Le Président de la République Libanaise

Par RAYMOND SAYEGH
Docteur d'État Français ès Sciences Politiques

Publications du Centre de Recherches
UNIVERSITÉ LIBANAISE
Institut des Sciences Sociales

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE LIBANAISE

PUBLICATIONS DU CENTRE DE RECHERCHES

INSTITUT DES SCIENCES SOCIALES
UNIVERSITÉ LIBANAISE

17

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE LIBANAISE

PAR
RAYMOND SAYEGH
Docteur d'État Français ès Sciences Politiques

BEYROUTH, 1975

Au Docteur Antoine AZAR

DU MÊME AUTEUR:

Le Parlement libanais. 205 pages. 1974. Centre de Recherches de l'Institut des Sciences Sociales de l'Université Libanaise. Distribution: Librairie Orientale. Beyrouth.

Le système de partis politiques en Israël. 348 pages. 1971. Édit. Librairie Samir. Beyrouth. Diffusion à l'étranger: L.G.D.J. Paris.

Le comportement politique du journal libanais d'expression française. L'Orient de 1958 à 1963. 265 pages. 1969. Préface du Professeur Philippe Biays.

رئيس الجمهورية اللبنانية

ان هذا التحليل الذي يشكل تكملة لمؤلفنا الأخير في « البرلمان اللبناني » ، يدخل ايضاً في اطار بحث وفهم العوامل المحركة لحياة مؤسستنا السياسية .

ولقد قسمنا عملنا قسمين اولهما يتعلق « بالعموميات الدستورية » التي تتناول رئيس الجمهورية وتعالج مثلاً اصول انتخابه ، مسؤوليته ، حلفه (لليمين) ، وخلو كرسيّ الرئاسة . الخ ...

اما القسم الثاني المخصص لسلطات رئيس الجمهورية وحدودها فيقسم الى فصلين :

الفصل الأول يتعلق بسلطات الرئيس وقد شئنا ، قبل مباشرتنا لتحليلها القانوني والدستوري ، ان نضع أنفسنا على مستويين ، مجتمعي — سياسي اولاً ، ثم تاريخي — سياسي ، هذه الضرورة ناتجة عن كون مقاربتنا الدستورية غير ممكنة الفصل عن بنيتنا التاريخية والمجتمعية . واثر استقصائنا لاختصاصات اللبناني الأول ، نلاحظ انها تعطي صاحبها سلطة قوية ولكن غير شخصية ، سلطة هامة لكن ليس بدون حدود .

ولقد كان لزاماً علينا ، ان نبحث في فصل ثان عن الكفّة التي تخفف من مدى هذه السلطات ، هذه الكفّة تتكوّن من كوابح وعوائق . فصنفنا هذه الأخيرة الى « حدود بنيوية » و « حدود ظرفية » لاقتناعنا ان الصيغة اللبنانية للنظام السياسي هي معادلة توازن مستقرّ نوعاً ما تقوم بين القانوني والسياسي والممارسة القانونية — السياسية في ظل نظام « بوليارشي » ديمقراطي .

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE LIBANAISE

Faisant suite à notre précédent ouvrage sur « Le Parlement libanais », cette présente analyse s'inscrit également dans le cadre de l'étude et de la compréhension des mécanismes qui animent la vie de nos institutions politiques.

Nous avons divisé notre travail en deux parties: la première d'entre elles concerne « les généralités constitutionnelles »; elles sont relatives au Président de la République et traitent, par exemple, du mode d'élection, de la responsabilité, du serment, de la vacance présidentielle etc...

Notre deuxième partie, qui est consacrée aux pouvoirs et limites du Président de la République, se subdivise en deux chapitres.

Le premier concerne les pouvoirs du Président. Nous avons voulu, avant d'en aborder l'analyse juridique et constitutionnelle, nous placer sur un double plan, socio-politique tout d'abord, et historico-politique ensuite: cette nécessité découlant du fait que notre approche constitutionnelle ne saurait être détachée de notre soubassement historique et sociologique. Les attributions du Premier Libanais ayant été relevées puis analysées, nous constatons qu'elles confèrent à son titulaire un pouvoir fort mais non personnel, un pouvoir important mais non sans limites.

Il nous a fallu chercher, dans un chapitre deuxième, le contrepoids qui édulcore la portée de ces pouvoirs. Il est constitué de freins, d'obstacles. Nous avons classé ces derniers en « limites structurelles » et en « limites conjoncturelles », étant convaincu que la formule libanaise de régime politique est une équation d'équilibre plus ou moins stable qui s'opère entre le juridique, le politique et la pratique juridico-politique dans un système polyarchique.

THE PRESIDENT OF THE LEBANESE REPUBLIC

Following our last research on "The Lebanese Parliament", this present analysis is also registered within the frame of the study and comprehension of the mechanisms which animate the life of our political institutions.

This work is divided into two titles:

The first one concerns "The constitutional generalities" that are connected to the President of the Republic and treat, for instance, the election procedure, the responsibility, the oath, the presidential vacancy etc... while our second title, which is consecrated to the powers and limits of the President of the Lebanese Republic, is subdivided into two chapters.

The first one concerns the President's powers. We wanted to put ourselves on a double level: socio-political and historico-political, before starting with the jurisdictional and constitutional analysis. This necessity proceeds from the fact that our constitutional approach cannot be detached from our historical and sociological substructure.

The President's attributions having been uncovered, then analysed, we make a statement: they give to his titular a strong power but not a personal one, an important power but not an unlimited one.

In the second chapter, we had to search for the counterbalance which reduces the implecation of these powers. It is constituted of brakes and obstacles. We have classified them in "Structural limits" and in "Conjonctural limits", having been convinced that the Lebanese formula of the political system is a balanced equation that is more or less stable and operates between the jurisdictional aspect, the political aspect, and their practice in a polyarchical system.

INTRODUCTION

Le fauteuil de la Présidence de la République Libanaise n'est pas un fauteuil vide. Son titulaire est abondamment cité par notre Constitution. L'observateur politique soucieux de statistiques pourra relever à partir de notre Charte Fondamentale que le Président de la République est évoqué 51 fois, et que celui-ci revient dans 25 articles constitutionnels sur 102 dont 13 abrogés, soit donc dans 25 articles sur 89, ce qui représente 28%. En moyenne, plus d'un article constitutionnel sur 4 est réservé au Chef de l'État. Pour mieux saisir l'ampleur de ces chiffres, faisons le même calcul en ce qui concerne les numéros 2 et 3 du régime.

Le Président de la Chambre des Députés est évoqué 4 fois et le Président du Conseil 2 fois. Le nombre d'articles constitutionnels où il est fait mention du Président de la Chambre est de 4 sur un total de 89, soit 4,5% contre 2 articles pour le Chef du Gouvernement, soit 2,2%. En moyenne donc, 1 article sur 22 mentionne le Président de la Chambre et 1 article sur 44 le Président du Conseil. On fera remarquer, très justement d'ailleurs, que les pouvoirs des Présidents de la Chambre et du Conseil se sont développés en marge du texte constitutionnel et que leur poids politique est loin d'être négligeable, mais il n'empêche que notre constat arithmétique de la présence de la Première Magistrature de l'État, d'un point de vue strictement constitutionnel, aboutit à faire de la Présidence de l'État la colonne vertébrale de l'échafaudage juridique.

Cette raison seule suffirait à nos yeux pour tenter une analyse du « Président de la République Libanaise ». Mais ce n'est pas tout.

L'importance que revêt le rôle du Président de la République dans notre système politique n'est mise en doute par personne, ni par l'homme de la rue, ni par aucun leader politique. On pourrait conclure

à l'absence de problème constitutionnel de ce point de vue. Que dit-on dans les cercles politiques, dans les réunions politiques, dans les déclarations, que lit-on dans la presse du pays?

Les interprétations relatives au rôle du Président de la République sont diverses. Elles s'accordent toutefois, nous l'avons déjà dit, toutes et sans exception, à considérer cette charge comme étant importante, voire même très importante. Elles sont unanimement d'accord sur le rôle non-effacé du Président: ce dernier n'est pas un paravent derrière lequel s'exerce la réalité du pouvoir. C'est possible dans d'autres régimes politiques, tels qu'au Portugal, en Allemagne Fédérale, en Grande-Bretagne, en Israël... systèmes politiques dans lesquels le Chef de l'État n'est qu'un symbole, une charge honorifique, régimes politiques où la responsabilité du pouvoir politique incombe au Chef du Gouvernement. Elles divergent sur le contenu de cette importance. Certains affirment que le Chef de l'État est un arbitre et c'est en fonction de ce rôle que doit fonctionner notre régime politique. Etre arbitre, signalons-le tout de suite, ce n'est pas une tâche aisée surtout dans un pays comme le nôtre où l'équilibre est tout, ce n'est pas reléguer le Chef de l'État à un rang de figurant, ce n'est pas non plus une charge symbolique au même titre que celle attachée à la personne des souverains scandinaves. Etre arbitre, en fait, cela signifie ne pas être partie prenante, c'est régler avec impartialité, c'est-à-dire sans esprit partisan, les multiples conflits propres à une société pluraliste. La définition dans ce cas n'est pas négative, mais concrètement positive. C'est en ce sens que pour les tenants de cette thèse le rôle du Président de la République est primordial. Ils estiment, grosso modo, que dans un régime parlementaire, c'est le Chef du Gouvernment qui détient le pouvoir, doublement prouvé, d'une part, par la mise en jeu de la responsabilité politique de ce dernier vis-à-vis de la Chambre des Députés, et d'autre part, par la notion d'irresponsabilité politique qui s'attache au Chef de l'État. Les défenseurs de l'idée d'« arbitre » estiment que c'est la majorité parlementaire et non le Président de la République qui choisit en fait le Président du Conseil. Nous relèverons pour illustrer cette théorie certaines déclarations de leaders politiques. « Le Gouvernement ne gouverne pas. Il reçoit des ordres », s'exclame le Chef du P.S.P., M. Kamal Joumblatt (L'Orient-Le Jour du 1/2/73), qui explique 8 jours plus tard: « Le Président de la République est le notaire qui procède, en toute

neutralité, au pointage de la majorité parlementaire qui détient le pouvoir... Il joue en somme le rôle d'arbitre entre les parties et les différentes catégories de citoyens... ». Durant la crise politique du mois de juin 1973, le leader du P.S.P. affirme: « Il faut choisir entre la démocratie parlementaire et le pouvoir personnel » (même journal le 25/6/73).

Dans une lettre ouverte au Chef de l'État, M. Rachid Karamé pose la question: « Le Chef du Gouvernement doit-il nécessairement être faible? » (L'Orient-Le Jour du 3/6/73) et réclame « un Cabinet qui gouverne et ne soit pas gouverné » (id. 26/6/73).

Les tenants de cette thèse entrent en conflit ouvert avec ceux qui affirment que le Chef de l'État est le véritable détenteur du pouvoir exécutif. Les partisans de cette seconde thèse, tout en s'appuyant sur les prérogatives qui sont dévolues au Chef de l'État par la loi des lois, ne nient pas pour autant que les pouvoirs du Président sont très étendus. Le Professeur Jean Baz ajoute même qu'ils sont considérablement accrus dans la pratique (L'Orient-Le Jour du 17/7/72, « La Constitution à refaire? »). L'ancien Président du Conseil d'État, M. Abdo Oueydat, après avoir évoqué l'inertie gouvernementale, conclut: « ... le vide qui en résulte doit être comblé par l'action continue et directe du Chef de l'État, avec la collaboration sincère et éclairée du Président du Conseil » (id. 21/7/72).

La mesure est prise. Les positions oscillent entre le rôle d'arbitre que l'on veut faire jouer au Président de la République avec son corollaire que le pouvoir doit être exercé par le Président du Conseil, et le rôle de générateur de l'action politique, de centre de décisions, d'animateur principal du jeu politique, avec son corollaire que le Président du Conseil est son plus proche collaborateur dans la réalisation de la politique suivie par l'Exécutif. La première thèse fait appel à la notion d'un Chef d'État planant au-dessus des institutions politiques sans descendre dans l'arène politique, tandis que la seconde voit dans le renforcement des pouvoirs présidentiels et dans son action directe « une nécessité de structure ».

