · 185
télévision · 202, 204, 205, 206, 217, 219, 492
témoin · 429
terrain · 65, 110, 115, 116, 120, 290, 291, 296, 297, 305, 326, 342, 345, 355, 374, 441
terrains nus · 296
territoire · 7, 26, 82, 83, 89, 90, 91, 92, 193, 199, 205, 218, 240, 433, 448, 481, 482, 488, 493, 494, 497
terrorisme · 210, 261, 262
théorie de la dénaturation · 329, 330, 331
théorie des circonstances exceptionnelles · 17, 496
théorie du bilan · 108, 110, 111, 132, 225

théorie du cumul des responsabilités · 59, 61
théorie du risque · 76, 229
tierce opposition · 103, 310, 312, 313, 316, 439, 440
tiers · 44, 52, 57, 63, 70, 72, 74, 75, 76, 78, 93, 95, 98, 147, 148, 223, 244, 262, 283, 293, 319, 483
torture · 255, 258
tranquillité · 66, 67, 68, 259
tranquillité publique · 67, 68
transcription de la propriété · 286
transfert de propriété · 286
travail · 44, 113, 127, 153, 170, 175, 244, 405, 433, 474, 485, 486, 500
travailleur · 266
travaux forcés · 35, 257
travaux publics · 26, 51, 122, 128, 129, 229, 320, 355, 379, 391
tribunal administratif · 50, 232, 239, 308, 314, 504
tribunal civil · 273, 298
tribunal compétent · 301
tribunal de droit commun · 50
tribunal de la presse · 211
tribunal des conflits · 24, 326
tribunal des conflits français · 326
tribunal ordinaire · 123, 305, 311
tribunal spécial · 307, 308
tribunaux administratifs · 26, 27, 29, 49, 69, 119, 124, 126, 131, 223, 232, 239, 309, 362, 399, 403, 411, 424, 439, 442, 443, 448
tribunaux judiciaires · 26, 33, 37, 39, 51, 62, 88, 106, 107, 114, 124, 125, 126, 127, 129, 138, 244, 250, 257, 261, 263, 265, 275, 288, 289, 290, 291, 292, 297, 298, 305, 306, 309, 311, 313, 314, 321, 323, 328, 331, 337, 343, 344, 348, 352, 356, 357, 359, 360, 370, 375, 377, 378, 380, 381, 382, 392, 395, 398, 399, 401, 408, 432, 433, 434, 436, 439, 440, 441, 444, 445, 446, 453, 464
tribunaux ordinaires · 107, 291, 294, 306, 492
tribunaux spéciaux · 288, 307, 309, 311, 312, 313
troubles · 68, 180, 361, 489
tutelle · 167, 245, 397, 497

U

urbanisme · 283
urgence · 17, 56, 76, 78, 80, 91, 94, 95, 118, 133, 135, 231, 232, 233, 239, 240, 259, 261, 267, 323, 325, 340, 341, 348, 354, 355, 358, 360, 361, 363, 364, 400, 434, 448, 463, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 494
usager · 431
usufruitier · 296
usurpation · 334, 339
usurpation manifeste de pouvoir · 339
utilité privée · 283
utilité publique · 99, 100, 101, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 121, 122, 123, 124, 125, 132, 133, 146, 152, 153, 165, 166, 167, 168, 171, 175, 176, 225, 247, 283, 285, 293, 295, 298, 360, 366, 382, 383, 384, 392, 393, 396, 460, 467, 476, 484

