



GEORGES ASSAF*

CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE ET CONTROLE DE CONFORMITE DES TRAITES AVEC LA CONSTITUTION AU LIBAN

SOMMAIRE: 1. Introduction. – 2. État actuel en droit libanais de ces deux modes de contrôle. – 2.1 Le contrôle de constitutionnalité, l'exclusivité de la compétence juridictionnelle constitutionnelle. – 2.1.1 Le contrôle juridictionnel concentré des lois et autres textes ayant force de loi par le Conseil constitutionnel. – 2.1.2 Le contrôle juridictionnel diffus exercé par le Conseil d'État sur la constitutionnalité des actes administratifs (décrets, arrêtés et autres règlements) de la puissance publique, une compétence contestée. – 2.2 Le contrôle juridictionnel de compatibilité des normes internes avec les traités ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne. – 2.2.1 Le principe de la primauté du droit international conventionnel est appliqué par les juridictions de tous ordres. – 2.2.2 La juridiction constitutionnelle est-elle compétente pour statuer sur la violation par une norme interne d'une norme de droit international ?. – 3. La problématique du conflit Traité-Constitution : contrôle de constitutionnalité des traités ou contrôle de compatibilité de la Constitution avec les traités : quelles normes de référence ?. – 3.1 Le conflit entre un traité et la Constitution dans l'ordre juridique international. – 3.2 L'hypothèse de conflit entre un traité et la Constitution dans l'ordre juridique interne. – 3.2.1 Le contrôle serait-il seulement intrinsèque, portant sur la procédure de mise en vigueur du traité ou pourrait-il porter sur le contenu du traité en question ?. – 3.2.2 La problématique du conflit entre traité et Constitution au vu du degré de constitutionnalisation du droit international. – 4. Conclusion.

1. Introduction

C'est un sujet intéressant que d'étudier dans le contexte de droit libanais la problématique du conflit entre traité et constitution, étude qui serait de nature à expliquer pourquoi, le sujet si peu abordé jusque-là par la doctrine au Liban, qui le tient pour hypothétique en l'absence de cas d'espèce, n'a eu que des réponses lapidaires sans tentative de traiter le fond du sujet. Ceci d'autant plus que le contrôle de conformité des traités avec la Constitution avait été envisagé dans le projet initial de création du Conseil constitutionnel pour être écarté par la suite.

Cette étude ne saurait se faire sans exposer au préalable le contexte du droit libanais de contrôle de constitutionnalité qui, en l'état actuel, comporte deux types de contrôle juridictionnel

ISSN 2284-3531 *Ordine internazionale e diritti umani*, (2022), pp. 153-172.

* Docteur en Droit, Avocat à la Cour – Beyrouth – Liban.

des actes de la puissance publique, l'un en rapport direct avec le contrôle de constitutionnalité doublement limité pour ce qui est de la nature de l'acte contrôlable et des détenteurs de la saisine et un deuxième, diffus, de contrôle de conformité avec les traités régulièrement ratifiés par l'État

1. le premier donc, est un contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois réservé à la juridiction constitutionnelle, exclusivité contestée en ce qui concerne certaines situations pour lesquelles les juridictions administratives soit le Conseil d'État, en l'absence en pratique de tribunaux administratifs autres¹, serait aussi compétent.

2. Le deuxième est un contrôle de conformité aux traités ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, exercé par les juridictions judiciaires et administrative de manière diffuse au gré des contentieux qu'elles doivent trancher et qui s'apparente, dans la mesure où il se réfère à des normes internationales qui font partie du droit interne, à un contrôle de la constitutionnalité des lois par les juridictions judiciaires.

La deuxième partie de cette étude, moins développée que la première partie en l'absence d'indication de la jurisprudence du conseil Constitutionnel et d'opinion doctrinale à cet égard, est consacrée à la problématique du conflit Traité-Constitution dans le contexte libanais et, en toute hypothèse, s'il y a prééminence de l'un ou l'autre texte, à quelles normes serait donnée la primauté, à celles du premier sur celles de la Constitution ou à celles de la Constitution sur les termes du traité, et à quelle éventuelle juridiction en reviendrait la compétence s'il devait en être une.

2. État actuel en droit libanais de ces deux modes de contrôle

2.1 Le contrôle de constitutionnalité, l'exclusivité de la compétence juridictionnelle constitutionnelle

L'état actuel du droit libanais montre une exclusivité de la fonction juridictionnelle dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité, réservant le contrôle des lois et textes à valeur législative au Conseil constitutionnel.

2.1.1 Le contrôle juridictionnel concentré des lois et autres textes ayant force de loi par le Conseil constitutionnel

La création du Conseil constitutionnel, juridiction spécialisée, s'est accompagnée de la suppression du contrôle par voie d'exception (portant sur les lois et textes à valeur législative mais aussi, bien que de manière contestée, sur les textes réglementaires), qui s'offrait jusque-là aux justiciables devant les juridictions judiciaires et devant le Conseil d'État. La raison de cette suppression du recours par voie d'exception, rarement utilisé, il faut le reconnaître, serait due à la volonté des parties à l'Accord de Taëf de donner un rôle dominant au Conseil constitutionnel, dont la création était une revendication de longue date des formations politiques libanaises

¹ Ceci, bien qu'il existe une multitude d'instances administratives spécialisées à caractère juridictionnel.

comme l'un des pivots de la réforme du système politique vers un perfectionnement de l'État de droit².

Le contrôle de constitutionnalité des lois et textes à valeur législative peut prendre à certains égards un caractère politique décelable à travers les enjeux liés à la saisine.

Ainsi:

- ce caractère politique provient, en premier lieu, de la limitation des titulaires aux autorités politiques et religieuses à l'exclusion des individus (et des corporations professionnelles et autres émanations de la société civile...), limitation très critiquée par les tenants du modèle allemand qui estiment nécessaire que le type de recours réservé aux politiques doit se doubler par celui réservé aux tribunaux et par un troisième type de recours ouvert aux membres de la société civile, individus et associations de toute nature.

- deuxièmement, des délais extrêmement courts notamment celui dans lequel est enfermée la saisine.

- troisièmement, de l'exclusion du contrôle par voie d'exception auparavant en vigueur bien qu'utilisé de manière sporadique.

La saisine du Conseil constitutionnel, hormis le cas du contentieux électoral³, classique dans sa conception, a cela de particulier qu'elle se limite à ce qu'il est convenu d'appeler dans le jargon politique du pays, la « troïka du pouvoir » devenue tricéphale après l'Accord de Taëf, constituée par les présidents de la République, du Parlement et du Conseil des ministres, lesquels ne peuvent qu'éviter soigneusement de s'en prendre aux lois proposées, votées et promulguées par eux. Depuis la création du Conseil constitutionnel de très rares recours ont été déposés par les présidents et les chefs de communautés détenteurs de la saisine et ce, dans des circonstances conflictuelles opposant le président de la République au président du Parlement⁴, ou un chef de communauté religieuse aux leaderships politiques de sa communauté⁵ plutôt que par souci d'éventuelle inconstitutionnalité d'une loi.

² Cette revendication a concrètement émergé sous forme de propositions de loi, avancées dès les années soixante, notamment celle de l'avocat constitutionnaliste Mohsen Slim en 1961 sous forme de « Commission supérieure pour le contrôle de la constitutionnalité des lois » proposition appuyée par le président Alfred Naccache, ou celle d'un éminent juriste, Me Edmond Naïm, qui à son tour proposa une alternative consistant en un amendement du code de procédure civile en vue de rendre le contrôle de constitutionnalité des lois possible par voie d'exception (introduit quelque vingt ans plus tard avec la promulgation du nouveau code de procédure civile en 1983 puis abrogé par la loi créant le Conseil constitutionnel).

³ Loi N° 250 du 14 juillet 1993 portant création et statut du Conseil constitutionnel prévoit en son article 23 (tel qu'amendé par la loi N° 150 du 30 octobre 1999) la procédure spéciale aux recours relatifs à l'élection du président de la République et à celle du président du Parlement. L'article 24 porte sur les recours en annulation de résultats des élections législatives et pour lesquels le Conseil constitutionnel procède comme un juge ordinaire instruisant et tranchant un contentieux et n'a pas d'attribution relative à l'annulation de la loi électorale.