On le voit, le problème concerne la relation Chef d'État-Premier Ministre et par ricochet la relation Exécutif-Parlement. Plus directement et plus précisément, la question revient à l'expérience physique des vases communicants. Si le Président de la République est tout, le

Président du Conseil n'est rien, si le Président de la République est presque tout, le Président du Conseil est quelque chose, et ainsi de suite, sans toutefois atteindre un seuil d'équilibre. La seconde relation est tributaire de la première: la confiance que le Président du Conseil obtient du Parlement, quand il se présente avec son équipe ministérielle, lui est-elle destinée ou l'est-elle au Président de la République par personne interposée?

On le voit encore plus nettement maintenant: le problème touche au régime politique. Une déclaration de M. Pierre Gémayel, leader des Kataëb, a attiré notre attention: « Le jour où nous sommes tombés d'accord sur la structure de cette patrie, nous avons défini le rôle du Président de la République. Nous ne pouvons pas maintenant instituer une controverse sur les attributions du Chef de l'État au risque de remettre sur le tapis le problème du Liban dans son ensemble... » (L'Orient du 5/6/69).

Le problème n'est pas que politique, il est dans son essence confessionnelle: le Pacte National de 1943, complément oral de notre Constitution écrite, établit une répartition communautaire des principales fonctions de l'État: la Présidence de la République aux Maronites, la Présidence du Conseil aux Sunnites et la Présidence de la Chambre aux Chiites. Les uns et les autres s'opposent à un nouveau recensement, les premiers craignant que les seconds les aient dépassés en nombre car étant prolifiques, et les seconds s'opposant à de nouvelles statistiques de peur que les troisièmes soient désormais plus nombreux que les Sunnites, les Chiites étant plus prolifiques que ces derniers. En matière de recensement, c'est le statu quo (1).

(1) Dans son livre « Les Institutions politiques du Liban », page 86, Paris 1947, Pierre Rondot écrit: « L'idée d'un Chef d'État minoritaire rencontre peu de faveur auprès des Libanais... » Après avoir rappelé que le premier Président de la République Libanaise fut un Grec-Orthodoxe, Charles Debbas, en raison probablement des brillantes qualités personnelles de ce dernier, l'auteur reprend in extenso un commentaire du journal Ahd el-Gédid du 25 mars 1933: « (la première magistrature de l'État) doit être confiée à une personnalité appartenant à une communauté qu'un intérêt sûr attache au pays; cet intérêt sera très grand si la communauté du Président est composée d'un nombre considérable de citoyens qui par leur fortune et leur activité alimentent le trésor et font vivre l'État ».

La question, comme on le constate, est délicate et ses incidences sont nombreuses. C'est une raison supplémentaire pour nous de tenter l'analyse dont il s'agit, car elle nous fera déboucher sans aucun doute sur une tentative de définition du régime politique libanais.

Ce survol rapide des positions en présence était d'autant plus nécessaire qu'il fallait aborder cette question épineuse dès l'introduction afin de pouvoir mieux suivre les développements ultérieurs de cette étude sans perdre de vue l'importance du sujet traité. Si celui-ci n'est pas neuf, son acuité n'a pas été édulcoré par les ans et la crise que nous vivons actuellement à la recherche d'un gouvernement que M. T. Solh est chargé de former s'inscrit dans cette optique. Crise de régime ? Crise cyclique ? Crise passagère ? Nous vivons les heures qui ont suivi l'affrontement libano-palestinien de mai 1973, la frontière syrienne est toujours fermée et ce, depuis plusieurs semaines, l'État d'urgence a été proclamé puis levé, le Gouvernement n'est pas encore formé, M. K. Joumblatt exige le portefeuille de l'Intérieur pour assainir la situation politique, maroquin que les blocs P.N.L. et Kataëb lui contestent, le tout baignant dans un milieu où les revendications relatives à la « participation » au pouvoir politique font flèche de tout bois. La situation du Président de la République n'est certes pas de tout repos. C'est dans ce contexte fécond en enseignement politicologique que nous nous pencherons sur les attributions du Président de la République.

Nous consacrerons notre première partie à relever des généralités constitutionnelles qui s'attachent à la fonction présidentielle avant de nous interroger, dans une seconde partie, sur les pouvoirs et les limites du Chef de l'État.

TITRE I

GÉNÉRALITÉS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Il s'agit naturellement de dispositions générales relatives à la Présidence de la République qui, par endroits, ne sont pas moins importantes que le contenu de notre titre deuxième. Nous procéderons pour décortiquer ces généralités en suivant le processus même que suit le candidat à la première magistrature de l'État.

CHAPITRE I

DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Cinq sections retiendront notre attention.

Section I. Conditions d'éligibilité.

Celles-ci ne sont pas énumérées dans un seul texte de loi. Il faudra faire appel à la Constitution et à la dernière loi électorale. Si notre Texte Fondamental postule dans son article 49: « Nul n'est éligible à la Présidence de la République s'il ne remplit les conditions requises pour être éligible à la Chambre des Députés », il faudra se reporter à la loi électorale d'avril 1960 pour être complètement renseigné. L'article 6 de cette loi pose les conditions suivantes:

— il faut être Libanais ou naturalisé libanais depuis plus de 10 ans,
— il faut être inscrit sur une liste électorale,
— il faut avoir 25 ans révolus,
— il faut jouir de ses droits civils et politiques,
— il faut être lettré.

Cette dernière condition attire une remarque; pour être Député ou pour conduire une nation en tant que Chef d'État, aucun niveau intellectuel n'est exigé hormis le bas minimum, c'est-à-dire savoir lire et écrire. Signalons que certaines constitutions sont plus exigeantes à cet égard, telle que la constitution turque de 1961 qui postule dans son article 95 l'obligation pour le Président de la République d'être titulaire d'un diplôme d'Études Supérieures.

Pour achever le cycle de nos informations, il convient de faire appel au chapitre IV de cette même loi qui rappelle dans ses articles 28 et 30 certaines restrictions. La première de ces deux dispositions est relative au domaine militaire. Elle précise qu'aucun militaire ou assimilé

(armée, Forces de Sécurité Intérieure, Sûreté Générale) ne peut être candidat à la députation et ce, quel que soit son grade. Le fait d'être mis en disponibilité ou de faire partie du cadre de réserve ne constitue pas une exemption. Par contre, deux exceptions existent à cet interdit: le militaire, mis à la retraite ou celui dont la démission a été acceptée 6 mois avant les élections, pourra être élu.

La deuxième disposition concerne le domaine civil. L'article 30 évoque les catégories de personnes ne pouvant pas postuler une candidature à la députation dans aucune circonscription électorale, telles que les fonctionnaires de la première et deuxième catégorie, les magistrats de toutes catégories, les Caïmacams... durant l'exercice de leurs fonctions ou dans la période de 6 mois qui suit leur démission.

Ces restrictions apportées par la Loi sont justifiées par le fait que le législateur veut éviter toute pression éventuelle de ces catégories de personnes sur les citoyens par le biais de leurs fonctions importantes. Reste à savoir si le but recherché est atteint durant les 6 mois qui suivent la démission. Le militaire ou le fonctionnaire ou le magistrat pourrait toujours faire jouer ses relations durant les 6 mois qui précèdent les élections, nonobstant la démission. Mais que faire? La précaution prise par le législateur est-elle inopérante? Personnellement, nous pensons que ce moyen en demeure un malgré tout: en restant en fonction jusqu'à l'heure des élections les pressions seraient a fortiori plus nombreuses. En l'absence de mieux, cette mesure reste utile. Ajoutons qu'elle a une valeur psychologique qu'il ne faut pas dédaigner et qu'il ne faut pas y voir uniquement un aspect pratique.

Mentionnons que lors de l'élection du Général Chéhab à la présidence de la République en 1958, la restriction touchant un haut gradé n'a pas joué (celle-ci existait pourtant dans la Loi électorale précédemment en vigueur, celle du 24 avril 1957 dans son article 23) afin de permettre le retour de la concorde nationale. Cette exception reste rare par rapport aux centaines de hauts fonctionnaires qui pourraient, en l'absence d'un tel empêchement, rester en fonction, faire acte de candidature à la députation et mettre tout le poids de leur autorité dans la balance pour orienter les suffrages électoraux. Est-ce douter de la bonne foi de ces respectables personnes? Non, mais la politique étant ce qu'elle est, il ne serait donc pas prudent de lever ledit interdit: les 6 mois doivent être maintenus.

Les conditions d'éligibilité étant posées, on est en droit de se demander qui procède à l'élection du Président de la République.

Section II. Par qui est-il élu?

Le peuple libanais choisit-il lui-même son Président ou laisse-t-il ce soin à un organe restreint décidant pour lui? Le Président de la République n'est pas élu au suffrage universel mais, comme l'exige l'article 49 de notre Constitution, par la Chambre des Députés.

Cette mission qui est confiée à notre Parlement de choisir un Chef d'État est l'une des plus importantes que l'on trouve dans la Constitution et c'est en même temps la plus délicate dans la mesure où nos Députés ont la main heureuse en portant au sommet de la hiérarchie de l'État un homme censé être accepté par l'opinion publique.

La Chambre des Députés agit-elle lors de l'élection présidentielle en tant qu'Assemblée délibérante? A-t-elle le droit de provoquer un débat? La Constitution, art. 75, répond négativement. La Chambre se réunit dans l'unique but d'élire le Président de la République et c'est l'unique fois où elle se transforme en Collège électoral. Aucun délai ne lui est accordé pour remplir sa tâche.

Section III. A quel moment intervient l'élection?

En fait, il existe deux périodes différentes durant lesquelles les Députés peuvent procéder à l'élection du Président de la République. Ces périodes sont fonction de l'existence ou de l'absence de convocation lancée par le Président de la Chambre aux parlementaires.

Dans le cas où le Président de la Chambre réunit le Parlement dans le but d'élire le Chef de l'État, l'élection présidentielle doit se dérouler un mois au moins et deux mois au plus tard avant l'échéance du mandat du Président sortant.

Dans le cas où le Président de la Chambre a failli à son devoir de convoquer la Chambre à cet effet ou pour toute autre raison qui fait que la convocation de la Chambre n'ait pas eu lieu, le Parlement se réunit de plein droit à un moment différent; l'article 73 exige que l'élection se déroule 10 jours avant l'expiration du mandat en cours.

La période de l'élection présidentielle étant déterminée, nous devons nous interroger sur le mode d'élection.

Section IV. Comment est-il élu?

« Le Président de la République est élu au scrutin secret à la majorité des deux tiers des suffrages par la Chambre des Députés. Après le premier tour de scrutin, la majorité absolue suffit »... tel est ce qui ressort de l'article 49 de notre Constitution.

Apparemment clair, ce texte suscite une question: La majorité des deux tiers des suffrages est requise, mais de quels suffrages? Sont-ce ceux des Députés composant légalement l'Assemblée ou sont-ce ceux du nombre de Députés présents lors du vote? Autant se demander s'il s'agit d'un quorum spécial ou d'un quorum simple (de droit commun).

Comment trancher ce problème? Examinons chacune des deux hypothèses. Supposons qu'il s'agisse du quorum spécial. En effet, comment en serait-il autrement, comment admettre que le Président de la République ne soit pas élu sur une telle base? Opter pour un autre quorum n'est-ce pas éventuellement faire élire le Président sur un nombre dérisoire de voix dans la mesure où beaucoup de Députés sont absents lors du vote? Quelle serait la valeur d'une élection aussi solennelle si au cours de la séance de vote une quarantaine de parlementaires (sur 99) étaient absents? En éliminant les bulletins nuls, que représenteraient les 2/3 du reliquat? De quel prestige serait entouré un Président qui aurait été élu par une trentaine de Députés quand chacun sait que notre Chambre actuelle compte officiellement 99 sièges? On aura beau se convaincre que le calcul ne s'est pas fait sur la base de 99, mais cela n'empêchera pas que l'on trouvera une telle opération quelque peu bizarre.