V

vacances judiciaires · 433
validité · 107, 108, 111, 114, 136, 139, 159, 163, 394, 396, 397, 413, 415
véhicules · 78, 245, 255
vice · 112, 113, 117, 137, 144, 204, 223, 286, 329, 330, 333, 334, 340, 442, 500, 502
vice d'incompétence · 144
vice de forme · 112, 137, 144, 286
victime · 29, 39, 40, 41, 58, 61, 62, 71, 72, 74, 77, 146, 227, 228, 236, 237, 240, 250, 263, 266, 267, 268, 270, 273, 275, 282, 319, 324, 349, 351, 355, 359, 400, 402, 405, 406, 407, 408, 410, 418, 442
vie familiale · 90, 95, 254
vie privée · 54, 255, 258, 260, 269, 410
violation de domicile · 259, 260
violation de la loi · 112, 137, 144, 223, 369, 371, 405
violation des formalités substantielles · 137, 223
violations administratives · 53
violence · 210, 255, 258, 406
violence physique · 210, 255
voie administrative · 174, 176, 181, 240, 261, 393
voie civile · 266, 267
voie de droit · 325
voie de fait · 29, 38, 40, 52, 55, 56, 77, 79, 83, 84, 88, 98, 99, 121, 144, 154, 185, 191, 193, 220, 246, 249, 264, 306, 316, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 367, 368, 369, 370, 372, 373, 374, 375, 376, 379, 383, 385, 386, 387, 389, 390, 391, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 409, 410, 411, 412, 413, 416, 418, 441, 444, 452, 454, 458, 460, 461, 463, 464, 465, 467
voie de fait attentatoire à la liberté individuelle · 88
voie de fait par manque de droit · 337
voie de fait par manque de motif adéquat · 337
voie de fait par manque de procédure · 337
voie de recours · 103, 105, 107, 123, 144, 189, 214, 219, 234, 261, 307, 313, 314, 439, 440, 448
voie de recours administrative · 107
voie judiciaire · 174, 197, 261
voie satellitaire · 206, 219
voies de recours contentieuses · 221, 222, 230, 234
voies de réformation · 440
voirie · 78, 246
voter · 244

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements **3**

Indication des principales abréviations **4**

Glossaire **7**

Plan sommaire **8**

INTRODUCTION GENERALE **11**

§1- La nécessité de protéger les libertés et droits fondamentaux face à l'Administration 13

A-Définition des termes 13

1- Qu'est-ce qu'on entend par libertés et droits fondamentaux? 13

2- Qu'est-ce qu'on entend de l'Administration? 17

B- L'Administration forme l'arbitraire le plus redoutable à l'égard des libertés et droits fondamentaux 19

1- La primauté de l'Administration par rapport aux administrés 19

2- En dépit des limites qui bornent son action, l'Administration empiète sur les libertés et droits fondamentaux 20

§2- Problématique de la protection des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration 21

A- Les moyens de protection des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration 21

1- Les moyens non juridictionnels 22

2- Les moyens juridictionnels 23

a- De l'organisation juridictionnelle libanaise 24

b- La double compétence des juridictions, judiciaire et administrative, en matière des libertés et droits fondamentaux 28

B- Les problèmes tenant à l'existence d'une dualité de juridiction 30

1- Les deux principes antagonistes 31

a- Le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives 31

b- Le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et de la liberté individuelle 34

2- La complexité des règles de répartition des compétences entre les juridictions, judiciaire et administrative 39

PREMIÈRE PARTIE-LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE : GARDIENNE ORDINAIRE DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION 48

TITRE 1-Le domaine d'intervention du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée 53

Chapitre 1-Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle.54

Section1 - Les conditions d'intervention du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté individuelle (contentieux de responsabilité de l'Administration du fait de ses activités policières) ..58

§1- Les conditions d'intervention du juge administratif pour réparer les préjudices nés des activités de la police administrative.....58

A-L'inexistence d'une faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service, ou l'existence d'une faute de service (1ère condition).....59

1-De la notion de la faute de service entraînant la compétence du juge administratif 59

a-La distinction entre faute de service et faute personnelle.....59

b-L'élargissement de la notion de la faute de service par la théorie du cumul 61

2-De l'appréciation de la faute de service engageant la responsabilité de l'Administration ..63

B-L'existence d'une opération de police administrative (2ème condition).....66

1-De la distinction entre police judiciaire et police administrative 67

2-De la compétence exclusive du juge administratif pour connaître du contentieux de police administrative 69

§2- Les conditions d'intervention du juge administratif pour réparer les préjudices nés des activités de la police judiciaire 70

A-L'incompétence absolue du juge administratif en matière d'activités de police judiciaire : la règle 71

1-Justification de l'incompétence absolue du juge administratif en matière de police judiciaire 71

2-Les critiques 72

B-La compétence du juge administratif pour réparer les préjudices subis par une victime étrangère à l'opération de police judiciaire : l'exception 74

Section 2 – La compétence du juge administratif à travers deux cas particuliers d'atteintes à la liberté d'aller et de venir.....78