Voir Décision du conseil constitutionnel libanais (D. C. C) N° 18 du 8 décembre 2000, *Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel*, Beyrouth, 1993-2001, p. 256.

⁴ Recours N° 2/2013 du 1^{er} juin 2013 visant à l'annulation de la loi N° 246 du 1^{er} juin 2013 prorogeant le mandat du Parlement, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Beyrouth, 1994-2014 Tome1, *Publications du Conseil constitutionnel*, Beyrouth, 2015, p. 321.

⁵ Voir Décision du Conseil constitutionnel libanais (D. C. C.) N° 1/99 du 23 novembre 1993. Recours introduit par le chef de la communauté druze pour faire annuler des dispositions de la loi N° 127/99 visant à limiter ses préroga-

Aussi, et dans l'état actuel des choses, seule la possibilité pour dix parlementaires de s'opposer à une loi inconstitutionnelle constitue une garantie pour les libertés et droits fondamentaux consacrés dans la sphère civile ou religieuse, et qui transcendent la Constitution.

Geste éminemment politique donc, le privilège de la saisine a aussi été prévu pour les chefs des communautés religieuses reconnues (c.a.d. les 18 communautés dites « historiques »), et c'est là un trait original particulier au régime politique libanais consociatif, pour tout ce qui se rapporte à la liberté de conscience et de croyance, la liberté du culte, la liberté de l'enseignement religieux ou à une matière quelconque faisant partie du statut personnel (soit le droit de la famille en général)⁶.

Il y a dans cet aménagement un double contrepoids aux pouvoirs constitués: celui de l'opposition parlementaire pour ce qui est de la sphère nationale (ou supra-communautaire) et celui des hiérarchies religieuses pour ce qui est de la sphère communautaire.

Mais alors que ce dernier est prévu dans un souci de préserver les privilèges des communautés religieuses ou de leurs hiérarchies, lesquelles prennent part à des degrés variables à la vie politique au Liban, celui constitué par l'opposition parlementaire est bien plus large et englobe certainement l'ensemble des libertés et droits garantis par la Constitution y inclus ceux en rapport avec le domaine communautaire.

A cet égard, la question de savoir si le domaine de compétence concernant la saisine par les autorités religieuses était un domaine réservé ne s'est pas encore posée, rien n'empêchant que celles-ci puissent opposer leur propre recours aux recours présentés par l'un quelconque ou plusieurs des autres détenteurs de la saisine concernant la sphère religieuse. A notre sens, rien n'empêche qu'un groupe de parlementaires (10 au moins), qui, par ailleurs, peuvent appartenir (même tous) à une communauté donnée et même autre que celle qui serait la première concernée par une loi portant atteinte à la liberté de conscience ou de religion ou de croyance ou de l'enseignement religieux, puissent intervenir pour faire déclarer une loi inconstitutionnelle parce que attentatoire à la liberté de conscience ou de religion ou du culte ou de l'enseignement religieux des membres d'une autre communauté notamment au bénéfice de celles ne bénéficiant pas du statut de « communauté historique » et ne disposant pas en conséquence du droit de saisine⁷.

Plus près de la réalité, en l'absence de partis politiques organisés présents en tant que tels au Parlement, la création du Conseil constitutionnel aurait donné un moyen de plus aux politiciens pour croiser le fer et ôté aux simples citoyens le droit de s'opposer devant les tribunaux

tives, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Beyrouth, 1994-2014, p. 69; Voir aussi Décision du Conseil constitutionnel libanais (D. C. C.) N° 2 du 8 juin 2000 annulant un article 16 de la loi N° 208/2000 visant à élire le chef de la communauté druze par les députés d'obédience druze. *Ibid.*, p. 101.

⁶ Il est clair que la liberté de changer de religion, par ailleurs consacrée par le droit libanais, ne saurait figurer parmi les questions donnant aux chefs des communautés religieuses qualité pour mettre en œuvre la saisine du conseil constitutionnel.

⁷ Ce statut permet de participer au partage de pouvoir politique dans le système dit consociatif. Des communautés autres existent au Liban et jouissent de la liberté du culte et autres droits attachés à la liberté de religion sans pouvoir inscrire leurs membres au registre de l'état-civil comme appartenant à leur communauté puisque non-reconnue officiellement. C'est le cas notamment des Témoins de Jéhovah et de la communauté Bahai laquelle cependant dispose de biens enregistrés en son nom propre, des membres de la communauté inscrits en tant que Bahais dans les registres d'Etat-civil et sur les listes électorales entre autres anomalies administratives pour une communauté qui n'a pas de statut propre comme les communautés historiques.

par voie d'exception, l'inconstitutionnalité d'une loi qui⁸ leur dénie un droit ou porte atteinte à l'une des libertés consacrées par la Constitution.

Les citoyens sont ainsi écartés de la saisine que ce soit par voie d'action ou par voie d'exception, voies ouvertes aux individus aux Etats-Unis depuis la célèbre décision *Marbury vs Madison* en 1803, mais aussi en Suisse et, plus près de nous, en Egypte.

A ce jour, et après vingt-cinq années de la création du Conseil constitutionnel, l'écrasante majorité des recours en inconstitutionnalité ont été déposés par des groupes ad hoc de parlementaires.

Le gouvernement y a vu quand même une menace pour sa politique quand, à la suite de la décision annulant la loi électorale en 1996, le ministre de l'Intérieur a préconisé des amendements à la loi organisant le fonctionnement du Conseil constitutionnel notamment un relèvement à vingt du nombre de députés nécessaire pour pouvoir saisir le Conseil constitutionnel d'un recours⁹.

La saisine est enfermée dans un délai très court soit quinze jours à dater de la publication du texte de loi au Journal officiel. Ceci emporte que les lois peuvent entrer en vigueur avant d'être attaquées auprès du Conseil constitutionnel, puisque, sauf disposition contraire, toute loi entre en vigueur à dater du huitième jour de sa publication au Journal officiel¹⁰. Ceci fixe enfin toute loi inconstitutionnelle dans une chape de légitimité, passé le délai de quinze jours sans que le Conseil constitutionnel n'ait rendu de décision. Une hérésie¹¹ dénoncée par la doctrine¹² que l'article 21 de la loi N° 250/93 qui dispose qu'un texte ayant fait l'objet d'un recours sans réponse endéans quinze jours est réputé en vigueur.

Le contrôle de constitutionnalité des lois et actes à valeur législative n'est pas un contrôle préventif automatique, contrairement au système instauré en France par la Constitution de 1958 qui prévoit que la loi votée mais déclarée inconstitutionnelle ne peut pas être promulguée et qu'une fois promulguée, elle ne peut plus être attaquée.

La Haute Juridiction constitutionnelle exclut qu'un projet de loi puisse lui être soumis pour en vérifier la conformité à la Constitution avant son entrée en vigueur¹³, la loi constitutionnelle N° 250/93 précisant que le Conseil constitutionnel vérifie la constitutionnalité des « lois » et « de tous les textes ayant valeur de loi »¹⁴, ce qui inclut les décrets-lois encore que ceux-ci peuvent être attaqués devant le Conseil d'État tant qu'ils n'ont pas été validés par le Parlement¹⁵.

⁸ T. CHAMBOUR, *Le projet de Conseil Constitutionnel*, publié dans le quotidien libanais *Al Nahar* du 6 septembre 1992.

⁹ *An Nahar* du 3 septembre 1996.

¹⁰ Décret-loi N° 9 du 21 novembre 1939 tel qu'amendé en 1943. Sauf exception lorsque le président de la République renvoie la loi votée pour examen par le Parlement en vertu de l'article 57 de la Constitution. Dans ce cas la loi même publiée n'entre en vigueur qu'une fois le délai prévu pour cette procédure vient à terme.

¹¹ «Si la décision n'est pas rendue dans le délai de quinze jours qui suivent le dépôt de la requête, la loi attaquée est considérée acceptée», c'est à dire implicitement considérée comme étant conforme à la Constitution.

¹² K. ABOURJEILI, *Du déni de justice constitutionnelle*, *Al Adl, revue de l'Ordre des avocats de Beyrouth*, N° 1, 1997 p. 48.

¹³ Voir Décision du Conseil constitutionnel libanais (D. C. C). N° 5/2014 du 13 juin 2014 rejetant le recours visant à faire annuler une loi publiée au Journal Officiel mais non encore en vigueur (Article 57 de la Constitution).