Qu'en est-il de la deuxième interprétation, celle qui défend l'exigence d'un quorum ordinaire?

Le moins qu'on puisse dire est que si les constituants avaient voulu que les suffrages soient comptés par rapport au nombre légal des sièges, ils l'auraient précisé. A défaut, c'est bien en songeant au quorum simple qu'ils ont pensé en rédigeant la Constitution. Pourquoi se seraient-ils contentés d'un tel quorum? Pour ne pas accroître la difficulté d'élire un Président de la République.

Les deux thèses se tiennent et il faut choisir. Mais avant de s'engager, examinons si dans la pratique une telle éventualité s'est produite en nous penchant sur son mode de règlement.

Afin d'être plus clair, dressons un tableau qui nous permettra de récapituler, depuis notre indépendance jusqu'à nos jours, les renseignements à propos des élections présidentielles.

ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES DEPUIS 1943 JUSQU'A NOS JOURS

Nom et date d'élection	*Tour de scrutin*	*Nombre légal de suffrages*	*Nombre de députés présents*	*Nombre de suffrages obtenus*	*Quorum simple*	*Quorum spécial*
Béchara el-Khoury 21/9/43	1er (2/3 voix requises)	55	55	44	37	37
Camille Chamoun 23/9/52	1er (2/3 voix requises)	77	77	74	51	51
Fouad Chéhab 31/7/58	2e (maj. absolue requise)	66	56	48	29	34
Charles Hélou 18/8/64	1er (2/3 voix requises)	99	99	92	66	66
Soleiman Frangié 17/8/70	3e (maj. absolue requise) (*a*)	99	99	50	50	50

(*a*) Au 1er tour, aucun des candidats n'a obtenu la majorité requise (45 voix à M. Sarkis, 38 à M. Frangié, 10 à M. Gemayel, 5 à M. Jamil Lahoud et 1 à M. Adnan Hakim). Le 2e tour fut annulé en raison de la présence de 100 bulletins de vote dans l'urne au lieu de 99.

Préoccupons-nous des Présidents élus au premier tour de scrutin. Comme nous le constatons, nous avons procédé dans les deux dernières colonnes au décompte du quorum simple et du quorum spécial sur la base des résultats effectivement obtenus par les différents Présidents et ce, afin d'essayer de trancher le problème qui nous préoccupe. Nous remarquons que les 2 quorum sont identiques eu égard au fait que le

nombre légal des suffrages correspond exactement au nombre des députés présents. Or, les suffrages effectivement recueillis sont supérieurs au quorum qu'il soit simple ou spécial, à telle enseigne qu'il nous est impossible d'être fixé sur notre controverse. Comment aurait-on considéré les 2/3 des suffrages en d'autres circonstances, à savoir quand tous les députés n'assistent pas à la séance lors du vote? Nul ne le sait.

Quid des Chefs de l'État élus au second tour? Ils sont élus à la majorité absolue des suffrages: de l'Assemblée ou des membres présents? Nous ne sommes pas davantage éclairés par les résultats obtenus pour la même raison que précédemment, vu que le nombre de voix obtenus effectivement égale ou dépasse le quorum simple ou spécial.

Penchons-nous sur le droit constitutionnel comparé afin d'en tirer un enseignement. L'élection du Président de la République en Italie se déroule sensiblement dans les mêmes conditions que celles prescrites par notre Constitution. Le Président italien est élu également par le Parlement. Que postule la Constitution italienne du 27 décembre 1947? L'article 83 précise: «... L'élection du Président de la République a lieu au scrutin secret et à la majorité des deux tiers de l'Assemblée...». Ici, il n'y a aucune ambiguïté. Les constituants italiens réclament les 2/3 du total des sièges du Parlement.

Prenons un autre exemple d'élection du Président de la République par le Parlement. L'article 95 de la Constitution turque de 1961 postule que c'est «au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des membres la (Assemblée) composant...»

Plus près de nous, la Constitution égyptienne du 16 janvier 1956 mettait l'accent comme les précédentes sur le même principe; l'article 121 déclare: «L'Assemblée Nationale pose la candidature du Président de la République à la majorité absolue du nombre de ses membres...». La Constitution de la R.A.U. de 1964 (art. 102) exige la majorité des 2/3 de l'Assemblée Nationale pour l'élection présidentielle.

C'est toujours la même base du décompte. C'est en fonction du nombre des membres de l'Assemblée que l'opération arithmétique des voix s'effectue, qu'il s'agisse des deux tiers des suffrages requis ou de la majorité absolue. Il est certain que sur cette base, à savoir l'exigence des deux tiers des membres composant légalement l'Assemblée, l'élection du Président n'est pas chose aisée; la preuve en est que 7 tours de scrutin n'ont pas suffi à faire élire un nouveau Président turc et que pour

sortir de l'impasse politique le mandat du Président Sunay a été prorogé jusqu'au 28 mars 1975.

Est-ce à dire qu'il faille appuyer la thèse du quorum simple? Peut-être. Mais les constituants, entre autres italiens et turcs, savaient que le quorum exigé n'est pas facile à obtenir puisqu'il prévoit que la majorité absolue suffirait au troisième tour de scrutin. N'est-ce pas la preuve qu'ils essayent d'obtenir au moins pour les deux premiers tours de scrutin une élection présidentielle dont le vote final sera à l'image de la solennité de la séance parlementaire? Après tout, il s'agit d'élire un Président de la République. N'est-ce pas accroître son prestige et lui donner un bon départ que de l'asseoir sur un vote confortable du Parlement?

Ce sont ces considérations et ces exemples étrangers qui nous font pencher, pour le cas libanais, en faveur de l'obtention du quorum renforcé en dépit des inconvénients qui peuvent entourer une telle élection. De toute façon, si le vote aux 2/3 des membres du Parlement est ardu à obtenir, il reste la possibilité d'élire le Président à la majorité absolue.

Une fois élu, quelle est la durée du mandat du Président de la République?

Section V. Pour combien de temps?

L'article 49 de notre Constitution nous renseigne sur ce point. Il s'agit de 6 ans depuis la loi constitutionnelle du 8 mai 1929. Avant cette date, la durée était de moitié. Elle fut jugée insuffisante et fut donc portée au double afin, selon toute logique, de permettre, d'une part, au Président de ne pas se sentir à l'étroit pour l'accomplissement de son œuvre, et d'autre part, d'éviter qu'il brigue un second mandat. Somme toute, la période de 6 ans est raisonnable. Elle est de 5 ans en Tunisie, 6 ans en Égypte, 7 ans en Turquie et en France.

Peut-il être réélu?

Oui, mais après un intervalle de 6 années. Deux mandats consécutifs sont donc interdits. La même disposition existe en Turquie. En revanche, aucun interdit existe en Égypte, en France, en Italie, en Yougoslavie. En Tunisie, on a limité le nombre de réélections: la

Constitution prévoit que « le Président de la République n'est pas rééligible plus de trois fois consécutives ».

Au Liban, si la Constitution interdit la réélection immédiate, la pratique de la vie constitutionnelle a montré en plusieurs occasions qu'un amendement constitutionnel a failli tourner la difficulté, hormis le cas où une tentative fut couronnée de succès.

En effet, le premier Président de l'Indépendance, M. Béchara el-Khoury, fut porté à la Première Magistrature de l'État une seconde fois au terme de son mandat le 22 mai 1948 par 46 voix sur 55 membres que comportait la Chambre. Une loi constitutionnelle autorisant exceptionnellement la réélection du Président fut votée à la faveur de la guerre de Palestine, mais les événements politiques intérieurs précipitèrent le retrait du Président le 15 septembre 1952 sans avoir achevé son second mandat.

Une seconde tentative de réélection eut lieu en 1958 avec le second Président de l'Indépendance, Me Camille Chamoun, mais celle-ci n'aboutit pas. A la fin du mandat du troisième Président, le Général Fouad Chéhab, 44 députés demandèrent le 8 mai 1964 au Chef de l'État d'accepter un second mandat; ils se heurtèrent au refus obstiné du Président qui maintint sa position durant les semaines qui suivirent en dépit de l'insistance des parlementaires.

Ce n'est qu'avec l'échéance du mandat du quatrième Président, Me Charles Hélou, que le problème de la reconduction ne se posa plus. Ce fut la première fois dans l'histoire constitutionnelle du Liban indépendant. Le Président n'a rien tenté en ce qui concerne un autre mandat, pas plus que les députés n'ont manifesté un désir en ce sens. Peut-être est-il entré dans la mentalité politique de nos députés comme dans celle de nos citoyens qu'un Président de la République libanaise, compte tenu de l'importance de ses attributions, ne doive pas s'éterniser et que 6 années soient suffisantes. Un autre homme, un autre style, un autre tempérament doivent s'imposer et secouer l'inertie d'une nation.

CHAPITRE II

DES GÉNÉRALITÉS DIVERSES

La prise en charge officielle de la Première Magistrature de l'État est précédée d'un serment de fidélité que le Président de la République nouvellement investi prête devant le Parlement à la Nation libanaise et à la Constitution.

Section I. Serment constitutionnel.

Les termes de ce serment sont stipulés dans l'article 50 de la Loi Fondamentale: « Je jure par le Dieu Tout Puissant d'observer la Constitution et les lois du peuple libanais, de maintenir l'indépendance du Liban et l'intégrité du territoire ».

Il est d'usage que le candidat élu s'adresse à la nation par le truchement des députés juste après la prestation du serment. Le nouveau Président expose les grandes lignes de ce que sera sa politique durant son mandat.

Le Président Soleiman Frangié est actuellement à la moitié de son sexennat et il nous a paru intéressant de nous pencher sur les termes de son discours à la Chambre des députés le jour de son élection.

Sur le plan intérieur, le Président avait mis l'accent sur l'application d'une saine démocratie et sur le maintien de la sécurité, base de la stabilité et du développement. Le Président prône « l'économie organisée et libre » et le développement économique et social pour freiner l'émigration libanaise « qui prend des proportions alarmantes ». Un mot est dit en faveur du Liban-Sud afin que « cet enfant-malade réintègre l'ère de paix et de sécurité ».

Sur le plan juridique et constitutionnel, le Président a clairement montré qu'il entendait assumer, seul, la responsabilité de la Première

Magistrature, détachant nettement la Présidence, des affaires du Gouvernement, lesquelles feraient « l'objet de consultations et de coopération sincère ».

Sur le plan arabe, le Président a insisté sur la solidarité sur la base du respect mutuel, sur l'observance des accords conclus avec la Ligue Arabe, et sur l'appui à la Résistance Palestinienne dans le cadre de la sécurité et de la souveraineté nationales.

Les réactions des députés ont été unanimes à reconnaître que la route tracée par le Président était longue et difficile et que ce message représentait un programme d'action pour le nouveau sexennat. Devant un programme aussi ambitieux, M. Sélim Haidar précisa que le Président avait mis le doigt sur toutes les plaies du Liban, et, tout en exprimant le vœu que le Chef de l'État réussisse dans sa tâche, le député se demanda « si le Président parviendrait à les effacer ».

Section II. Responsabilité du Président.

Le Chef de l'État est politiquement irresponsable; il est censé achever son mandat de six ans sans que politiquement il en soit écarté, contrairement aux différents Gouvernements qui peuvent être changés et à la Chambre des Députés qui peut être dissoute avant son terme prévu. Le Président de la République représente par conséquent la stabilité, la continuité du pouvoir.

Cependant, le Président de la République reste responsable pour tout délit de droit commun qu'il commettrait et serait de ce fait soumis aux lois ordinaires.