§1 – Du contentieux d'interdiction de voyager (la résidence forcée) 79
A-Le domaine d'intervention du juge administratif en matière d'interdiction judiciaire de voyager 80
1-L'interdiction judiciaire de voyager s'ordonne par l'autorité judiciaire et s'exécute par l'Administration.....80
2-La compétence du juge administratif pour condamner la mauvaise exécution de l'interdiction judiciaire de voyager.....81
B-La compétence exclusive du juge administratif en matière d'interdiction administrative de voyager 83
1-L'Administration peut décider l'interdiction de voyager à l'encontre de certains individus... 83
2-L'interdiction administrative de voyager est soumise au contrôle exclusif du juge administratif.....85
§2 – Du contentieux d'expulsion des étrangers (l'éloignement forcé).....89
A-Expulsion et autres mesures d'éloignement forcé.....89
B-Le contrôle du juge administratif sur l'arrêté d'expulsion 92
1-La compétence du juge administratif pour contrôler la régularité de l'arrêté d'expulsion et en réparer les préjudices 93
a-L'appréciation de la régularité de l'arrêté d'expulsion 93
b-La réparation des préjudices subis par les tiers lésés de l'expulsion 95
2-Le Conseil d'Etats libanais affirme la possibilité d'expulser certains libanais.....96
Chapitre 2-Le champ de compétence du juge administratif en cas d'atteintes à la propriété privée 99
Section 1- Le domaine d'intervention du juge administratif en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique 101
§1-La compétence exclusive du juge administratif pour statuer sur la légalité des procédures d'expropriation.....104
A-Des litiges relatifs à l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement 105
1-Le juge administratif est compétent, parfois, pour apprécier l'utilité publique par la théorie du bilan 108
2-Le juge administratif est toujours compétent pour contrôler la légalité de l'acte déclarant l'utilité publique ou approuvant un alignement 111
B-De litiges relatifs aux autres actes administratifs liés à l'opération d'expropriation.....114
1-Les litiges relatifs à la décision de renonciation à l'expropriation 114
2-Les litiges relatifs à la décision ordonnant la réquisition d'emprise totale 116

3-Les litiges relatifs à la régularité de la décision de prise de possession ou de mainmise...118
4- Les litiges relatifs au contentieux d'occupation temporaire 120
§2- La compétence du juge administratif pour statuer sur certains litiges en matière d'indemnisation....122
A-Des litiges naissant du retard dans le paiement de l'indemnité: *la question des intérêts moratoires*....123
1-Les tribunaux judiciaires affirment la compétence du juge administratif et ce dernier la confirme....126
2-La doctrine libanaise n'approuve pas la compétence du juge administratif et la considère comme relevant des commissions d'expropriation....129
B-Des litiges naissant du refus de payer l'indemnité et les intérêts moratoires....130
1-Quant au refus de payer l'indemnité....130
2-Quant au refus de payer les intérêts moratoires 131
Section 2- La compétence exclusive du juge administratif libanais en cas de réquisition....132
§1-Des litiges relatifs à la régularité de l'opération de réquisition 134
A-L'ordre de réquisition est un acte administratif 135
B-La compétence exclusive du juge administratif pour contrôler la régularité de l'ordre de réquisition 135
§2- Des litiges relatifs à l'indemnisation des préjudices nés de la réquisition 139
A-Le contrôle du juge administratif sur les commissions chargées de fixer l'indemnisation ...139
B-Le juge administratif façonne les règles de fixation des indemnités et condamne l'Administration en cas du retard dans le paiement 141
1- La détermination des règles de fixation de l'indemnité 142
2- La condamnation de l'Administration en cas de retard dans le paiement de l'indemnité.143
Conclusion du Titre 1 146

TITRE 2-L'exclusivité de la compétence du juge administratif en dehors des atteintes à la liberté individuelle et à la propriété privée 150
Chapitre 1-La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté d'association 152
Section 1- La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de constitution des associations....155
§1 – Le contrôle du juge administratif sur les atteintes commises au niveau de constitution des associations régies par le régime de droit commun....155