¹⁴ L'article 18 de la Constitution, a adopté, ainsi que dans la constitution de la troisième république en France le concept organique de la loi, qui qualifie de tel tout texte voté par le Parlement et promulgué par le Président de la République selon les formes prévues pour cela.

¹⁵ Conseil d'État libanais (C. E.) N° 125 du 12 mars 1970, *Revue de la jurisprudence administrative libanaise*, vol. 14, 1971, p. 111.

Le Conseil d'État avait d'abord refusé d'accepter des recours présentés contre des décrets-lois tirant argument du fait que ce sont des textes de loi. Puis il a jugé que tel n'était pas le cas au cours de la période qui sépare la promulgation de la ratification par le Parlement, laquelle ratification leur donne une nature législative excluant tout recours devant le Conseil d'État¹⁶.

Ne pourraient donc faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel que les décrets-lois ayant été ratifiés par le Parlement.

Le Conseil constitutionnel ne peut non plus apprécier la conformité des lois en vigueur avant sa création, qui restent ainsi à l'abri du contrôle une fois pour toutes (mais pas à l'abri du contrôle de conformité avec les conventions internationales effectué à l'occasion de contentieux par les juridictions judiciaires et administrative en vertu de l'article 2 du Code de procédure civile). La loi constitutionnelle N° 250/93 cloisonne donc le corps de lois en lois aptes à être contrôlées et d'autres, antérieures à sa création, qui ne seraient pas sujettes à contrôle.

Mais rien n'empêche qu'à l'occasion de l'examen d'une loi, le Conseil constitutionnel puisse mettre en cause la constitutionnalité d'autres textes de loi qui s'y rattachent, par voie d'amendement ou parce qu'ils la complètent. Cette thèse (qui ne contredit pas la compétence du Conseil constitutionnel en ce qu'il a pouvoir de juger dans quelle mesure l'annulation d'une ou de plusieurs dispositions d'une loi faisant l'objet d'un recours frapperait d'autres dispositions ou même l'ensemble de la loi d'inconstitutionnalité) a été avancée à l'occasion du recours présenté par des députés pour faire annuler certaines dispositions de la loi électorale, estimant que l'ensemble de la loi électorale (datant de 1960) devrait être examiné et non pas seulement les amendements introduits par la loi du 12 juillet 1996 ayant trait au découpage des circonscriptions électorales notamment¹⁷.

Cette position ne manque pas de rappeler la jurisprudence du Conseil constitutionnel français qui accepte depuis 1985 sous certaines conditions¹⁸ que la constitutionnalité d'une loi promulguée et donc à l'abri de tout recours (puisque, à la différence du système libanais, c'est le contrôle *a priori* qui est pratiqué en France) puisse être contestée à l'occasion de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine.

Pour ce qui est des domaines réservés à la loi, donc des matières qui peuvent faire l'objet de contrôle constitutionnel, il faut relever que le concept de domaines réservés à la loi et aux règlements n'a pas cours dans le système libanais. Le Parlement peut prendre les lois dans les domaines qu'il entend, le domaine des règlements étant à cet égard résiduel¹⁹.

La Constitution a cependant déterminé des domaines qui bien que d'importance inégale, ne peuvent être organisés que par la loi²⁰. De même, ne peuvent être organisées que par la loi

¹⁶ Conseil d'État libanais (C. E.) N° 125 du 12 mars 1970, *Revue de la jurisprudence administrative libanaise*, vol. 14, 1971, p. 111.

¹⁷ E. NAIM, *En appui au recours en invalidation de la loi électorale*, publié dans le quotidien libanais *Al Nabar* du 29 juillet, 1996.

¹⁸ Conseil constitutionnel français (C. C. F.), 25 janvier 1985 État d'urgence en Nouvelle-Calédonie Grandes décisions du conseil constitutionnel français (G. D. C. C.), Paris, 2018, p. 199.

Cette décision a posé un corollaire, celui qui établit qu'une loi qui ne fait qu'appliquer une loi promulguée ne saurait entraîner la contestation de la constitutionnalité de cette dernière.

¹⁹ Conseil d'État libanais (C. E.) N° 209 du 27 février 1957, *Revue administrative libanaise*, 1957, p. 106.

²⁰ A savoir la modification des circonscriptions administratives (art. 3), la nationalité (art. 6), les libertés publiques (arts. 8, 9, 10, 12, 13, 14 et 15), l'indemnisation des membres du parlement (art. 48), les traités qui engagent les

d'autres matières qui ne sont pas expressément énoncées par la Constitution mais sont consacrées par des principes généraux comme par exemple toute mesure de nature à poser des limites aux libertés publiques comme la création de syndicats (ou de corporations ou ordres professionnels auxquels l'affiliation serait obligatoire) ou l'adoption de mesures restrictives en matière de liberté du commerce et de l'industrie.

Entrent par ailleurs dans la catégorie « d'autres textes ayant valeur de loi »²¹

- le Règlement intérieur du Parlement ;

- de même que les décisions du Parlement et ses recommandations concernant la création de commissions d'enquête et de désignation des membres de la Haute Cour de Justice ainsi que la mise en accusation du président de la République, du Premier ministre ou de l'un quelconque des ministres ;

- sans compter les décrets-lois et les lois promulgués en base de l'article 58 de la Constitution²².

Cette dernière variante comprend les projets de loi jugés urgents par le gouvernement et transmis en tant que tels par décret au Parlement et qui, passé un délai de quarante jours de leur communication au Parlement, de leur inscription à l'ordre du jour d'une séance régulière et de leur lecture sans que le Parlement n'ait statué, peuvent être rendus exécutoires par le Président de la République après approbation du Conseil des ministres²³.

Ce mécanisme avait fini par devenir une pratique courante de l'Exécutif pour faire passer des projets de loi quel qu'en soit l'objet selon le moment politique et constitua à une certaine époque pas lointaine un abcès de fixation des conflits opposant le président de la République au président du Parlement²⁴.

2.1.2 Le contrôle juridictionnel diffus exercé par le Conseil d'État sur la constitutionnalité des actes administratifs (décrets, arrêtés et autres règlements) de la puissance publique, une compétence contestée

Une fois votée la loi ne peut être critiquée ni par voie directe ni par voie indirecte, c'est-à-dire ni par voie d'action (devant le juge) ni par voie d'exception.

finances de l'État, les traités de commerce et en général les traités qui ne peuvent être dénoncés à l'expiration de chaque année (art. 52), l'amnistie générale (art. 53), les indemnités du Chef de l'État (art. 63), les impôts, le vote du budget de l'État, l'ouverture de crédits extraordinaires, l'approbation du compte de l'exercice clos, les emprunts publics, l'octroi de concessions et de monopoles (arts. 81, 82, 83, 85, 87, 88 et 89).

²¹ Selon les termes de l'article de la loi N° 250/93.

²² A. SERHAL, *Du contrôle de constitutionnalité des lois*, publié dans le quotidien libanais *Al Safir* du 25 juin 1993.

²³ Article 58 de la Constitution ainsi que modifié par la loi constitutionnelle N° 250 portant amendement de la Constitution.

²⁴ Le transfert de compétences concernant la responsabilité du pouvoir exécutif du président de la République au Conseil des ministres par l'amendement de 1990 conformément à l'accord de Taëf n'a pas pour autant résolu le problème susmentionné, lequel a ressurgi entre l'Exécutif et le chef du Parlement qui a fait modifier le règlement intérieur (art. 115) du Parlement pour paralyser le pouvoir de l'exécutif en la matière en laissant « dans les tiroirs », sans aucune considération de leur caractère « urgent », les projets transmis en vertu de l'article 58.

cf. Historique du conflit autour de l'utilisation de cette prérogative par l'exécutif in B. MENASSA, *Constitution libanaise, Textes et commentaires et Accord de Taëf*, Beyrouth, 1995.

La loi constitutionnelle N° 18 de 1990, parmi les amendements introduits en application de l'Accord de Taëf, a institué un Conseil constitutionnel prévoyant parmi ses principales attributions le contrôle de constitutionnalité des lois et amendé le Code de procédure civile mettant un terme au contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception qui avait cours jusque-là²⁵.