Concernant la charge présidentielle, si le Président n'est pas responsable politiquement, il l'est, par contre, lorsqu'il s'agit de deux cas limitativement énumérés par la Constitution, à savoir la violation de la Constitution et la haute trahison (art. 60). Dans ces deux dernières hypothèses comme dans celle des délits de droit commun, le Président n'est mis en accusation que par la Chambre des Députés qui décide à la majorité des 2/3 des membres composant légalement l'Assemblée. Cette mise en accusation ne signifie pas que le Parlement prononce un jugement; ce soin est laissé à la Haute Cour formée de 7 députés élus par la Chambre et des 8 plus hauts magistrats, laquelle Cour, prévue par le 80e article constitutionnel, n'a pas encore été constitué.

La conséquence directe de cette mise en accusation engendre la suspension des fonctions présidentielles.

Section III. Vacance du pouvoir présidentiel.

En effet, le Président n'exerce plus ses fonctions depuis la mise en accusation jusqu'au moment où la Haute Cour prononce son arrêt.

Que devient l'exercice du pouvoir exécutif dans cet intervalle? Ce pouvoir est confié au Gouvernement durant tout le temps de la suspension des pouvoirs du Président de la République.

Restons dans cette période intérimaire et demandons-nous ce qui pourrait bien se passer. Le Parlement pourrait-il mettre en minorité le Gouvernement? Celui-ci pourrait-il prononcer la dissolution de la Chambre? La Constitution pourrait-elle être révisée? Autant de questions vitales qui se poseraient suivant la conjoncture politique et les intérêts des uns et des autres.

A ces trois questions, nous répondrons par la négative. Le Parlement ne pourrait renvoyer le Gouvernement, sinon ce serait mettre fin carrément à l'Exécutif. Qui donc assumerait cette charge? Le Gouvernement ne pourrait en profiter et dissoudre la Chambre. Comment fonctionnerait ce parlementarisme quand le Chef de l'État est suspendu de ses fonctions et la Chambre sans existence légale?

La révision de la Constitution est une chose trop importante pour qu'elle puisse être envisagée durant l'intervalle de temps consacré à la mise en accusation du Président pour délit de droit commun, pour violation, précisément, de la Constitution ou pour haute trahison.

Il convient de souligner que le sexennat d'un Président peut prendre fin également par suite de démission ou de décès. Dans ces deux hypothèses, il y a vacance de la charge présidentielle. L'article 74 de la Constitution nous éclaire sur les conséquences. Il y est stipulé que l'Assemblée se réunit immédiatement et de plein droit pour élire un nouveau Président et si au moment où se produit cette vacance la Chambre est dissoute, les collèges électoraux sont convoqués sans retard et la Chambre se réunit aussitôt les élections faites. Cet article, tel que nous venons de le citer est logique. En effet, il n'y a pas de temps à perdre quand le Président remet sa démission ou quand il décède. La continuité doit être assurée au plus vite.

Par contre, cet article entre en contradiction avec ce que nous avions précédemment constaté lorsqu'il stipule que la vacance intervient... « par décès, démission ou pour toute autre cause... ». Or, « pour toute autre cause », cela peut être aussi la mise en accusation du Président dans les termes des articles 60 et 61.

Dans le cadre de ces derniers articles, le Président est suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que la Haute Cour rende son verdict, et dans le libellé de l'article 74, il est procédé immédiatement à l'élection d'un nouveau Président.

A notre avis, l'expression « pour toute autre cause » (art. 74) doit être remaniée en lui ajoutant une exception. Cet article deviendrait comme suit: « En cas de vacance de la Présidence par décès, démission ou pour toute autre cause (hormis le cas de la mise en accusation prévue dans les articles 60 et 61), l'Assemblée se réunit immédiatement et de plein droit pour élire un nouveau Président... ».

Notre but maintenant, après avoir rassemblé dans le Titre I toutes les données relatives à ce que nous avons catégorisé comme « généralités constitutionnelles », est de nous pencher, d'une part, sur les pouvoirs du Président de la République, de les relever, de les analyser, et, d'autre part, de déterminer les différents obstacles, freins, embûches, en un mot les limites mêmes de ces pouvoirs.

TITRE II

POUVOIRS ET LIMITES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

CHAPITRE I

LES POUVOIRS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

L'analyse de notre premier point, à savoir les pouvoirs du Président de la République, serait pour le moins incomplète et injustifiée si nous l'abordions de suite à travers les clauses constitutionnelles. Elle serait pour le moins froide et coupée de ses racines si nous la commencions avec les attributions du premier Président au moment de notre Indépendance en 1943. Nous tournerions le dos ne serait-ce qu'à la sociologie et à l'histoire si nous n'essayions pas auparavant de situer ce que l'on entend par « pouvoir politique » ou plus exactement par « détenteur du pouvoir politique », non seulement au Liban, mais dans les pays arabes du Machrek et du Maghreb, c'est-à-dire dans le monde arabe. Peut-être les mêmes caractéristiques se retrouvent-elles en Afrique, en Asie, en Amérique latine et centrale, c'est-à-dire dans le Tiers-Monde ?

SECTION I. ÉVOLUTION DU POUVOIR POLITIQUE.

En effet, les pays du Tiers-Monde (inclusion faite des pays arabes) semblent partager le même concept quant à l'organe détenteur du pouvoir politique.

§ 1. *L'aspect socio-politique.*

Il s'agit, pour nous en tenir au seul monde arabe, non pas d'une équipe dirigeante, mais d'un Chef assisté d'une équipe qui l'aide dans sa tâche. Le pays arabe est connu par le nom de son Chef, de son dirigeant. Certaines personnes ne sauraient pas situer sur une carte de géographie le Maroc ou le Koweit mais ne se tromperont pas sur le noms de leur Chef d'État. On dira aisément « l'Algérie de Boumédienne »

ou le « Soudan de Noumeiry » avec une arrière-pensée de possession. Imaginons le même procédé avec la Belgique ou le Danemark! Par contre, on pourrait savoir où se situe la Suisse, on saura qu'elle est divisée en cantons, que plusieurs langues sont officielles suivant les régions, mais nous parions qu'on ignorera le nom du Président de la Confédération Hélvétique.

L'histoire arabe est jalonnée de Chefs prestigieux (et moins prestigieux) qui ont marqué de leur empreinte la vie de leurs peuples pour le meilleur et pour le pire. Cette conception que l'on a du Chef n'est pas différente de celle que l'on a de son père, de son oncle, de son grand frère, du fils aîné etc. Cet esprit se retrouve également en dehors de la famille, notamment dans la conception que l'on se fait de son directeur, de son Chef de service, de son Chef de section dans le parti politique ou du Chef de parti lui-même. Il n'y a qu'à constater les marques de déférence, les courbettes, les services que l'on tient à rendre à son Chef. Les excès de colère de ce dernier, l'injustice qu'il peut engendrer entre les subalternes sont excusés par des paroles bienveillantes; ne pardonne-t-on pas à son père quand il se trompe, s'il se trompe?

Notre vie quotidienne n'est pas déphasée par rapport à notre vie publique. L'idée du Chef (de famille ou d'État) est sensiblement la même de la Mauritanie jusqu'au Golfe Arabe. Le citoyen arabe ne trouve pas étrange que des pouvoirs très importants puissent être concentrés entre les mains d'un même organe. La séparation des pouvoirs n'est pas encore entrée dans nos mœurs politiques. C'est une idée occidentale. Le citoyen arabe n'est pas encore familiarisé avec la dimension horizontale de la politique. Il voit mieux les choses quand elles sont disposées selon la dimension verticale. Il cherche d'abord à savoir qui est le Chef même si l'objet de sa requête concerne le huitième fonctionnaire de la hiérarchie administrative. Il ne se sent à l'aise, en confiance que lorsqu'il aura parlé avec le Chef, même si celui-ci ne s'est contenté que de promesses sans lendemain. Peut-on expliquer en partie ce phénomène par le fait que les sociétés arabes sont dans leur quasi-majorité des sociétés monolithiques? Les idées du Chef sont transmises à travers tous les canaux du pouvoir de haut en bas, par le biais d'assemblées (quand elles existent) qui portent le nom de législatives et qui sont en fait consultatives. La façade politique de nos Parlements est de se donner l'illusion du pouvoir alors que ceux-ci n'ont en fait pour rôle

que de réceptionner, de capter les idées du « Zaïm » et de les amplifier en se donnant encore l'illusion qu'ils en sont l'émanation.

Le monolithisme est-il la seule explication de cette idée ancrée dans le cerveau du citoyen arabe que le Chef est tout? D'autres sociétés politiques présentent aussi ce caractère monolithique, telles que les sociétés marxistes ou fascistes. Le concept de Chef est-il le même que dans les sociétés politiques arabes?

Hormis le cas très spécial d'Adolf Hitler et de l'envoûtement qu'il a eu sur les masses allemandes, il semble que le dirigeant n° 1 des États marxistes ou fascistes, tout en étant l'animateur de la politique, ne représente pas, à lui seul, un focus décisionnel: le centre de décisions reste aux mains du Politburo du Comité Central du parti communiste ou de l'État-major du parti fasciste, à telle enseigne que le parti politique unique qui porte son Chef à diriger la nation est un parti fort, structuré, très organisé. La chute ou le limogeage du Chef est censé entraîner rapidement son remplacement par un membre de la direction politique.

Dans les pays arabes, la force du parti politique unique n'a rien de comparable même si certains partis font sérieusement un effort en ce sens. Il reste que le Chef arabe tient plus les rênes du pouvoir grâce à son style, à la dextérité de son verbe, à la démagogie qu'il manie habilement, qu'à un programme d'action socio-économique, même s'il s'est trouvé des cas où le Chef était animé du souci d'élever le niveau de vie de son peuple.

Le monolithisme, s'il se trouve être la ligne de force de l'ensemble des pays arabes, est évité partiellement au Maroc par le fait qu'il postule aussi bien dans sa Constitution de 1962 (art. 3) que dans celle de 1970 (même article) l'impossibilité de constituer un parti unique. Cependant, en dépit de l'existence d'un pluralisme politique oscillant de la gauche (Parti Communiste Marocain) à la droite (Parti de l'Istiqlal), la monarchie monopolise le pouvoir.

Le Liban échappe de par sa structure inter-communautaire au système de parti unique. On dit, par ailleurs, que toutes les idées développées dans le monde arabe trouvent leur creuset au Liban. Ce n'est pas faux. Le pluralisme libanais permet-il de se soustraire à l'idée que l'on se fait du Chef, en un mot, le Liban constitue-t-il une exception au concept que le Chef est tout? Apparemment oui, en fait non. Ceci est dû notamment à l'existence d'une féodalité politique, mobilière et

immobilière qui développe ses racines tout azimut à tous les échelons du pouvoir, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Comment se reconnaît un féodal? A son comportement plus qu'à la classe féodale dont il est issu. Le Liban, hélas, n'échappe pas à l'idée que son père est tout, que son frère aîné est tout, que son directeur est tout, que le Chef est tout, quand bien même la féodalité libanaise baignerait dans la démocratie libanaise ou la démocratie dans la féodalité. Le sous-sol est féodal, le sol est démocratique.

Le terrain sociologique étant délimité, une vue rétrospective est nécessaire. Que nous enseigne notre histoire? Nous nous contenterons d'un bref rappel historique qui nous mènera 5 siècles plus tôt, car c'est à travers l'histoire de ces quelques centaines d'années que s'est réellement formée la trame politique du Liban actuel.

§ 2. *L'aspect historico-politique.*

Nous ne nous attarderons pas sur le déroulement de l'histoire de cette période, car ce n'est pas l'objet de notre étude. Nous confinerons notre analyse au seul point qui nous intéresse ici: relever les indices qui témoignent de la polarisation du pouvoir aux mains d'un titulaire qui a changé d'identité et de nature certes, mais dont la mainmise sur les rouages administratifs et politiques a été manifeste.

Que retire-t-on de la période qui s'étend de 1516, début de la conquête ottomane, à nos jours, en passant par la phase constitutionnelle de 1926 et par les amendements constitutionnels qui ont suivi cette dernière date?

A. *La période pré-constitutionnelle.*

Notre développement commencera avec la dynastie des Maans eu égard au fait que l'on considère comme fondamentaux pour l'histoire de notre pays les événements politiques qui s'y sont déroulés.

a) L'Émirat.