A-De l'interprétation extensive, par le juge administratif libanais, des règles concernent la délivrance du récépissé 157
1-Le juge administratif libanais sanctionne le refus arbitraire de délivrer le récépissé 157
2-Le juge administratif libanais détermine les effets de la délivrance du récépissé 159
B-L'attitude libérale du juge administratif libanais face aux tentatives de remplacer le régime de déclaration par celui de l'autorisation préalable 161
1-La tentative avortée de l'Administration d'instaurer un régime préventif de l'autorisation préalable 162
2-L'intervention énergique du Conseil d'État libanais et la réaffirmation définitive du régime de déclaration préalable 163
§2 - Le contrôle du juge administratif sur les atteintes commises au niveau de constitution d'associations régies par des régimes dérogatoires 165
A-Les litiges concernant la constitution des associations reconnues d'utilité publique et des associations étrangères 165
1-Quant aux associations reconnues d'utilité publique 165
a-Recherche dans les textes 165
b-Recherche dans la jurisprudence 166
2-Quant aux associations étrangères 168
B-Les litiges concernant la constitution des associations constitutives de syndicats 169
1-Recherche dans les textes 169
2-Recherche dans la jurisprudence 171
Section 2 – La compétence du juge administratif en matière de dissolution administrative des associations 173
§1– L'Administration peut décider la dissolution d'associations 174
A-L'Administration peut dissoudre légalement les associations 174
B-L'Administration peut dissoudre arbitrairement les associations 176
§2– La dissolution administrative d'associations est soumise au contrôle du juge administratif 177
A-Une intransigeance nécessaire pour sauver les associations des dissolutions administratives 177
1-Le juge administratif libanais annule les décrets de dissolution pris contrairement à la loi 178
2-Le juge administratif libanais approuve les décrets de dissolution pris conformément à la loi 180
B-Un laxisme injustifié et regrettable : l'Affaire "Club Bagramian" 181

Chapitre2-La compétence exclusive du juge administratif en cas d'atteintes à la liberté d'expression184
Section 1 – La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de la presse écrite 187
§1- Les litiges qui échappent au contrôle du juge administratif.....189
A-Les litiges relatifs au régime de censure préalable sur les imprimés locaux.....189
B-Les litiges relatifs aux saisies des imprimés et à la suspension de publication.....190
1-Aperçu historique.....191
2-Régime actuel.....192
§2- Les litiges qui tombent sous le contrôle du juge administratif.....193
A-Le contrôle du juge administratif sur les atteintes à la presse locale : Les décisions de refus et de retrait de l'autorisation.....193
1-En ce qui concerne le refus de délivrer l'autorisation pour la fondation d'un journal.....194
a-Recherche dans les textes.....194
b-Recherche dans la jurisprudence.....196
2-En ce qui concerne le retrait de l'autorisation.....197
B-Le contrôle du juge administratif sur les atteintes à la presse étrangère : L'interdiction d'accès au territoire national.....199
1-L'Administration peut interdire l'entrée de l'imprimé étranger.....199
2-Le contrôle du juge administratif.....200
Section 2- La compétence du juge administratif en matière d'atteintes à la liberté de communication audiovisuelle.....202
§1 – Du contrôle du juge administratif sur les décisions de refus d'octroyer les autorisations.....205
A-Les conditions requises pour l'obtention de l'autorisation.....205
B-Les premières décisions du Conseil d'État libanais.....207
§2 – Du contrôle du juge administratif sur les sanctions infligées contre les sociétés de communication audiovisuelle.....209
A-Les sanctions que peut infliger l'Administration contre les opérateurs audiovisuels.....211
1-Les opérateurs audiovisuels peuvent faire l'objet d'une sanction unique : la suspension d'émission.....212
2-Les opérateurs audiovisuels diffusant par voie de satellite peuvent faire l'objet de sanctions plus sévères.....212

B-Le contrôle du juge administratif sur les sanctions infligées contre les opérateurs audiovisuels 214
1-La tentative avorté de l'Administration d'instaurer un régime de censure préalable : l'Affaire "Société la LBCI" 214
2-L'interprétation extensive du Conseil d'État libanais des textes prévoyant les sanctions administratives 215
Conclusion du Titre 2 218