La question s'est posée de savoir si cela ôtait au Conseil d'État la compétence pour contrôler des projets de loi revêtus du caractère d'urgence par le gouvernement qui, passé le délai de quarante jours après leur communication au Parlement sont promulgués par décret en application de l'article 58 de la Constitution²⁶. Le Conseil d'État était en effet compétent, avant la promulgation de la loi N° 250/93, pour connaître de l'annulation de tels textes et, en cas d'expiration du délai d'introduction d'un tel recours, de contrôle de leur constitutionnalité par voie d'exception.

A cet égard, une ébauche de « rébellion jurisprudentielle » s'est fait jour, au lendemain de la suppression du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, le Conseil d'État ayant rendu des décisions affirmant sa compétence pour contrôler, par voie d'exception, dans de tels cas la constitutionnalité des textes qui font l'objet de recours.

Cette "rébellion" est expliquée par un conseiller d'Etat²⁷ qui se fonde sur la doctrine française (abondamment citée) mais aussi sur une contradiction entre la loi N° 250/93 et le Code de procédure civile qui en son article 68 est explicite à ce sujet puisqu'il dispose que:

« les tribunaux sont compétents pour connaître des exceptions et moyens de défense qui lui sont présentés (par les parties) à l'exception des ceux qui soulèvent la question de compétence exclusive d'une autre juridiction ».

Or, expliquent les tenants de cette thèse, la question de l'examen de la constitutionnalité d'une loi par voie d'exception ne rentre pas dans la compétence du Conseil constitutionnel et par conséquent, elle devrait rester possible en vertu du principe que le juge de l'action est le juge de l'exception. Ce moyen ferait d'ailleurs partie intégrante des droits de la défense consacrés par le code de procédure civile²⁸ et qui constituent une des normes essentielles du procès équitable... Mais il faut relever que le principe du procès équitable est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par le Pacte relatif aux droits civils et politiques incorporés dans la Constitution et auxquels le Conseil constitutionnel fait expressément référence dans plus d'une de ces décisions!

Une option possible serait celle préconisée par la doctrine de procéder à un amendement²⁹ qui permettrait aux tribunaux devant lesquels une exception d'inconstitutionnalité d'une loi est

²⁵ La loi N° 250/93 du 15 juillet 1993 qui a organisé le Conseil constitutionnel prévoit en son article 18 que celui-ci a compétence pour le contrôle des lois et autres textes à valeur législative. En son alinéa 2, cet article dispose que: « Contrairement à tout texte contradictoire, nulle instance judiciaire ne saurait exercer ce contrôle par voie judiciaire directe ou indirecte en soulevant le moyen d'inconstitutionnalité ou de violation du principe de l'échelle des normes et textes ».

²⁶ A. ZAIN, *ishakaliyyat dusturiyya wa niyabiyya* 1993 « Problématiques constitutionnelles et parlementaires », *al bayat al niyyabiyya* « La Vie parlementaire » *Revue du Parlement libanais*, Vol. 6, 1993, p. 26.

²⁷ K. ABOURJEILI, *op. cit.*, pp. 46-47.

²⁸ Article 7.

²⁹ Voir le projet d'amendements à la loi constitutionnelle créant le Conseil constitutionnel, *Publications du Conseil constitutionnel*, Beyrouth, 2017, visant, entre autres, et à l'exemple de la réforme ayant introduit en France la Question

soulevée, d'élever la demande au Conseil constitutionnel et de surseoir à statuer jusqu'à ce que celui-ci rende son verdict. Ce serait en fait un droit de saisine indirect ouvert aux citoyens à l'occasion d'une instance judiciaire dans laquelle ils sont engagés.

2.2 *Le contrôle juridictionnel de compatibilité des normes internes avec les traités ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne*

Comme pour le contrôle de constitutionnalité, il convient de cerner au préalable le contexte du contrôle de conventionnalité en droit libanais, un contrôle exercé par les juridictions (judiciaires, administrative, et, de manière controversée en raison semble-t-il du concept d'ordre public religieux³⁰, les juridictions religieuses³¹).

2.2.1 *Le principe de la primauté du droit international conventionnel est appliqué par les juridictions de tous ordres*

prioritaire de constitutionnalité (QPC) permettant un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, un droit de saisine indirect ouvert aux particuliers à l'occasion d'une procédure contentieuse.

³⁰ S. MANSOUR, *Le rôle de protection par les juridictions civiles de la compétence des tribunaux religieux en matière de statut personnel*, *Al Adl*, 1998, N° 3-4, p. 212.

³¹ Ainsi l'opinion recueillie à l'occasion d'un séminaire organisé en date du 6 décembre 2018 par le Centre d'étude des droits du monde arabe (C. E. D. R. O. M. A.) de l'Université Saint Joseph de Beyrouth et l'association suisse Terre des Hommes sur l'application de la Convention de Nations unies relative aux droits de l'enfant, auprès de juges religieux musulmans de diverses sectes respectivement sunnite hanafite, (école de droit musulman orthodoxe par excellence), chiite duodécimaine (de rite jaafarite) et druze.

Interrogés sur l'application par les juridictions religieuses musulmanes, elles-mêmes juridictions de l'État et dont les juges comme le personnel de greffe ou autre sont des fonctionnaires de l'État. Celui-là même qui a ratifié les conventions internationales dont la primauté sur la législation nationale est consacrée par le Code de procédure civile. En réponse à l'application par les tribunaux *char'i* de la Convention sur les droits de l'enfant ratifiée sans réserve aucune par le Liban Cheikh Nokkari, président du tribunal supérieur *char'i* et professeur à la faculté de droit et de science politique de l'université Saint Joseph de Beyrouth, celui-ci a affirmé, argument spécieux s'il en est un, que les dits tribunaux sont tenus par la loi et que celle-ci (le code de procédure *char'i*) ne prévoit pas d'obligation de faire primer le droit international sur les lois qu'appliquent ces tribunaux. A moins d'un texte contraignant, ceux-ci n'appliquent pas les conventions internationales ratifiées par le Liban. M. Nokkari s'est étendu cependant sur l'application par les tribunaux *char'i* du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, clé de voûte de la convention internationale relative aux droits de l'enfant sans cependant préciser si le contenu du principe appliqué correspondait à celui de l'article premier de ladite convention.

Le président du tribunal *char'i* jaafarite, Cheikh Charara, a lui, de manière ne manquant pas de subtilité, a affirmé que son tribunal opère loin de tout formalisme, et que dans le cas d'espèce soit l'application de la convention relative aux droits de l'enfant, le tribunal statue en puisant dans les sources de la justice, que cela soit dans les conventions internationales ou dans d'autres sources.

Le juge du *mazhab* druze, Cheikh Fouad Salmane a été le seul à clairement affirmer que rien ne permet d'écarter l'application des conventions internationales par les tribunaux du *mazhab* d'obédience druze et qu'en conséquence ceux-ci se doivent de faire prévaloir les termes des conventions internationales sur la législation nationale, que le code de Procédure civile.

La prééminence des conventions internationales est consacrée par le Code de procédure civile³² qui rend obligatoire leur application par les juridictions libanaises en vertu du caractère dit "*self-executing*" des conventions internationales dans certains systèmes de droit.

La conclusion, par ratification, adhésion ou accession, d'une convention internationale implique trois étapes : négociation, soumission au Parlement pour autorisation de ratification, ratification et promulgation par le président de la République suivie par la publication au Journal Officiel³³ dernière étape pour l'intégration dans l'ordre juridique interne³⁴ ouvrant le délai de recours pour inconstitutionnalité et permettant d'autre part aux tribunaux civils et administratifs d'écarter les dispositions législatives au profit de l'application des normes internationales conventionnelles (cf. *infra*).

La jurisprudence, très stricte quant au respect de cette procédure pour les lois et les décrets considère qu'une convention internationale prend effet quel que soit le moyen de publication, étant incorporée dans le droit interne à partir de la publication au Journal Officiel de la loi autorisant la ratification³⁵ sans nécessairement que le texte même de la convention n'y soit publié en même temps³⁶.

Ainsi incorporées, les normes contenues dans ces conventions peuvent être appliquées par les tribunaux chaque fois que la législation interne est en contradiction avec celles-ci. Ceci ne rend pas les dispositions internes caduques mais inapplicables au cas d'espèce.

Ces normes priment donc sur celles de la législation interne et qui restera cependant valide jusqu'à sa mise en harmonie avec les standards exprimés par les conventions internationales, par le Parlement³⁷.