L'Émir Fakhreddine I, en réussissant à s'imposer aux autres clans féodaux, devenait le sommet d'une pyramide dont la base était constituée par les paysans. Une classe intermédiaire, les féodaux, se chargeaient de la perception des impôts desquels l'Émir puisait une part prépondérante aux fins d'entretien de ses troupes. Maître de l'Administration dont il avait la gestion, il nommait et révoquait les

fonctionnaires. « Un concours de facteurs d'ordre moral et politique était à l'origine de la suprématie que l'Émir exerçait sur les féodaux... » (« La Formation historique du Liban politique et constitutionnel ». Éd. Rabbath. Publi. Univ. Liban. Beyrouth, 1973. Page 171).

Son fils, celui que l'on surnomma le Grand Fakhreddine, « était parvenu à réaliser l'unité géographique du Liban dans les limites que les Libanais de 1920 revendiqueront, au titre de frontières naturelles pour la fondation de l'État du Grand-Liban » (id. page 173).

Sa politique fut déterminante pour la réalisation d'objectifs tels que « la sécurité, alliée à une justice énergique; la prospérité, assurée par les progrès de l'agriculture et le développement du commerce..., l'égalité dans la liberté de conscience et de culte, assurée à tous les Libanais sans distinction de religion... » (id. page 174).

Refusant de jouer le rôle de vassal de la Porte, l'Émir régnant convoitait de renforcer son pays en le tournant vers l'Occident sur lequel il comptait pour développer au Liban non seulement le commerce et l'agriculture mais également les arts. Son exil de 1613 à 1618 chez les Médicis lui fut profitable car c'est avec eux qu'il conclut des accords d'ordre économique et militaire.

Aux Émirs Fakhreddine I et II de la dynastie des Maans succédèrent les Émirs Chéhab en 1697. Ceux-ci continuèrent cette ouverture de Fakhreddine II en tournant leurs regards vers l'Europe. C'est à la faveur de cette politique que les courants politiques et culturels nouveaux ont pris racine dans la Montagne libanaise par le canal des missions religieuses.

Cet exemple pris dans une période relativement récente de l'histoire du Liban prouve, s'il en est besoin et sans remonter plus avant, l'ouverture de ce pays vers l'extérieur, à telle enseigne que notre politique étrangère en a été imprégnée jusqu'à nos jours. Il n'y a qu'à constater le prestige dont le Liban jouit auprès des capitales occidentales et arabes, tant à travers la cause du peuple palestinien qu'elle défend âprement à chaque occasion, qu'à travers son expérience de symbiose islamo-chrétienne, pour se faire à l'idée que l'initiative en revient en premier lieu tant aux Maans (Fakhreddine) qu'aux Chéhab.

Nous n'insisterons pas sur l'aspect de la politique interne de l'Émirat féodal que l'on peut rapprocher, dans une certaine mesure, du régime seigneurial en Europe.

Ce régime féodal craqua avec Béchir III sous les coups de boutoir des luttes confessionnelles en 1842, après la courte période d'occupation égyptienne de 1832 à 1840 sous Ibrahim Pacha (fils aîné de Méhémet Ali).

b) Le Caïmacamat.

Un double Caïmacamat s'instaura de 1843 à 1860 (l'un druze et l'autre maronite). Ce système consacra la rupture entre deux communautés religieuses. « ... la substitution du nouveau régime à l'Émirat féodal de jadis amena nécessairement la perte de l'autonomie politique et administrative dont le Liban avait traditionnellement joui, en dépit de la suzeraineté ottomane qui la couvrait de sa menace constante; désormais chacun des deux Caïmacamats relevait directement du Gouvernement turc qui nommait le Caïmacam et le soumettait à ses volontés » (id. page 197).

Ainsi, les Caïmacamats druze et maronite dépendèrent du Pacha de Saïda. Le pouvoir était donc entre les mains de ce dernier. Le Liban passa par trois crises d'ordre politique, social et confessionnel avant la chute de l'empire ottoman, trois étapes connues sous le nom de première, seconde et troisième Haraka dont les troubles éclatèrent respectivement en 1841, 1845 et 1860.

Au nom de l'Europe, la France intervint au Liban et une Commission internationale de cinq pays mit au point le 9 juin 1861 le premier Protocole accompagné du Statut organique du Mont-Liban. Le 6 septembre 1864, un nouveau Protocole est signé, venant en remplacement du précédent.

Ces textes juridiques sont importants car ils ont permis au Liban d'être régi par le système du Moutessarifat jusqu'en 1915, suite à l'accord des 5 Puissances et de la Turquie.

c) Le Moutessarifat.

Il est intéressant de relever les caractéristiques de ce régime. Chaque arrondissement fut administré par un Caïmacam designé par le Moutessarif, sorte de gouverneur, et c'est précisément ce dernier qui est titulaire du pouvoir exécutif.

Quels sont ses pouvoirs?

Le Moutessarif « est investi de toutes les attributions du pouvoir exécutif, il veillera au maintien de l'ordre et de la sécurité publique

dans toute l'étendue de la Montagne, percevra les impôts et nommera, sous sa responsabilité, en vertu du pouvoir qu'il percevra de Sa Majesté Impériale le Sultan, les agents administratifs. Il instituera les juges, convoquera et présidera le Medjliss administratif central et procurera l'exécution de toutes les sentences légalement rendues par les tribunaux, sauf les décisions prévues par l'art. 8 » (Règlement instituant le Moutessarifat. Cf. op. cit. page 213).

Son article premier dispose que le Mont-Liban « sera administré par un Gouverneur chrétien, nommé par la Sublime Porte, et relevant d'elle directement ». A côté du pouvoir exécutif, un Conseil Représentatif fut institué. Sa tâche essentielle fut non pas d'édicter des lois, mais était d'ordre administratif. Il était également chargé de la répartition des impôts et du contrôle de la gestion des revenus. La répartition de ses sièges (12 au total) se fit sur une base communautaire (ce chiffre sera élevé à 14 membres en 1914).

Ce régime prit fin par une Ordonnance de Jémal Pacha du 23 mars 1915, lequel dissout le Conseil Représentatif. Le dernier Moutessarif présenta sa démission. Trois Gouverneurs turcs musulmans assurèrent la relève jusqu'en 1918 (les 8 premiers Moutessarifs étaient de confession chrétienne).

Puis vint le Mandat français. Il s'instaura en Syrie, en Palestine et en Mésopotamie au terme de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

Nous ne retiendrons du Mandat que l'aspect qui intéresse notre sujet.

d) Le Haut-Commissaire français.

Le 1er septembre 1920 est proclamé l'État du Grand-Liban. Le décret français du 23 novembre 1920 réglemente les pouvoirs du Haut-Commissaire en même temps que les attributions du Secrétaire Général du Haut-Commissariat (op. cit. page 336).

Quelques Arrêtés vont retenir notre attention. L'Arrêté n° 336 confie le pouvoir exécutif, en vertu d'une délégation du Haut-Commissaire, à un Haut-Fonctionnaire français qui prend le titre de Gouverneur du Grand-Liban. Ce Gouverneur, assisté de Conseillers techniques français, est responsable vis-à-vis du Haut-Commissaire de l'ordre et de la sécurité. Il établit le budget de l'État et des Municipalités, il

nomme les fonctionnaires. Il peut requérir la force armée. (Cf. « La Constitution libanaise du 23 mai 1926 révisée le 17 octobre 1927 ». Philippe Grousset. Thèse 1928).

Le 8 mars 1922, l'Arrêté précédent est remplacé par l'Arrêté 1304 et 1304 bis.

Ce dernier texte institue un Conseil Représentatif dont le rôle n'est pas législatif, mais comme l'indique sa terminologie, il reste représentatif.

Les pouvoirs exécutifs et législatifs sont entre les mains d'un même organe: le Haut-Commissaire. Le Conseil Représentatif n'est plus nommé, il est élu selon les bases de l'Arrêté 1307 du 10 mars 1922. Ce Conseil remplace la Commission Administrative composée de 17 membres laquelle fut créée en vertu d'un Arrêté du Haut-Commissaire en date du 21 septembre 1920. Le rôle du Conseil Représentatif fut très limité. Malgré son caractère électif (suffrage universel), par opposition à la Commission administrative qui était nommée, il reste éloigné d'une véritable structure parlementaire. Un 2e Conseil Représentatif vit le jour entre le 13 juillet 1925 et le 23 mai 1926 ayant la même composition que le premier. Le Grand-Liban sera à partir de 1926 régi par un régime constitutionnel.

Notre survol à travers quelques siècles d'histoire libanaise nous a conduit de l'occupation ottomane en 1516 jusqu'à l'avènement du régime constitutionnel libanais en 1926. Cette période très importante pour notre pays a été, comme nous l'avons montré, dominée par la présence d'un organe détenteur du pouvoir et ce, à travers l'Émirat féodal de Fakhreddine I et II en passant par le double Caïmacamat, le Moutessarifat et les premières années du Mandat français avec l'existence d'un Haut-Commissaire qui a cumulé les pouvoirs exécutif et législatif en dépit de l'illusion d'un embryon démocratique représenté par la présence d'un Conseil d'ordre plutôt consultatif.

Nous nous sommes attachés à relever de l'histoire de cette période pré-constitutionnelle les éléments qui concourent à montrer que les populations libanaises ont été soumises, malgré les différentes formules employées, à la même notion de pouvoir politique: l'essentiel des pouvoirs résidant entre les mains d'une même personne.

La confusion des pouvoirs, et non la séparation des pouvoirs, fut en fait le concept politique classique de notre pays. Qu'il s'agisse du

politique proprement dit ou du religieux, ou des deux à la fois, compte tenu de la structure intercommunautaire libanaise, un Chef a dominé, qu'il ait été libanais ou étranger, que ce soit au sommet de la pyramide administrative ou politique ou à l'intérieur des divers clivages socio-politiques.

Notre tentative, en nous penchant sur l'histoire politique de ce pays, était de déterminer les racines du pouvoir politique au Liban, non de nous interroger sur le bien-fondé de ce pouvoir, mais d'établir un constat afin de mieux en saisir le mécanisme. Comme l'écrivait Pierre Rondot (« Les structures socio-politiques de la Nation libanaise », Revue française de Science Politique, 1954): « Toute étude du Liban moderne exige un rappel de son évolution historique, une analyse des éléments sociaux traditionnels ».

B. *La Constitution libanaise.*

Le rappel des dernières années qui ont précédé la proclamation de la Constitution nous semble nécessaire.

L'article premier de la Déclaration de Mandat entérinée par la Société des Nations le 24 juillet 1922 postulait: « Le Mandataire élaborera, dans un délai de trois ans, à dater de l'entrée en application du présent Mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban. Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant lesdits territoires. Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme États indépendants... » (Philippe Grousset op. cit.) (E. Rabbath op. cit. page 359).

Le délai est donc fixé. Le Liban connaîtra un régime constitutionnel. La loi des lois ne sera pas l'apanage exclusif de la puissance mandataire, mais « sera préparée d'accord avec les autorités indigènes... »; de plus, les populations auront leur mot à dire dans l'élaboration du texte organique.

Depuis la proclamation de l'État du Grand-Liban le 1er septembre 1920 par le Général Gouraud jusqu'à la mise en vigueur de la Constitution le 23 mai 1926, trois Haut-Commissaires ont succédé au Général Gouraud, à savoir Messieurs Weygand, Sarrail et Henri de

Jouvenel. C'est notamment l'insurrection syrienne de 1925 dans le Djebel druze qui précipita les Autorités françaises à doter le Liban d'une Constitution.

Une enquête sous forme de questionnaire fut menée auprès de moins de deux cents personnes (189) pour la plupart des notables. Les réponses obtenues mettaient l'accent sur le choix d'un régime républicain, sur l'instauration d'un bicaméralisme, sur la répartition des sièges à l'Assemblée sur une base confessionnelle (178 oui et 11 non), sur le recrutement des sénateurs (en partie nommés et en partie élus)...