Conclusion de la 1ère Partie-Réflexions sur le contrôle juridictionnel exercé par le juge administratif libanais sur l'Administration 221
A-Les pouvoirs du juge administratif libanais 221
1-Les voies de recours contentieuses 222
a-L'annulation des actes attentatoires aux libertés et droits fondamentaux par le recours pour excès du pouvoir 222
b-La réparation des dommages causés par les atteintes aux libertés et droits fondamentaux par le recours de plein contentieux 227
2- Les garanties processuelles 230
a-La suspension des actes attentatoires aux libertés et droits fondamentaux par la procédure de sursis à exécution 230
b-La prévention des atteintes aux libertés et droits fondamentaux par la procédure de référé 231
B-L'insuffisance des pouvoirs reconnus au juge administratif libanais 233
1-Les faiblesses des voies de recours contentieuses 234
a-Les principales faiblesses du contentieux de l'annulation 234
b-Les principales faiblesses du recours en responsabilité 236
2- Les faiblesses dans les garanties processuelles 237
a-Les procédures de sursis à exécution et de référé répondent insuffisamment à leur raison d'être 238
b-L'absence de véritables procédures de référé protectrices des libertés fondamentales à l'instar de celles établies en France 239

DEUXIÈME PARTIE-LA JURIDICTION JUDICIAIRE : GARDIENNE EXCEPTIONNELLE DES LIBERTÉS ET DROITS FONDAMENTAUX FACE À L'ADMINISTRATION……...……242

TITRE 1-La compétence exceptionnelle du juge judiciaire en vertu des textes.....247

Chapitre 1-Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la liberté individuelle....248

Section 1- La compétence du juge judiciaire pour condamner pénalement l'agent public coupable d'atteinte à la liberté individuelle.....252

§1- De la répression des atteintes perpétrées contre l'inviolabilité de la personne.....253

A-Les atteintes que peuvent commettre les agents de l'Administration contre l'inviolabilité de la personne.....254

B-Les textes qui sanctionnent les agents coupables d'actes attentatoires à l'inviolabilité de la personne.....255

§2- De la répression des atteintes perpétrées contre l'inviolabilité de l'intimité.....258

A-En ce qui concerne l'inviolabilité du domicile 258

B-En ce qui concerne l'inviolabilité des correspondances.....260

Section 2- La compétence du juge judiciaire pour condamner civilement l'Administration et ses agents.....263

§1- De l'action en réparation dirigée contre l'agent public coupable.....266

A-L'action en réparation dirigée contre l'agent administratif ou le simple fonctionnaire 266

1-Qu'est-ce qu'on entend par faute personnelle? 268

2-La faute pénale est-elle nécessairement une faute personnelle ? 270

B-L'action en réparation dirigée contre le magistrat coupable.....273

§2- De l'action en réparation dirigée contre l'Administration 274

A-L'État doit réparer le dommage causé à la liberté individuelle par une erreur judiciaire : *cas de succès d'un procès en révision d'une condamnation pénale*.....276

1-Recherche dans les textes.....277

2-Recherche dans la jurisprudence.....277

B-L'État doit réparer le dommage causé à la liberté individuelle par les abus des magistrats judiciaires : *cas de responsabilité de l'État du fait des actes des magistrats de l'ordre judiciaire*. 278

1-Recherche dans les textes.....278

2-Recherche dans la jurisprudence.....280

Chapitre 2-Le champ de compétence du juge judiciaire en cas d'atteintes à la propriété privée (notamment en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique) 283
Section 1-Des compétences attribuées au juge judiciaire sous le r*égime antérieur de l'expropriation* 288
§1- Attribution de compétence en vertu de l'article 12 du D.-L. N°4/54: Contentieux portant sur le principe de l'indemnisation et le droit de la propriété 288
A-Quant aux litiges relatifs au principe de l'indemnisation 289
B-Quant aux litiges relatifs au droit de la propriété 293
§2-Attribution de compétence en vertu de l'article 27 du D.-L. N°4/54: Contentieux de la réquisition d'emprise totale 295
A-Quelques réflexions sur le contentieux de réquisition d'emprise totale 295
B-L'application de l'article 27 du D.-L. N°4/54 par les juges 297
Section 2 -Du transfert des compétences du juge judiciaire aux commissions d'expropriation selon le régime actuel de l'expropriation 300
§1- L'élargissement de la sphère d'attributions des commissions d'expropriation 300
A-Les compétences transférées du juge judiciaire aux commissions d'expropriation 301
1-Quant aux litiges déjà attribués au juge judiciaire par l'article 12 301
2-Quant au contentieux de réquisition d'emprise totale déjà attribué au juge judiciaire par l'article 27 302
B-La fixation des indemnités relève toujours des commissions d'expropriation 303
§2- Le rôle du juge judiciaire est-il supprimé? 304
A-La juridiction judiciaire demeure compétente car elle peut connaître des litiges non tranchés par les commissions d'expropriation 305
B-La juridiction judiciaire demeure compétente car les commissions d'expropriation s'y rattachent actuellement 307
1-L'ordre juridictionnel auquel se rattachaient les commissions d'expropriation sous les régimes antérieurs 307
a-Régime du Décret N°6478 de 1961 307
b-Régime du Décret N°15398 de 1964 308
2-L'ordre juridictionnel auquel se rattachent les commissions d'expropriation sous le régime actuel 310
a-La position de la jurisprudence 311
b-La position de la doctrine 313
Conclusion du Titre 1 318