La jurisprudence estime même que les termes des conventions internationales sont applicables en priorité lorsqu'elles viennent en concurrence avec la législation interne³⁸ sur un même sujet³⁹ nonobstant la question de la contradiction ou de la non-contradiction entre leurs dispositions respectives⁴⁰.

³² Article 2.

³³ L'amendement en 1990 de l'article 52 de la Constitution a introduit un système de ratification complexe dans lequel l'Exécutif est impliqué à travers le président de la République qui négocie et ratifie les conventions internationales en accord avec le Premier Ministre et l'approbation du Conseil des ministres. Pour les conventions dont la validité dépasse un an, et certaines autres notamment celles qui ont des incidences financières et les traités de commerce, l'approbation du Parlement est nécessaire. Selon la documentation disponible au Parlement 945 des 1046 traités et accords ratifiés par le Liban entre 1943 et 2006 l'ont été en vertu d'une loi d'autorisation. Voir *silsilat al dirasat wal maaloumate*, Direction générale des études et de l'information, Dossier 17, Février 2007. Publication conjointe PNUD-Parlement.

³⁴ J. BAZ, *Traité de droit administratif*, Beyrouth, 1971, Tome 1, pp. 349-350.

³⁵ *Revue Judiciaire libanaise*, 1950, 50: 650 *Index de la Jurisprudence*, Beyrouth, p. 2379.

³⁶ C'est ainsi que nombre de conventions de l'OIT auxquelles le Liban est partie et régulièrement ratifiées n'ont été publiées au Journal Officiel qu'en 1997 dans un recueil spécial.

³⁷ E. RABBATH, *Traité de droit constitutionnel*, Beyrouth, 1982, Vol. 2, p. 336.

³⁸ A noter un avis du Département de la Législation et des Consultations du ministère de la Justice qui curieusement estime que les conventions internationales régulièrement ratifiées ont « force de loi » ! Voir Avis consultatif N° 1801/1995 du 20 octobre 1995. Ch. SADER et A. BRIDI, *Recueil des avis du Département de la législation et des consultations*, Ministère de la Justice, Beyrouth, 2004, Vol. 10, p. 10181.

³⁹ Cour de Cassation, A. A., 1974, N° 59 du 9 décembre 1973, p. 277. Cour d'appel de Beyrouth, N° 121 du 26 avril 1988, dans *Rev. Jud.*, 1988, p. 692.

⁴⁰ *Ibid.*, N° 15.

Le Conseil d'Etat jusqu'à une date relativement récente⁴¹ assurait la suprématie des conventions internationales sur les actes administratifs lorsqu'aucune loi ne venait s'interposer entre les deux catégories de normes, et ce, en vertu du principe dit de « l'écran législatif »⁴². Cette jurisprudence trouve son origine dans la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'État en France, bien que le Conseil constitutionnel français ait dès 1975 estimé que le contrôle de conformité d'une loi à un traité n'avait rien à voir avec un contrôle de constitutionnalité de loi⁴³.

Par une décision relativement récente⁴⁴, le Conseil d'État s'est cependant démarqué de la jurisprudence antérieure, estimant que le traité conserve sa primauté quel que soit le caractère antérieur ou postérieur de la loi, que le texte de l'article 2 du Code de procédure civile était clair à cet égard et ne saurait connaître d'exception que s'il était abrogé.

Les juridictions judiciaires et administratives sont restées relativement conservatrices⁴⁵ dans l'exercice de leur pouvoir d'assurer la primauté des traités sur la législation interne même lorsqu'il s'agissait de libertés et droits fondamentaux garantis par lesdits traités et ce, malgré le texte qui leur fait clairement obligation de se conformer à la hiérarchie des normes, texte d'ordre public.

Serait en cause « la traditionnelle faiblesse et timidité du juge de modèle continental, s'expliquant par son statut de magistrat de carrière »⁴⁶ mais l'on doit reconnaître aussi la part qu'y

⁴¹ Conseil d'État libanais (C. E.), Décision N° 225 du 29 février 2000, Req. N° 6916/96, Arrêt ICARDA, *Revue de la jurisprudence administrative libanaise 15^{ème} année*, 2003, Vol. 2, p. 415.

⁴² En vertu de la théorie dite de l'« écran législatif » (Voir l'arrêt « Kirkwood », Conseil d'État français Ass. 30 mai 1952, *Rev. dr. pub.*, 1952, p. 781, conc. Letourneur, note Waline), lorsque la loi s'interpose, c'est-à-dire lorsque l'acte administratif est conforme à la loi mais que la loi n'est pas conforme au traité applicable dans l'ordre juridique interne de manière prioritaire, la position du juge administratif dépendrait de l'antériorité de la loi au traité ou de sa promulgation après la ratification du traité. Le juge administratif appliquera la norme la plus récente. Si c'est la norme conventionnelle, il confrontera directement la norme administrative à celle du traité. Ce faisant, il aura indirectement assuré la suprématie de la convention sur la loi antérieure. En revanche, si la loi est postérieure à la ratification de la convention internationale, le juge administratif appliquera la loi. Ceci a été justifié par le fait que si celui-ci appliquait la convention au détriment de la loi, il serait juge de la constitutionnalité de la loi ce qui serait contraire à la loi créant le Conseil constitutionnel en vertu de laquelle celui-ci est seul juge de la constitutionnalité des lois. Ce principe fut abandonné en vertu de l'arrêt du Conseil d'Etat français Nicolò, non sans certaines décisions contradictoires jusqu'en 2000.

⁴³ Conseil constitutionnel français (D. C.) N° 75-54 du 15 janvier 1975, *Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel français*, Paris, 2018, p. 291.

⁴⁴ Voir supra Arrêt ICARDA, Conseil d'État libanais (C. E.), décision N° 225 du 29 février 2000.

⁴⁵ Une revue de la jurisprudence (recueillie et publiée par Idrel s.a.r.l., Beyrouth) à la date du 30 septembre 2018) concernant la question depuis 1983, date de promulgation du nouveau Code de procédure civile et jusque 2014 ne montre pas plus de 31 décisions de justice faisant prévaloir les conventions internationales sur la législation nationale soit moins de deux décisions par an, avec une prévalence des décisions de protection de mineurs prenant appui sur la convention relative aux droits de l'enfant et ce, depuis la promulgation de loi sur la protection de l'enfance N° 422 du 6 juin 2002 J. O. N° 34 du 13 juin 2002.

⁴⁶ L. FAVOREU, *Les cours constitutionnelles*, Paris, 1986, p. 9.

prend la formation insuffisante des professionnels du droit, juges et avocats au droit international⁴⁷, alors même que celui-ci a été intégré dans le droit interne depuis des décennies et dans le bloc de constitutionnalité depuis l'amendement de la Constitution en 1990⁴⁸.

2.2.2 *La juridiction constitutionnelle est-elle compétente pour statuer sur la violation par une norme interne d'une norme de droit international ?*

Dans l'ordre juridique national, les juridictions judiciaires et administratives⁴⁹ sont les seules compétentes pour exercer un contrôle direct de la compatibilité des normes internes avec le droit international exprimé par les conventions directement applicables dans l'ordre juridique interne.

Il est admis cependant que le juge constitutionnel, dans le contentieux de l'élection des députés, statue à l'instar du juge ordinaire⁵⁰ et de ce fait devrait pouvoir contrôler la conformité de la loi aux conventions internationales.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel jugeant de la constitutionnalité de lois est toutefois constante qui, pour ce faire, a dès 1997⁵¹ fait référence aux normes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966⁵², et par la suite, systématiquement recouru dans ses décisions à la primauté des normes internationales notamment celles relatives à la protection des libertés et droits fondamentaux. Ceci non sans critiques doctrinales jugeant que le préambule de la Constitution devrait être d'interprétation stricte se réduisant à la Charte des droits de l'homme. (cf. *infra*)

⁴⁷ Aussi n'est-il pas étonnant qu'une étude sur les dispositions législatives discriminatoires à l'égard de la femme, commandée par le PNUD dans le cadre de sa coopération avec le Parlement et dont il conserve les droits d'auteur, à une avocate « spécialiste du droit international » ainsi qu'indiqué sur la page de garde de l'étude disponible en ligne sur le site officiel du Parlement, ne fasse pas de distinction entre signature et ratification de traité ni entre la Déclaration universelle des droits de l'homme et les traités !