Quant à la question de savoir si le texte constitutionnel a été l'œuvre de la Puissance mandataire ou celle des « Autorités indigènes » ou la résultante d'un travail en commun entre Français et Libanais, nous nous en remettons au Professeur Rabbath qui écrit: « ... la Constitution, qui allait sortir des délibérations du Conseil représentatif, ressemblait étrangement, en sa configuration générale, à la Constitution de la IIIème République... D'ailleurs, la terminologie utilisée dans le texte arabe renferme des impropriétés de langage, suffisamment révélatrices de son origine française. Aussi, est-il possible de croire que la Commission de Beyrouth s'était contentée d'apporter au projet primitif quelques retouches et adjonctions, en ce qui concerne notamment l'intégrité du territoire libanais et ses frontières, les libertés publiques et les droits individuels, les privilèges des Communautés tout particulièrement, dont les dispositions figurant au seuil de la Constitution, paraissent bien être de la plume de Michel Chiha » (op. cit. page 372 et 273). Cependant, il y a lieu d'ajouter que l'inspiration des trois lois constitutionnelles françaises de 1875 ne fut pas exclusive. En effet, la Constitution belge de 1831, la Charte française de 1830 et la Constitution égyptienne de 1923 ne furent pas étrangères à l'esprit qui a animé la rédaction de notre Constitution.

Plusieurs auteurs ont déjà relevé cette ressemblance. Citons, entre autres, ce que professait Dr Antoine Azar à l'Université Saint-Joseph de Beyrouth (cours intitulé « Régime et vie politique au Liban », 1967-1968) : « Il a suffi de remplacer dans le texte égyptien le roi par le Président de la République pour faire du Président libanais le personnage central de notre Constitution. C'est effectivement ce qui s'est produit... l'imitation est poussée jusqu'à l'adoption d'un même plan qui sert d'ossature générale au texte constitutionnel ».

Pour notre part, relevons des Constitutions libanaise, belge et égyptienne les articles relatifs au pouvoir exécutif:

Art. 17 de la Constitution libanaise: « Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République qui l'exerce avec l'assistance des ministres dans les conditions établies par la présente Constitution ».

Art. 29 de la Constitution belge: « Au Roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution ».

Art. 29 de la Constitution égyptienne: « Le pouvoir exécutif appartient au Roi dans les conditions établies par la présente Constitution ».

Comment se présentait la Constitution libanaise en 1926 en ce qui concerne les pouvoirs du Président de la République, compte tenu du fait que des amendements ont été apportés par la suite?

La Constitution libanaise est datée du 23 mai 1926. Elle fut amendée le 17 octobre 1927, le 8 mai 1929, le 11 novembre 1943, le 7 décembre 1943, le 21 janvier 1947 et enfin le 22 mars 1948.

Quel a été l'objet des amendements constitutionnels? Tous ont porté, entre autres, sur les pouvoirs du Président de la République, exception faite de l'amendement du 7 décembre 1943, lequel est formé d'un article unique dont l'objet concerne le drapeau libanais, et du dernier amendement qui concerne le renouvellement exceptionnel du Président en exercice.

Nous avons pu relever que, parmi les dispositions constitutionnelles qui regardent le Président de la République, 17 articles ont trait aux pouvoirs du Chef de l'État. Nous avons pensé nous pencher sur ces 17 articles, d'en examiner le contenu, de les situer dans leur contexte historique et ce, afin d'en saisir l'aspect évolutif.

a) Dispositions originelles.

Nous constatons que 2 articles rédigés en 1926 sont toujours en vigueur; il s'agit de l'article 54 qui stipule: « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par le ou les ministres intéressés. Il est fait exception pour la nomination et la révocation des ministres ».

Le contreseing ministériel est donc exigé. Cela se comprend puisque la responsabilité politique incombe au(x) ministre(s). Nous avons vu dans notre Titre I que le Président de la République n'est responsable

des actes de sa fonction que dans deux hypothèses: la violation de la Constitution et la haute trahison. Le contreseing ministériel n'est pas exigé dans le cas de nomination et de révocation des ministres.

Il y a lieu de noter que dans la pratique constitutionnelle deux cas de révocation, en vertu de ce même article, sont intervenus depuis notre indépendance en 1943 jusqu'à nos jours. Le premier renvoi d'un ministre remonte à septembre 1952: le Président du Conseil, M. Sami el Solh, qui venait de faire une déclaration hostile au Président de la République à la Chambre des Députés, déclaration qui entraîna le retrait de plusieurs ministres de la séance parlementaire, fut révoqué par M. Béchara el-Khoury. Le fait que l'on dise que M. Solh avait l'intention, à l'issue de la séance, de présenter sa démission au Chef de l'État, et que la démission et la révocation furent simultanées, n'enlève rien à l'aspect constitutionnel de l'affaire: le Président Khoury a usé des pouvoirs que lui confère la Constitution dans son article 53 que nous verrons dans les pages suivantes. Cette révocation ne porta que la seule signature du Président Khoury.

Le deuxième cas de révocation est beaucoup plus récent. Il concerne M. Henri Eddé, alors ministre de l'Éducation Nationale, lequel fut démis de ses fonctions le 2 octobre 1972 à la suite de son manifeste-programme. Une polémique s'en suivit, relatée par la presse locale. Certains politiciens et certains journaux relevaient qu'il s'était agi d'une sanction trop sévère au regard de la « faute » commise et que par ailleurs, le décret de révocation, aux termes de l'article 54 précité, ne devait être que l'émanation de la seule décision présidentielle. Or, l'acte de révocation signé par le Président de la République, M. Soleiman Frangié, fut contresigné par M. Saëb Salam, alors Président du Conseil.

La signature de M. Salam voulait-elle signifier que le Chef du Gouvernement était en plein accord avec la décision prise par le Chef de l'État et que de ce fait, cette révocation d'un ministre, fait quasi-unique dans nos annales, ne devait pas donner libre cours trop longtemps à des supputations politiques? Le poids des deux Présidents pesait dans la décision de révocation.

Par ailleurs, la signature de M. Salam en tant que Président du Conseil ne signifiait-elle pas qu'il endossait la responsabilité politique

de cet acte, étant donné que le Président de la République en est constitutionnellement exclu. Dans le cas où cette décision aurait entraîné la désapprobation de certains ministres ou d'un nombre non négligeable de députés, il s'en serait suivi les conséquences ci-après.

— La démission de quelques ministres auquel cas le Président Salam aurait pu remanier son Cabinet en procédant à un replâtrage ministériel.

— La démission de l'ensemble du Cabinet auquel cas le Président Salam aurait remis au Président Frangié la démission de tout le Gouvernement et le Président de la République aurait nommé un nouveau Chef de Gouvernement, à moins qu'il aurait demandé à M. Salam de succéder à lui-même.

— Le Cabinet reste en place mais il est désapprouvé par les députés, auquel cas la Chambre peut renverser le Gouvernement et le Président Frangié aurait eu le choix entre choisir un nouveau Président du Conseil ou signer un décret de dissolution de la Chambre, renvoyant les députés devant le corps électoral.

Quelles que soient ces hypothèses, le Président de la République serait resté en dernier recours l'arbitre de la situation. La responsabilité politique incombe au Président du Conseil. C'est le jeu parlementaire.

Cette explication de l'acte du 2 octobre 1972 ne nous empêche pas de poser une question quant à l'avenir. En effet, qu'adviendra-t-il dans le cas d'une nouvelle révocation d'un ministre prononcée par la seule signature du Président de la République comme le stipule la Constitution, c'est-à-dire sans contreseing ministériel? Les partisans de cette révocation s'appuiront sur la Constitution en affirmant que le Président de la République n'a fait que l'appliquer et les adversaires mettront en exergue le fait qu'il y a eu un précédent et que le Président du Conseil aurait dû également apposer sa signature et que s'il ne l'a pas fait, c'est qu'il ne partage pas l'avis du Chef de l'État.

Deux choses paraissent certaines. La première, c'est que beaucoup de pouvoirs se sont développés en marge même de la Constitution. Témoin ceux du Président du Conseil, lequel tire sa force de la pratique politique et non pas des dispositions constitutionnelles, lesquelles lui réservent la portion congrue des pouvoirs. La deuxième, c'est que le contreseing ministériel apposé à l'acte de révocation du ministre Eddé constitue un précédent qu'on ne saurait nier. Comment dès lors régler

le problème que nous posons ci-haut? Le Président du Conseil devra contresigner l'acte de révocation et endosser toute la responsabilité de l'acte s'il est d'accord avec le Président de la République. S'il ne le fait pas, il ne pourra pas échapper au doute qu'il ne partage pas la décision du Chef de l'État. Si réellement il désapprouve la décision présidentielle, il devra se manifester en présentant sa démission.

Nous relevons toutefois une seule exception, celle où le Président de la République signe un décret de révocation d'un ministre sans en informer au préalable le Chef du Gouvernement. L'absence de contreseing dans cette hypothèse n'est pas sujette à interprétation.

Un autre article constitutionnel traitant des pouvoirs du Président de la République n'a pas subi de variation depuis 1926. Il s'agit de l'article 17 qui postule: « Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République qui l'exerce avec l'assistance des ministres dans les conditions établies par la présente Constitution ». Cet article avec le précédent, lequel confiait en 1926 le pouvoir législatif au Sénat et à la Chambre des Députés, établit la séparation des pouvoirs entre le Législatif et l'Exécutif.

Nous avons déjà noté la similitude de rédaction et d'esprit qui animent cet article 17 avec les Constitutions belge de 1831 (art. 29) et égyptienne de 1923 (art. 29). Nous remarquons qu'il n'est pas question d'une dualité de l'Exécutif. L'expression « Premier Ministre » ou « Chef de Gouvernement » ou « Président de Conseil » n'est pas utilisée. Par contre, il s'agit « d'assistance de ministres »: le véritable Chef du pouvoir exécutif est le Président de la République.

D'autres pouvoirs aussi importants existent dans la Constitution rédigée en 1926. Cependant, ils ont subi depuis une légère variation.

b) Dispositions légèrement amendées.

Le Président de la République dispose d'un pouvoir d'ajournement de la Chambre. Cependant, ce pouvoir reste doublement limité: il ne peut procéder ainsi qu'une seule fois par session parlementaire, et le temps de l'ajournement ne peut excéder un mois; le Président est donc astreint à une limite temporelle d'une part, et à la fréquence du renvoi de la réunion parlementaire à une date ultérieure d'autre part. Toute réunion de la Chambre durant le mois de l'ajournement serait illégale.

Établissons une comparaison avec le texte français de 1875, l'une des sources de notre Constitution. Nous constatons l'analogie frappante entre les deux lois constitutionnelles française et libanaise. En effet, la troisième loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 relative aux rapports des Pouvoirs Publics stipule dans son article 2: « ... Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session ».

Le texte libanais de 1926 est ainsi rédigé: « Le Président de la République peut ajourner le Parlement pour une durée n'excédant pas un mois. Il ne peut le faire deux fois dans la même session ».

La forme du libellé est comparable et la fréquence est différente. Permis jusqu'à 2 fois en France sous la IIIème République, l'ajournement, en droit libanais, du Parlement ne l'est qu'une seule fois par session. Le pouvoir accordé donc au Président libanais en 1926 était plus limité que celui confié au Président français de 1875.

Cet article relatif à l'ajournement a-t-il subi une modification en droit constitutionnel français et libanais? En France, on ne trouve plus de trace d'un semblable pouvoir en 1946 et en 1958. Certes, une allusion y est faite dans l'avant-dernière Constitution. Constatons-le: « ... Sont considérés comme interruption de session les ajournements de séance supérieurs à huit jours francs »; nous le voyons, il ne s'agit pas dans ce cas d'un pouvoir présidentiel.

Au Liban, l'article 59 de la Constitution de 1926 a été amendé l'année suivante. L'article y relatif (art. 33 de la loi constitutionnelle du 17 octobre 1927) substitue le terme « Chambre » à celui de « Parlement », ceci en raison de la suppression du bicaméralisme. C'est ce texte amendé qui continue à nous régir jusqu'à présent.