TITRE 2-La compétence exceptionnelle du juge judiciaire au-delà des textes 321

Chapitre 1-La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger les libertés et droits fondamentaux en cas de voie de fait.....323

Section 1-Notion et conditions d'application de la voie de fait.....325

§1- La notion de la voie de fait.....325

A-Délimitation de la notion de voie de fait.....325

1- Les formules employées pour définir la voie de fait.....325

a-En France.....326

b-Au Liban.....327

2- Le fondement de la théorie de voie de fait.....328

a-En droit Français.....329

b-En droit libanais.....330

B- Distinction entre voie de fait, emprise irrégulière et acte inexistant.....332

1- Voie de fait et emprise irrégulière.....332

2- Voie de fait et acte inexistant.....333

§2- Les conditions d'application de la voie de fait.....335

A- Agissement administratif entaché d'une irrégularité flagrante (1ère condition).....336

1- Voie de fait par manque de droit : une décision administrative manifestement irrégulière.....338

2 – Voie de fait par manque de procédure : une exécution forcée irrégulière d'une décision même régulière.....340

B- Atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale (2ème condition).....343

1- Atteinte au droit de propriété.....344

a- Voie de fait attentatoire à la propriété immobilière.....344

b- Voie de fait attentatoire à la propriété mobilière.....345

2- Atteinte à une liberté fondamentale.....345

a- Voie de fait attentatoire à la liberté individuelle.....346

b- Voie de fait attentatoire à la liberté d'expression.....346

Section 2- Etendue de la compétence du juge judiciaire en cas de voie de fait.....347

§1- Exclusivité et concurrence des compétences.....348

A- La compétence concurrente pour constater la voie de fait.....348

1- Constatation de la voie de fait par le juge judiciaire.....349

2- Constatation de la voie de fait par le juge administratif.....350
B- La compétence exclusive du juge judiciaire pour prévenir, faire cesser et réparer la voie de fait.....352
1- La prévention et la cessation de la voie de fait 353
a-Quant à la prévention de la voie de fait.....353
b- Quant à la cessation de la voie fait.....354
2- La réparation de la voie de fait.....356
§2- Exclusion et limitation de la compétence du juge judiciaire.....358
A- La limitation de la compétence du juge judiciaire.....358
B-L'exclusion de la compétence du juge judiciaire.....361
Chapitre 2.. -La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire pour protéger la propriété immobilière en cas d'emprise irrégulière et d'expropriation.....365
Section 1 - La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans le contentieux de l'emprise irrégulière.....367
§1-Notion et conditions d'application de l'emprise irrégulière.....368
A- La notion de l'emprise irrégulière 368
B- Les conditions d'application de l'emprise irrégulière 370
1- La dépossession (1ère condition).....370
2- La dépossession doit être portée à la propriété immobilière privée (2ème condition).....371
3- La dépossession de la propriété immobilière doit être irrégulière (3ème condition).....373
§2- Étendue de la compétence du juge judiciaire 375
A- Exclusivité de la compétence du juge judiciaire pour connaître du contentieux indemnitaire 376
B- Exclusion et limitation de la compétence du juge judiciaire 378
1- La limitation de la compétence du juge judiciaire 378
a- Le juge judiciaire est interdit d'adresser des injonctions à l'Administration.....378
b- Le juge judiciaire est interdit de se prononcer sur la régularité ou l'irrégularité de l'emprise 379
2- L'exclusion de la compétence de juge judiciaire 380
Section 2 - La compétence jurisprudentielle du juge judiciaire dans les contentieux de l'expropriation indirecte et de la rétrocession 382
§1- Du contentieux de l'expropriation indirecte.....382
A- La notion de l'expropriation indirecte.....383
1- Les cas d'expropriation indirecte 383