⁴⁸ Loi constitutionnelle N° 18 du 21 septembre 1990.

⁴⁹ Dans ce cas ce n'est pas uniquement le Conseil d'État mais aussi les instances administratives spécialisées à caractère juridictionnel qui sont tenues de faire primer dans l'exercice de leurs fonctions le droit conventionnel en vigueur au Liban sur les textes internes.

⁵⁰ Voir article 32 de la Constitution.

⁵¹ Décision du Conseil constitutionnel libanais (D. C. C.) N° 2/97 du 12 octobre 1997, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1994-2014, Beyrouth, Tome 1, p. 47

⁵² Décision du conseil constitutionnel libanais (D. C. C.) N° 1/97 du 12 septembre 1997 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé la loi 127 prorogeant le mandat des conseils municipaux comme étant contradictoire avec le principe constitutionnel de la périodicité des élections ainsi qu'avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'a invalidée en conséquence. *Ibid.*, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1994-2014, Beyrouth, Tome 1, p. 45; Décision du Conseil constitutionnel libanais (D. C. C.) N° 2/97 du 12 octobre 1997 rendue à la même date invalide dans les mêmes termes la loi relative à la prorogation du mandat des officiers locaux d'état-civil (*moukhtars*) et des conseils de *moukhtars*. *Ibid.*, p. 55.

A l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme⁵³, la référence aux principes du droit international conventionnel ou général concerne, au-delà du mécanisme de contrôle, le contenu même des obligations normatives.

Par interprétation extensive de ses attributions, la Haute Juridiction constitutionnelle, dans une décision de 2001, a clairement affirmé que « les conventions internationales auxquelles il est fait référence dans le préambule de la Constitution font ensemble avec ce préambule partie intégrante de la Constitution et sont revêtus de force constitutionnelle » insérant ainsi la Charte des droits de l'homme (Déclaration et Pactes) ainsi que les conventions régulièrement ratifiées et publiées dans le « bloc de constitutionnalité »⁵⁴ à l'aune duquel il mesure la constitutionnalité des lois.

Plus précisément cette décision dit que « les conventions internationales auxquelles il est fait référence dans le Préambule font, ainsi que le Préambule, partie intégrante de la Constitution » ce qui ne laisse pas de doute à l'intégration des conventions internationales régulièrement ratifiées et publiées dans le bloc constitutionnel.

Il a par la suite rendu des décisions en se fondant expressément sur les conventions internationales ratifiées par le Liban notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de racisme⁵⁵, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre la femme⁵⁶ et les deux Pactes de 1966 auxquels le Liban a adhéré sans réserves en 1972⁵⁷.

Le Conseil constitutionnel a ainsi élargi le faisceau des libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution, peu nombreux dans le texte même de la Constitution⁵⁸, à ceux reconnus par les traités et écarté les lois qui pourraient y faire obstacle. Ceci soulève la question de la place des libertés et droits fondamentaux dans la hiérarchie des normes, une place qui nous paraît être supra-constitutionnelle.

Ce faisant, le contrôle de constitutionnalité des lois coïnciderait avec la garantie de la primauté des conventions internationales sur la législation interne qu'assurerait ainsi le Conseil constitutionnel.

⁵³ Voir à cet égard G. COHEN-JONATHAN, *Le rôle des principes généraux dans l'interprétation et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Paris, 1998, p. 165-196.

⁵⁴ Voir N. DIAB, *Note sous décision DCC 2/2001 du 10 mai 2001*, *Al Adl, Revue de l'Ordre des avocats de Beyrouth*, Vol. 35, 2001, p. 19

⁵⁵ 21 décembre 1965 entrée en vigueur le 4 janvier 1969 et dont la ratification a été autorisée par la loi N° 44 du 24 juin 1971 J. O. N° 53 du 5 juillet 1971.

⁵⁶ 18 décembre 1979 dont la ratification a été autorisée par la loi N° 572 du 24 juillet 1996. J. O. N° 34 du premier août 1996.

⁵⁷ Loi N° 3855 du premier septembre 1972. J. O. N° 76 du 21 septembre 1972.

⁵⁸ Le principe de liberté est consacré par la Constitution dans ses deux aspects individuel et collectif. La Constitution réserve ainsi son premier titre aux dispositions qualifiées de "fondamentales". Sous le Chapitre II intitulé: « des libanais de leurs droits et de leurs devoirs », les articles qui constituent la grille formelle des libertés sont au nombre de neuf: ce sont les articles 7 à 15 qui énoncent les principes fondamentaux relatifs à l'égalité, la liberté individuelle, la liberté de conscience, la liberté de l'enseignement, l'inviolabilité du domicile, la propriété privée, en sus de l'article 95 de la Constitution qui institue, bien qu'à titre transitoire, l'équilibre confessionnel dans la répartition des postes dans la fonction publique afin de garantir la participation au pouvoir de toutes les composantes communautaires de la société libanaise.

Une telle appréciation de la conventionalité des lois par le Conseil constitutionnel ainsi que présenté ci-dessus prend en considération la nature des traités afin de déterminer à quelle catégorie de traités s'applique cette modalité de contrôle indirect de conventionalité par le Conseil constitutionnel.

C'est qu'en vertu de l'article 52 de la Constitution, le Pouvoir exécutif négocie et ratifie les traités internationaux mais seuls les traités dont la validité dépasse un an et certains autres qui ont des incidences financières ainsi que les traités de commerce nécessitent une loi d'approbation par le Parlement.

Il existe donc une catégorie de traités qui ne sont pas soumis au Parlement ou dont la soumission au Parlement est laissée à la discrétion du pouvoir exécutif et qui auraient un caractère spécial technique. Du point de vue formel ceux-ci ne pourraient faire l'objet de contrôle de conventionalité par le Conseil constitutionnel n'ayant pas été approuvés ou ratifiés en vertu d'une loi.

En France, le contrôle de conventionalité est fondé sur l'article 55 de la Constitution qui confère aux traités internationaux une autorité supérieure à celle de la loi, sous condition de réciprocité.

Celle-ci a été écartée par le Conseil constitutionnel français dans une décision relative à la Cour pénale internationale s'agissant d'un traité dont l'application ne nécessite pas de réciprocité⁵⁹.

Ceci est le cas pour les conventions internationales des droits de l'homme qui ne créent des obligations pour l'État envers les individus qui sont sous sa souveraineté.

Cette hiérarchie entre traités est fondée sur la valeur des traités en tant que porteurs de normes impératives de droit international qui ne sont pas susceptibles de dérogation, la Constitution de chaque État devant respecter les règles de *jus cogens* en tout temps.

C'est ainsi, nous le croyons, que s'articulent les deux hiérarchies interne et internationale dans la Constitution libanaise.

3. *La problématique du conflit Traité-Constitution : contrôle de constitutionnalité des traités ou contrôle de compatibilité de la Constitution avec les traités : quelles normes de référence ?*

Dans l'ordre juridique international, le principe de la primauté des traités sur les constitutions des États-parties est unanimement admis. Celui-ci est différemment appliqué selon les conceptions dualiste ou moniste. Dans les systèmes monistes comme celui du Liban dont la Constitution est pour partie non-écrite et où un contrôle juridictionnel, limité et concentré sur les actes législatifs (lois et textes à valeur législative) coexiste avec celui général et diffus de la compatibilité des normes de droit interne (lois et autres actes de la puissance publique) avec les traités ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, la problématique des rapports entre Constitution et Traité revêt des aspects relativement complexes.

⁵⁹ Conseil constitutionnel français (C. C.) No 98-408 du 25 janvier 1999, Traité portant statut de la Cour pénale internationale.

Comment situer les normes des traités dans la hiérarchie des règles applicables dans l'Etat afin de traiter le problème que pose le conflit du traité avec la Constitution ?⁶⁰

Les considérations que nous évoquons ci-dessous et qui reflètent l'état actuel du droit libanais excluent que l'inconstitutionnalité extrinsèque (la régularité externe par opposition à la régularité intrinsèque i.e., la procédure de conclusion d'un traité) d'un traité en vigueur ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne puisse être invoquée.

3.1 *Le conflit entre un traité et la Constitution dans l'ordre juridique international*

Ce conflit est réglé par la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969⁶¹ qui pose le principe du respect des termes du traité mais apporte à ce principe des tempéraments.