En conséquence, le Président français disposait sous la IIIème République française d'un pouvoir d'ajournement plus important que celui du Président libanais en 1926. Les choses se sont inversées lors des IVème et Vème Républiques françaises durant lesquelles ce pouvoir n'existe plus. Quant au Président libanais, l'amendement de 1927 n'a pas altéré ni renforcé le fond de cette disposition, il garde en mains un pouvoir qui n'a subi aucune variation si ce n'est que formel.

Un autre pouvoir est confié également au Chef de l'Exécutif. Il promulgue les lois. Une limite de temps lui est imposée: un mois pour les lois ordinaires, à compter du moment où celles-ci sont transmises

ordinaires délimitées dans le temps. Elles s'échelonnent respectivement du premier mardi qui suit le 15 mars à fin mai, et du premier mardi qui suit le 15 octobre à la fin de l'année. Il existe d'autres occasions où la Chambre se réunit de plein droit. Il en est ainsi aux fins d'élection du Président de la République, soit un mois au moins et deux mois au plus tard avant l'expiration du mandat présidentiel. Ce n'est pas tout. La Chambre est tenue de se réunir en cas de vacance de la Présidence par décès, démission ou pour toute autre cause.

Hormis ces cas de convocation de la Chambre, il y a lieu d'indiquer que le Président dispose d'un droit constitutionnel. Il peut convoquer le Parlement en session extraordinaire.

Cependant, le décret présidentiel doit fixer l'ouverture et la clôture desdites sessions. L'ordre du jour doit être également précisé. Nous trouvons ces dispositions dans la Constitution de 1926. Précisons que l'article y relatif a subi une modification: la convocation en session extraordinaire peut venir sur l'initiative des parlementaires. Depuis le texte originel, il en est ainsi. Ce qui fut modifié c'est le quota des suffrages exigé pour une telle action. En 1926 (art. 33), on réclamait la majorité dans chacune des deux Chambres ou le tiers des voix de la Chambre des Députés. L'article 10 de la loi constitutionnelle de 1927 est plus exigeant concernant le quota puisqu'il impose une majorité absolue des membres composant l'Assemblée. Le nombre de voix requis obtenu s'impose au Président de la République, lequel se doit de signer le décret de convocation.

Signalons que la Constitution française de 1958 postule dans son article 30 l'ouverture des sessions extraordinaires de l'Assemblée Nationale. La majorité des membres composant cette Assemblée est suffisante pour entraîner le décret de convocation. La divergence avec notre système consiste dans le point suivant: le pouvoir de convocation en session extraordinaire est confié au Premier Ministre français.

L'un des pouvoirs du Chef de l'Exécutif, en régime parlementaire, consiste dans la faculté du Président de dissoudre le Parlement; ce pouvoir venant contrebalancer la possibilité offerte aux députés de pouvoir renverser le Gouvernement. Les constituants de 1926 ont mis entre les mains du Président de la République une arme terrible, mais somme toute logique dans ce type de régime, type de collaboration des pouvoirs et non pas de séparation des pouvoirs.

Cependant, l'examen des dispositions de 1926 attire notre attention sur plus d'un point. En effet, l'article 55 qui traite de la question pose des limites non négligeables à la mise en pratique de ce droit.

Le décret de dissolution doit être pris en Conseil des Ministres afin d'assurer une certaine collégialité à cette décision qui, de plus, doit porter le contreseing ministériel, puisque les seuls actes dont le contreseing n'est pas exigé sont ceux relatifs à la nomination et à la révocation des ministres. Ce décret doit naturellement être signé avant l'échéance de la législature, sinon quel serait son intérêt? Le décret en question doit contenir les motifs qui ont emporté cette décision et ce, après l'accord des trois quarts de la totalité des sénateurs.

Ces restrictions à l'exercice de ce pouvoir ne sont pas uniques. La Constitution de 1926 en ajoute d'autres. Les motifs dont peut se prévaloir le Président sont limitativement énumérés, à savoir:

1. Le refus de la Chambre de se réunir en session ordinaire ou extraordinaire en dépit de deux convocations successives de la part du Président de la République,

2. Le rejet en bloc du budget dans le but de contrecarrer le travail du Gouvernement,

3. La prise de décisions entraînant la rupture du pays avec le Mandat ou avec la Constitution.

Nous constatons aisément les difficultés dressées pour mettre en pratique le droit de dissolution de la Chambre. Dans le cas où l'Exécutif a usé de son droit de dissolution, le décret de dissolution doit porter convocation des électeurs et les nouvelles élections doivent se dérouler dans un délai ne dépassant pas un trimestre, et la nouvelle Chambre doit se réunir dans les 15 jours qui suivent la proclamation des résultats.

La disposition relative au droit de dissolution a été amendée trois ans plus tard. L'article 4 de la loi constitutionnelle du 8 mai 1929 porte suppression des restrictions précédemment énumérées, ce qui renforce, en rendant plus pratique, ce pouvoir présidentiel.

Cependant, l'utilisation de cette arme n'est pas sans aléas dans certains cas. C'est l'hypothèse d'un conflit aigu qui survient entre les pouvoirs exécutif et législatif; nous savons que ce dernier peut mettre en minorité le Gouvernement et l'obliger à démissionner. Il reste à l'Exécutif la possibilité, s'il le désire, de dissoudre la Chambre. C'est faire du corps électoral l'arbitre de la situation. Quelle sera l'attitude

de l'Exécutif dans le cas où les électeurs ont élu des députés qui reprennent pour leur compte la position de la Chambre sortante? Embarrassante, c'est le moins qu'on puisse dire, car cela signifierait que le peuple partage l'avis des représentants qu'il a choisis. Le Chef de l'Exécutif devrait moralement en tirer les conséquences.

La vie politique libanaise nous permet-elle de poser concrètement le problème? Existe-t-il des cas de dissolution de la Chambre et quelle en est leur nature? Nous nous contenterons de la période qui nous a menés de l'indépendance en 1943 jusqu'à nos jours.

La première Chambre (21 septembre 1943 - 7 avril 1947) fut dissoute par le Président Béchara el-Khoury, lequel voulait éviter que les élections législatives ne se déroulent durant la chaleur de l'été.

Le Président Camille Chamoun mit fin à la troisième Chambre (5 juin 1951 - 3 mai 1953) quelques mois après sa propre élection du 23 septembre 1952 afin qu'une nouvelle Chambre lui soit acquise durant son mandat.

Le Général Fouad Chéhab, élu le 23 septembre 1958, pour les mêmes raisons, prononça la dissolution de la cinquième Chambre (30 juin 1957 - 4 mai 1960).

Ce fut la dernière dissolution prononcée à ce jour. Ainsi donc, des 5 Présidents que le Liban indépendant a connu, à savoir, MM. Béchara el-Khoury, Camille Chamoun, Fouad Chéhab, Charles Hélou et Soleiman Frangié, seuls ces deux derniers n'ont pas usé de cette prérogative. En revanche les trois premiers ont dissout l'Assemblée et chaque fois pour des raisons autres que celles qui résultent d'un conflit majeur entre le Gouvernement et le Parlement.

M. Soleiman Frangié, élu en 1970, est toujours en fonction jusqu'à 1976. Prononcera-t-il la dissolution de la Chambre actuelle issue des dernières élections législatives de 1972?

Il semble que la probabilité pour que ce soit fait soit assez grande car les mandats du Président et des députés ont la même échéance. (La durée de la législature au Liban est de 4 ans).

En outre, le Cabinet actuel, celui des « 22 », subit de nombreuses critiques, tant en ce qui concerne les projets de développement que l'on dit non-exécutés, qu'en ce qui a trait, notamment, à l'inflation qui sévit dans notre pays. Il ressort, d'après l'opinion de certains blocs parlementaires, que de nombreux députés songent de plus en plus à

renvoyer le Cabinet, mais pas avant que n'intervienne le vote du budget. Dans l'hypothèse d'un remaniement ministériel ou même dans l'éventualité d'un renvoi du Gouvernement, ce dernier, avant de rendre son tablier, ne se résoudra-t-il pas à demander au Chef de l'Exécutif de signer un décret de dissolution de la Chambre?

Y a-t-il une différence constitutionnelle entre les droits français et libanais? L'article 12 de la Constitution française de 1958 prévoit le droit de dissolution de la Chambre après consultation du Premier Ministre et des Présidents des Assemblées. A noter que cette Constitution déroge par rapport aux précédentes dans lesquelles le contreseing ministériel était exigé. Depuis 1958, le décret de dissolution est signé par le seul Président de la République. Au Liban, le décret de dissolution de la Chambre est contresigné par le Président du Conseil; ceci par déduction, compte tenu de l'article 54 de la Constitution libanaise qui stipule que chacun des actes du Président doit être contresigné, exception faite de la nomination et de la révocation des ministres.

Par ailleurs, le Président de la République dispose d'un pouvoir non moins important, celui de réviser la Constitution. Ce pouvoir n'est pas monopolistique vu que l'initiative peut également appartenir aux députés. En 1926, il était exigé (art. 76) que le vœu émane des 2/3 des membres composant légalement chacune des 2 Chambres, de même qu'il était stipulé l'obligation de mentionner clairement les matières devant faire l'objet d'une révision. Lorsqu'un accord intervient entre les 2 Chambres quant à l'objet de la révision, il s'en suit un débat qui aux termes de l'article suivant doit être sanctionné par un vote entraînant 31 suffrages pour que la révision soit effective. On sait que la Chambre des Députés comprenait 30 membres et le Sénat 16 membres nommés. On exigeait donc les 2/3 des membres des 2 Chambres.

Si on se penche sur l'amendement intervenu l'année suivante sur cette question, on s'apercevra que la révision a été faite dans un sens plus rigide en ce qui concerne la révision lorsqu'elle émane du Parlement et ce, afin de ne pas permettre aisément une éventuelle révision. La porte à la révision reste toujours ouverte certes, les amendements ultérieurs le prouvent, mais une certaine complexité transpire du nouveau texte. Constatons-le en mettant en évidence le pouvoir du Président et ses limites tels que prévus dans les articles 41 et 42 de la loi constitutionnelle de 1927.

La proposition de révision doit émaner de 10 députés au minimum et entraîner l'adhésion des 2/3 des membres composant légalement l'Assemblée, soit actuellement 66 députés. Le vœu de révision doit faire valoir les questions et les articles visés et le Président de la Chambre le transmet au Gouvernement en lui demandant de préparer un projet dans le sens du vœu parlementaire exprimé. Le Gouvernement peut manifester son approbation et dispose en conséquence d'un délai de 4 mois pour saisir la Chambre du projet en question. Le Gouvernement peut manifester sa désapprobation en renvoyant le vœu à la Chambre, laquelle délibère de nouveau sur cette question à la lumière du désaccord manifesté par le Cabinet.

La Chambre peut réagir en maintenant son vœu, mais il lui faudra pour cela obtenir les 3/4 des voix du Parlement, soit actuellement 74. La décision finale appartient ici au Président de la République qui peut acquiescer au vœu renouvelé de la Chambre de réviser la Constitution. S'il n'est pas d'accord, il doit le prouver en prononçant la dissolution de la Chambre. Il ne pourrait pas, par exemple, être hostile au vœu parlementaire en maintenant la Chambre en exercice. Le pouvoir du Président est réel car il dispose d'un droit de mettre fin au vœu en renvoyant tous les députés devant le corps électoral en attendant les prochaines élections qui doivent se dérouler dans les trois mois.

A cette étape, on pourrait penser que le Président dispose d'un pouvoir absolu puisqu'il décide en dernier ressort de la finalité du vœu émis. Constitutionnellement, il n'en est rien. En effet, la nouvelle Chambre pourrait, pour son propre compte, reprendre le vœu rejeté, auquel cas le Gouvernement doit se soumettre en présentant un projet de loi conformément au vœu dans le délai de 4 mois. Le point de discussion est de savoir ce qu'il faut entendre par l'expression utilisée dans la Constitution, à savoir « insiste » dans la phrase « si la nouvelle Assemblée insiste sur la nécessité de la révision... ». L'insistance de la Chambre se mesure-t-elle à la majorité relative, absolue, des 2/3, des 3/4, à l'unanimité ?