a- Dépossession d'une propriété privée foncière sans expropriation préalable (1er cas)...383
b- Dépossession d'une propriété privée foncière sans l'accomplissement des formalités prévues pour l'exécution d'une expropriation décidée (2ème cas) 384
2- Distinction entre expropriation indirecte, voie de fait et emprise irrégulière 385
a- Expropriation indirecte et voie de fait....385
b- Expropriation indirecte et emprise irrégulière 386
B- L'étendue de la compétence du juge judiciaire 387
1- La compétence exclusive du juge judiciaire dans le contentieux indemnitaire de l'expropriation indirecte 388
2- La limitation de la compétence du juge judiciaire 389
§2- Du contentieux de la rétrocession 392
A- La notion de la rétrocession....392
B- La compétence du juge judiciaire....394
1- L'affirmation de la compétence du juge judiciaire 395
2- La contestation de la compétence du juge judiciaire en matière de rétrocession....397
Conclusion du Titre 2....399

Conclusion de la 2ème Partie-Réflexions sur le contrôle exercé par le juge judiciaire libanais sur l'Administration....404
A- La Sanction des agents publics coupables d'atteintes à une liberté fondamentale 404
B- La réparation des préjudices....406
C- La prévention et la cessation des atteintes aux libertés et droits fondamentaux 410
D- La question d'interprétation et d'appréciation de la validité des actes administratifs par le juge judiciaire libanais....412
1- Questions préjudicielles devant le juge non répressif....413
2- Questions préjudicielles devant le juge répressif....414

Conclusion générale-Contestation de la règle de répartition des compétences entre les juridictions, judiciaire et administrative, en matière de protection des libertés et droits fondamentaux face à l'Administration……418
§1 – Les garanties d'indépendance et d'impartialité des juges judiciaires et administratifs....419
A-Les garanties d'indépendance des juges judiciaires et administratifs 421
1-Le recrutement et l'avancement des juges administratifs et judiciaires....421
2-L'inamovibilité et la discipline des juges administratifs et judiciaires 423
B-Les garanties d'impartialité des juges judiciaires et administratifs....427

1-La procédure de récusation et d'abstention du juge manquant d'impartialité 428
2-La procédure de renvoi de l'affaire à une autre juridiction.....429
§2- Les garanties offertes par la procédure applicable devant les juridictions, judiciaire et administrative 430
A-Les principes relatifs à l'accès aux juridictions, judiciaire et administrative.....431
1-Le principe d'égalité devant la justice.....432
2-Le principe de continuité de la Justice 432
B-Les principes relatifs au déroulement de la procédure devant les juridictions, judiciaire et administrative 433
1-Le droit à ce que le procès soit entendu impartialement et équitablement 434
a-Le droit à ce que la formation de jugement soit collégiale.....434
b-Le droit à une procédure publique et contradictoire 435
2-Le droit au prononcé et à l'exécution d'un jugement.....438
a-Le droit au prononcé d'un jugement 438
b-Le droit à l'exécution du jugement prononcé.....440

Bibliographie générale 450

Annexes.....480

Annexe I: La Constitution libanaise……..477

Annexe II: Les principales conventions internationales relatives aux droits de l'homme ratifiées par le Liban ou auxquelles il a accédé……...481

Annexe III: L'aménagement des libertés publiques en préiodes de crise: cas du Liban……....483

Annexe IV: Présentation sommaire de l'organisation administrative libanaise……493

Annexe V: Quelques précisions sur le Médiateur de la République au Liban……..494

Annexe VI: Répartition des juridictions judiciaires au Liban……..……495

Annexe VII: Composition du Conseil d'État libanais……497

Annexe VIII: Le Tribunal des conflits libanais (TCL)……..499

Annexe IX: L'article 93 du Statut du CEL et l'article L.911-1 à 10 du CJA français ……...500

Index alphabetique……..…….506

Table des matières……521