La solution à cette problématique en droit international est donnée par l'article 27 qui interdit aux Etats-parties d'invoquer leur droit interne pour justifier de la non-exécution du traité.

Cette règle est consacrée par la Cour permanente de justice internationale : un État ayant consenti à être lié par un traité en vigueur à son égard ne peut invoquer les règles de sa Constitution pour se soustraire à l'exécution des obligations découlant du traité⁶².

Cette règle est cependant relativisée par une autre qui la tempère puisque, selon l'article 27 précité, elle est sans préjudice de l'application de l'article 46 qui porte sur les dispositions de droit interne qui concernent exclusivement la compétence pour conclure des traités selon les règles constitutionnelles et autres règles de droit interne relatives à la compétence pour conclure des traités.⁶³

Ce tempérament de l'article 46 ne s'appliquerait qu'aux règles constitutionnelles et autres règles du droit interne qui concernent uniquement la compétence pour conclure les traités et n'est pas applicable aux autres règles constitutionnelles.

L'État -partie au traité ne pourrait cependant invoquer ce vice de consentement entachant le traité d'une cause de nullité qu'à la double condition que cette violation soit manifeste et que la règle violée revête une importance fondamentale.

Dans ce cadre, il est clair qu'avant l'entrée en vigueur du traité par une loi autorisant sa ratification, il n'existe pas d'obligation d'en exécuter les termes dans l'ordre juridique interne. Ceci, bien que la signature du traité négocié résulte en une obligation de s'abstenir d'actes qui priveraient le traité signé de son objet ou de son but ainsi qu'en l'article 18 de la Convention de Vienne.

⁶⁰ L. FAVOREU a développé l'idée que les normes internationales ne sauraient être assimilées à des normes internes ni même être insérées dans le bloc de constitutionnalité et proposé des situer « hors-hiérarchie ». Voir L. FAVOREU, *L'apport du Conseil constitutionnel au droit public*, dans *Le Conseil constitutionnel, Pouvoirs* N° 13, Paris 1980.

⁶¹ Du 23 mars 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

⁶² L'arrêt *Wimbledon* (1923) a décidé que la souveraineté de l'État est limitée par les traités auxquels il s'est obligé.

⁶³ Aux termes de l'article 46 par. 1 « le fait que le consentement d'un État à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale ».

Aussi, après signature et jusqu'à l'adoption d'une loi autorisant la ratification du traité et jusqu'à sa publication, les termes de la Constitution, norme interne, priment.

3.2 *L'hypothèse de conflit entre un traité et la Constitution dans l'ordre juridique interne*

De fait, un tel conflit ne s'est jamais encore présenté au Liban.

La question s'est cependant posée de savoir si le Conseil Constitutionnel était compétent pour vérifier la conformité des traités internationaux à la Constitution. Cette éventualité prévue dans le projet initial de création du Conseil constitutionnel avait été écartée, la question étant réglée par le fait que ces traités ne pénètrent la sphère du droit interne qu'en vertu d'une loi autorisant l'adhésion, l'accession ou la ratification d'un traité auquel cas la loi autorisant l'adhésion ou la ratification est susceptible de recours en inconstitutionnalité. Dans l'état actuel du droit positif libanais, le Parlement ne saurait formellement porter son contrôle sur le contenu du traité mais seulement approuver la ratification ou rejeter cette ratification, qui lui aurait été communiqué en même temps que la demande d'autorisation de ratification. C'est au pouvoir exécutif, les autorités de négociation, de formuler des réserves à certaines dispositions du traité qui en rendent compatible le contenu avec la Constitution avant de demander au Parlement une loi d'autorisation ou d'habilitation. Le rejet d'un tel projet de loi signifierait que les autorités de négociation sont tenues d'introduire les réserves nécessaires pour rendre le traité compatible avec la Constitution. Ceci est une question d'« ingénierie constitutionnelle » qu'exprime la Constitution, Par. E du Préambule, qui en posant le principe de séparation des pouvoirs l'accompagne du corollaire d'équilibre et de coopération dans l'exercice de leurs compétences.

3.2.1 *Le contrôle serait-il seulement intrinsèque, portant sur la procédure de mise en vigueur du traité ou pourrait-il porter sur le contenu du traité en question ?*

Le rôle du Conseil d'Etat (cinquième chambre administrative) dans l'examen des projets de textes législatifs élaborés à l'initiative du gouvernement avant de les soumettre au bureau du Parlement, n'est pas une forme de contrôle à proprement parler juridictionnelle. Il est rempli sous forme d'avis sur les projets de loi, dans le but de relever d'éventuelles contradictions avec les lois ou d'autres textes en vigueur et prévoir, s'il y a lieu, des dispositions abrogeant les textes contradictoires.

Les projets de loi visant à obtenir pour l'exécutif (Président de la République et gouvernement) l'autorisation du Parlement pour adhérer, accéder ou ratifier un traité sont simples en la forme sans contenu substantiel mais ils sont accompagnés des instruments internationaux pour lesquels l'autorisation de ratification du Parlement est requise et sont soumis à examen par les commissions parlementaires concernées.

L'avis du Conseil d'Etat (qui peut se doubler aussi de l'avis d'instances concernées comme le ministère des Affaires Etrangères lorsque ces traités portent sur les relations entre Etats) en

ce qui concerne l'incompatibilité avec des termes de la constitution pourrait-il faire office de contrôle extrinsèque soit porter sur les termes du traité ?

La soumission au Conseil d'État pour avis préalable d'un texte de loi demandant autorisation de ratification serait dépourvu de sens s'il n'était accompagné du texte du traité dont il est demandé l'autorisation de ratification.

Un tel examen du texte du traité, serait une étape préparatoire à la soumission au Parlement d'une demande d'autorisation de ratification. L'Exécutif, s'il n'a déjà prévu des réserves au traité en question pourra se fonder sur l'avis du Conseil d'État pour le faire relativement aux questions considérées comme contraires à l'une quelconque des parties écrite ou non-écrite de la Constitution (notamment les questions de statut personnel qui sont de la compétence des autorités religieuses⁶⁴).

Pour hypothétique qu'il soit dans le contexte libanais actuel, le contrôle de constitutionnalité d'un traité reste envisageable dès lors qu'un recours au Conseil constitutionnel relatif à la loi approuvant l'adhésion, l'accession ou la ratification d'un traité, est présenté.

Ainsi que développé dans la première partie de cette étude relative au contexte libanais du contrôle de constitutionnalité, celui-ci ne peut se faire qu'*a posteriori* après l'entrée en vigueur de l'engagement international de l'État avec l'incorporation du traité dans l'ordre juridique interne. Il ne peut, comme en France, y avoir de saisine après le dépôt du projet de loi devant le Parlement avant son vote ni après le vote et avant la publication ni après la publication mais seulement après son entrée en vigueur.

La question qui se pose alors est la même que celle relative à l'avis du Conseil d'État sur les projets de loi: savoir si le Conseil constitutionnel exerce un contrôle intrinsèque en la forme seulement ou aussi un contrôle extrinsèque sur le contenu.

Dans le cas d'un traité entré internationalement en vigueur et ayant fait l'objet d'assentiment législatif et de publication c.a.d. dont les termes sont devenus directement applicables par les juridictions de l'ordre interne, l'on pourrait penser, comme corollaire des règles tirées de la Convention de Vienne en son article 46, qu'un recours auprès du Conseil constitutionnel puisse être introduit.

Sur quoi porterait ce recours auprès du Conseil constitutionnel libanais en toute logique, ce recours porterait uniquement sur la procédure (contrôle intrinsèque)⁶⁵ et non sur les termes du traité ratifié (contrôle extrinsèque) et ce, pour les considérations suivantes :

il faut supposer qu'une révision constitutionnelle préalablement à l'autorisation législative de ratification pour prévenir le conflit Traité-Constitution, serait dans ce contexte redondante, le législateur ayant lui-même l'exclusive compétence pour l'interprétation de la Constitution,

⁶⁴ Pour exemple, les réserves qui ont accompagné la ratification par le Liban de la Convention relative à l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes, portant sur les dispositions concernant le statut personnel.

⁶⁵ Après l'entrée en vigueur du traité dans le droit interne ce sont les règles constitutionnelles concernant la compétence pour conclure des traités qui doivent prévaloir si comme le prévoit la Convention de Vienne, le consentement de l'État à être lié par un traité l'a été en violation manifeste d'une règle d'importance fondamentale de son droit interne.

contrairement aux termes de l'Accord de Taëf qui donnait initialement au Conseil constitutionnel ce pouvoir⁶⁶ (le Conseil constitutionnel interprète cependant les règles constitutionnelles à la lumière de l'examen du texte qui lui est soumis).

En conséquence, et en l'absence de procédure spéciale dans la Constitution libanaise propre à la révision des normes constitutionnelles incompatibles avec un traité, si le Parlement, détenteur du pouvoir d'interprétation de la Constitution, autorise la ratification d'un traité même s'il devait être dissonant par rapport à une norme constitutionnelle, il aurait implicitement admis sa constitutionnalité sans pour autant réviser formellement la Constitution⁶⁷. Dans cet ordre d'idées, il faudrait en toute logique que le quorum des deux-tiers des membres du Parlement requis pour une révision constitutionnelle soit assuré pour autoriser la ratification d'un traité⁶⁸.

Cette interprétation faisant état de « révision implicite », reçue en droit constitutionnel en France, évacue l'omniprésente question de la souveraineté nationale, celle-ci étant limitée à l'intérêt national et non à l'ordre juridique international puisque les règles constitutionnelles de par leur nature même ne peuvent s'appliquer pour des affaires d'essence internationales qui dépendent des traités et du droit international.

Elle a l'avantage de garder l'initiative aux mains du Parlement pour en juger, le pouvoir donné au Président de la République de négocier et signer ne constituant pas un abandon de compétence du Parlement au profit du Président pour les traités les plus importants.

Enfin et dans cet ordre d'idées, l'on pourrait penser à une révision constitutionnelle pour inscrire dans la Constitution le principe de la primauté du traité ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne. Mais cela serait, en notre opinion, sans objet puisque l'intégration dans le bloc de constitutionnalité de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des conventions internationales en vertu de l'amendement de la Constitution en 1990 reflète *in fine* une inscription de la primauté du droit international sur le droit interne.

D'autre part, et pour revenir au cas de contradiction du traité avec la Constitution, le Parlement peut rejeter la demande d'autorisation de ratification de manière à éliminer un éventuel conflit entre un traité et la Constitution quitte à ce que l'Exécutif par une nouvelle demande d'autorisation de ratification accompagne celle-ci par des réserves sur certains articles du traité

⁶⁶ Voir B. MENASSA, qui rapporte dans son ouvrage sur le Conseil constitutionnel, *aldustur al lubnani*, Beyrouth, 1998, p. 50, que c'est le député Georges Saadé qui avait été à l'origine de l'amendement du texte initial durant la session 21 août 1990 du Parlement consacrée au débat sur le texte de la loi de révision de l'article 19 de la Constitution pour instituer le Conseil constitutionnel, se fondant sur le principe que le Parlement était seul maître de l'interprétation de la Constitution.

Voir le procès-verbal de la discussion entre parlementaires lors des débats en préalable au vote de la loi constitutionnelle de révision de la Constitution conformément à l'accord de Taëf, le 2 août 1990, au cours duquel la majorité des présents ont rejeté toute idée de dépouiller le Parlement du pouvoir d'interprétation de la Constitution, non sans référence aux attributions de l'Assemblée nationale en France. *Davr al qadaa al dusturi fibina'dawlat al haq fi lebnane* Konrad Adenauer Stiftung- *al markaz al arabi li tatwir bekmal qanun wal nazaha*, Beyrouth, 2017, p. 144-154.

⁶⁷ En cas de rejet de la demande d'autorisation de ratification d'un traité négocié et signé par le Président de la République de concert avec le gouvernement à la majorité des deux tiers des ministres, la contradiction entre traité et constitution pourrait être la cause de ce rejet (mais pas exclusivement cependant, d'autres considérations pouvant en être la raison), une telle demande de l'Exécutif ne pourrait être réitérée au cours de la même session parlementaire.

⁶⁸ L'article 52 de la Constitution ne prévoit pas une majorité qualifiée pour le vote de la loi d'autorisation de ratification des traités ayant une incidence sur les finances publiques, les traités commerciaux et les traités qui ne sont pas reconductibles annuellement.

en question. Ceci à condition que ces réserves respectent la Convention de Vienne en son article 19 qui exclut la possibilité d'émettre des réserves si celles-ci sont expressément interdites par le traité en question ou si le traité limite les réserves à certains domaines qu'il détermine, ou si celles-ci sont incompatibles avec le but ou l'objet du traité.⁶⁹

3.2.2 *La problématique du conflit entre traité et Constitution au vu du degré de constitutionnalisation du droit international*

D'autre part, un contrôle de constitutionnalité des traités serait paradoxal puisque le préambule de la Constitution, les principes fondamentaux énoncés dans ce préambule, ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme et les conventions internationales sont incluses à la manière d'un tapis de traités dont le Liban s'est « engagé à traduire (dans son système juridique) les principes en tous domaines sans exception » (c.a.d. imprégner entièrement son système juridique), et font ainsi partie du bloc de constitutionnalité comme l'indique la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Cette jurisprudence désormais constante qui donne valeur constitutionnelle aux conventions internationales les incluant ainsi dans l'ordonnement juridique interne, n'a pas manqué d'alarmer une certaine doctrine restée minoritaire, nourrie sans doute par les arguments en ce sens avancés par la doctrine française, qui y a décelé un réel danger de dé-juridictionnalisation du Conseil en raison semble-t-il des « contours jugés peu juridiques des matières du Préambule en rapport avec les droits de l'homme »⁷⁰. Un argument qui n'est pas sans fondement en ce qui concerne l'applicabilité de dispositions qui sont d'ordre déclaratoire mais qui reste sans portée aucune pour ce qui est d'autres dispositions claires et porteuses d'obligations précises⁷¹.

Ces détracteurs de l'intégration des conventions internationales, du moins celles régulièrement ratifiées par le Parlement et publiées, dans le bloc de constitutionnalité y ont vu d'autre part « un gonflement excessif » qui aurait rendu une telle masse au-dessus des capacités du Conseil constitutionnel pour remplir sa tâche. Cet argument est contredit par le nombre très réduit de décisions prises à l'issue de recours présentés par les titulaires de la saisine⁷².

4. *Conclusion*

⁶⁹ Ainsi les réserves portées à la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard de la femme (1996) relatives au statut personnel que l'organe du traité a jugé « *too extensive with regard to what international law of treaties tolerates* » sans pour autant qu'il n'y ait d'incidence sur l'acceptation de la ratification par le Liban.

⁷⁰ H. TABET-RIFAAT, *Droits fondamentaux et procès équitable*, dans *La Constitution libanaise et ses modifications*, Beyrouth Ministère de la Justice, 1995.

⁷¹ Voir Décision du Conseil constitutionnel libanais (D. C. C.) N° 6/2014 du 6 août 2014, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1994-2004, Tome 1, p. 351.

⁷² Près d'une centaine de décisions depuis la création du Conseil constitutionnel en 1993 dont 60 décisions en matière électorale. Voir : M. NAJM-CHEKRALLA, dans *Electoral Disputes Resolution in Lebanon. The Current Situation and Future Perspective*, Konrad Adenauer Stiftung-Lebanese Foundation for Permanent Civil Peace, Bibliothèque orientale, Beyrouth, 2018, p. 30.

En conclusion, et sans préjudice des arguments et propositions en rapport avec la problématique du conflit Traité-Constitution exprimés dans cette brève étude, l'on peut penser que le contrôle de constitutionnalité du traité dans le contexte libanais devrait être globalement écarté pour trois raisons principales tenant:

- la première étant la non-application des règles constitutionnelles aux affaires d'essence internationales ;

- la deuxième en rapport avec le pouvoir d'interprétation de la Constitution réservée au législateur libanais qui en connaît lors du vote de la loi d'autorisation de ratification d'un traité ;

- et enfin, du fait de la constitutionnalisation du droit international, le préambule de la Constitution libanaise ayant gravé la primauté du droit international dans la Constitution par l'engagement solennel de transcrire tous les principes contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les conventions internationales en tous domaines du droit national sans exception, faisant ainsi de l'ordre juridique national une sphère couvrant deux composantes intimement liées : celles du droit interne et du droit international.