Espérons que notre pays ne puisse jamais arriver jusqu'à l'extrémité de la mise en pratique de cet article constitutionnel en raison du déchaînement des passions qui résulteraient de l'interprétation élastique de son dernier paragraphe. C'était le point de vue constitutionnel.

Pratiquement, il en est autrement en raison du prestige dont jouit le Président de la République dans notre pays. Si le Président montre son désaccord vis-à-vis du vœu parlementaire en signant un décret de dissolution de la Chambre, il est difficilement prévisible que la nouvelle Chambre « insiste » sur le même vœu pour ne pas donner naissance à un désaveu du Président de la République.

Il faut ajouter que dans le cas où la révision constitutionnelle a été agréée par la Chambre, le Président de la République est tenu de promulguer la loi constitutionnelle dans les mêmes conditions et formes que la loi ordinaire. Il peut, dans le délai fixé pour la promulgation, délai classique d'un mois, et délai plus restreint de 5 jours en cas d'urgence (comme signalé antérieurement), demander une nouvelle délibération (comme mentionné également ci-haut). Cependant, la nouvelle délibération doit entraîner la majorité des 2/3 des suffrages légaux du Parlement. Ces dispositions se trouvent mentionnées dans l'article 79 de la Constitution. A noter toutefois une différence entre la promulgation d'une loi constitutionnelle et celle d'une loi ordinaire: en cas de nouvelle délibération relative à une loi ordinaire, la majorité absolue des membres composant légalement l'Assemblée suffit tandis qu'en ce qui concerne une nouvelle délibération d'une loi constitutionnelle, la Constitution exige la majorité des 2/3.

En matière internationale, il faut noter le rôle fondamental joué par le Président de la République. Une évolution s'est produite entre les dispositions constitutionnelles consacrant ce droit au Président en 1926 et celles amendées en 1943. En effet, les pouvoirs conférés en ce domaine au Président étaient subordonnés à l'existence du mandat français, il faudra attendre l'année de l'indépendance pour que cette restriction soit levée et qu'il soit permis au Président d'être le véritable Chef de la diplomatie libanaise.

L'article 52 de notre Constitution postule: « Le Président de la République libanaise négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance à la Chambre aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités qui engagent les finances de l'État, les traités de commerce et en général les traités qui ne peuvent être dénoncés à l'expiration de chaque année ne sont définitifs qu'après avoir été votés par la Chambre ».

On constate que la négociation et la ratification des traités sont confiées au Président, c'est-à-dire que toutes les phases qui mènent de la négociation depuis l'envoi de plénipotentiaires en passant par la rédaction et la signature des traités jusqu'à la ratification sont confiées au même organe alors que la Chambre n'a qu'un rôle extrêmement limité puisque la Constitution ne lui réserve que le droit de prendre connaissance des traités et encore lorsque l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Il n'est pas toujours facile de savoir quand le moment est propice à cette communication à la Chambre. De plus, qui jugera que c'est effectivement le cas? Le Chef de l'Exécutif, assurément.

Est-ce à dire que les prérogatives de la Chambre sont réduites à néant devant ce pouvoir de l'Exécutif? Le deuxième paragraphe de ce même article nous renseigne. Les constituants ont dressé une liste limitative de traités pour lesquels le vote de la Chambre doit intervenir automatiquement sans pour cela autoriser la Chambre à procéder à une quelconque modification du contenu des traités. La Chambre n'intervient dans ce cas que pour approuver ou désapprouver les traités en question.

Les traités engageant les finances de l'État, les traités de commerce tombent sous le coup de cette disposition avec en plus une catégorie de traités pour lesquels le Président pourrait faire en sorte d'éviter le vote de la Chambre en prévoyant à ces derniers traités une résiliation annuelle à condition que leur objet ne soit pas financier.

La Constitution de la Ve République française confie au Président de la République le soin de négocier et de ratifier les traités tout comme la Constitution libanaise. L'article 53 de la Constitution française délimite davantage les domaines des traités pour lesquels la ratification par l'Assemblée doit intervenir préalablement, par exemple, en ce qui concerne les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'Organisation Internationale, les traités qui engagent les finances de l'État, les traités qui modifient des dispositions de nature législative, les traités qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire.

L'article 55 de la même Constitution apporte une réponse à une question importante: le traité est-il supérieur à la loi? « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication,

une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

La Constitution libanaise est muette sur ce point. Dans le cas d'un conflit entre une loi et un accord international, nous pensons que c'est la date du dernier texte qui doit emporter la décision.

Le Président dispose de prérogatives en matière d'ouverture de crédits. Il est à remarquer qu'en 1926, l'article 85 énonce la possibilité accordée au Gouvernement d'ouvrir des crédits extraordinaires ou supplémentaires sans mentionner le Président de la République alors que l'amendement constitutionnel intervenu le 21 janvier 1947 dans son article premier mentionne le Président de la République à qui, après avoir rappelé qu'aucun crédit extraordinaire ne peut être ouvert que par une loi spéciale, il autorise néanmoins l'ouverture de crédits extraordinaires ou supplémentaires lorsque des circonstances imprévues rendent nécessaires des dépenses urgentes, de même qu'il lui permet d'opérer tous virements de crédits. Les crédits dont il est question sont limités à 15.000 livres libanaises par article.

L'expression « circonstances imprévues » est suffisamment difficile à sérier pour se rendre compte que le Président peut faire valoir, s'il le désire, de telles circonstances surtout dans un État en perpétuelle gestation où l'improvisation n'est pas toujours une exception. De plus, qui décidera s'il y a effectivement « circonstances imprévues » si ce n'est le Président lui-même?

Cependant, la Constitution tient à ce que la décision présidentielle ne soit pas individuelle, mais qu'elle soit le fait d'une certaine collégialité que pourrait représenter le Conseil des Ministres. Une autre limite est imposée: le montant. Il nous paraît actuellement dérisoire quoiqu'il s'agisse de L.L. 15.000 par article. Il n'y a qu'à comparer les chiffres atteints par notre budget en 1974 et ceux de 1947, date de l'amendement constitutionnel dont il s'agit.

Nonobstant ces quelques limites formelles, le Président dispose-t-il d'un pouvoir qui laisserait le Législatif sans réaction?

Les constituants ont quand même voulu restituer au Parlement l'une de ses fonctions classiques en matière financière: le contrôle de l'Exécutif. Toutes les mesures prises dans le cadre de l'article précité n'auront de valeur juridique que dans la mesure où elles seront ratifiées par la Chambre à la première session qui suivra le décret présidentiel

d'ouverture des crédits. La non-ratification par les députés entraînerait la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale.

Un autre pouvoir est confié au Président de la République, et non le moindre. Il peut rendre le projet de budget exécutoire dans la mesure où la Chambre n'a pas encore statué sur la question.

Il convient de préciser tout d'abord que les dispositions constitutionnelles de 1926 (art. 86) ne relèvent pas un rôle particulier à l'Exécutif. Il est stipulé notamment que dans le cas où les 2 Chambres n'ont pas statué sur le budget de l'année, les impôts, contributions, droits et autres recettes continuent d'être perçus comme au cours de l'exercice précédent... et le Gouvernement engage des dépenses sur la base du douzième provisoire...

Il est à remarquer que dans cet article, il est fait mention du « Gouvernement » et aucune fois du « Président de la République » et que l'attribution accordée au Gouvernement d'engager des dépenses sur la base du douzième provisoire ne constitue pas en soi un privilège particulier. Il faudra attendre l'amendement du 17 octobre 1927 (art. 48) pour donner la pleine mesure au Président de la République.

En effet, en dehors du fait qu'il est cité, contrairement à 1926, il joue un rôle prépondérant en ce domaine.

La session parlementaire consacrée à l'étude du budget peut arriver à son terme sans que la Chambre n'ait pu encore statuer sur cette question. Le Président peut convoquer la Chambre en une session extraordinaire expirant fin janvier et ce, pour que la discussion du budget reprenne. Dans le cas où ladite session s'achève encore sur le même résultat, le Président pourra, comme le lui autorise l'amendement, « par décret pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, rendre le projet du budget exécutoire dans la forme où il a été présenté à la Chambre ». Une limite de temps est néanmoins posée: le projet de budget doit être présenté à la Chambre 15 jours au minimum avant le commencement de la session extraordinaire. Si ce délai n'est pas respecté, le Président n'est pas habilité constitutionnellement à rendre le projet de budget exécutoire.

L'une des plus importantes attributions du Président a été réservée pour la fin de notre analyse consacrée au renforcement des pouvoirs présidentiels à travers la Constitution libanaise et ses amendements.

Il s'agit d'une attribution que d'aucuns qualifient de très originale. Il s'agit de l'article 58 de la Constitution libanaise.

Signalons que le texte originel évoque l'intervention du Président de la République dans le cas d'un conflit entre les 2 Chambres à propos d'une loi. Le Président convoque les 2 Chambres pour la discussion du texte de loi qui sera adopté dans le cas où la majorité absolue des suffrages de la totalité des membres est obtenue. Cette condition réalisée, le Président de la République pourra promulguer la loi votée.

L'amendement de cet article voté l'année suivante mérite qu'on le reproduise in extenso: « Le Président de la République peut rendre exécutoire, par décret déjà pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, tout projet qui aura été déclaré préalablement urgent par le Gouvernement par le décret de transmission pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, et sur lequel la Chambre n'aura pas statué dans les quarante jours qui suivent sa communication à l'Assemblée ». (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 32).

Avant d'aborder l'examen de cette disposition, il faut rappeler que le projet initial de cet article transmis à la Chambre avait une rédaction différente: « Le Président de la République pourra rendre exécutoire par décret pris en Conseil des Ministres tout projet déclaré urgent par le Gouvernement et sur lequel la Chambre n'aura pas statué dans les vingt jours qui suivent sa transmission à l'Assemblée ».

La différence entre le texte proposé à la Chambre et le texte finalement adopté saute aux yeux; elle est due à la protestation véhémente manifestée par les députés. Le terme « préalablement » a été ajouté devant la crainte de voir le Gouvernement transmettre un projet de loi aux députés et de le revêtir d'un caractère d'urgence ultérieurement, par exemple, au moment de son étude par la Chambre. Le délai de vingt jours a été, par ailleurs, jugé trop restreint par les députés qui l'ont doublé.

Il est nécessaire, avant d'aller de l'avant, d'éviter toute confusion qui peut résulter du terme « urgent » utilisé. En effet, il y a lieu de distinguer cette urgence qui accompagne le projet de loi dans le cadre de cet article 58 et dont seul l'Exécutif dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour en revêtir son projet, de l'urgence manifestée par la Chambre dans le cadre de l'article 56 de la Constitution et qui concerne le délai de 5 jours mis à la disposition du Président de la République pour promulguer

une loi déclarée urgente par un vote exprès de la Chambre. De même qu'il faut différencier ces deux cas d'urgence de la double urgence dont les modalités sont prévues dans le Règlement Intérieur de la Chambre; cette double urgence, comme le mentionne les articles 88 et suivants du Règlement précité, peut être due tant à l'initiative du Gouvernement que d'un député. Cette mention « double urgence » doit être spécifiquement écrite et le texte proposé ne peut contenir qu'un seul article. De plus, la Chambre peut décider de passer à l'étude du texte immédiatement sans procéder à son renvoi devant les Commissions parlementaires comme il est d'usage pour les projets déclarés urgents.

Le procédé dont il est question dans l'article 58 et qui porte sur les projets de loi déclarés urgents s'écarte d'un autre procédé dont jouit également l'Exécutif et que l'on appelle « les décrets-lois » en vertu d'une « loi d'habilitation » ou de pleins pouvoirs conférés par le Parlement au Gouvernement et soumis à postériori à la ratification parlementaire. Ce dernier procédé prenait le pas sur l'article 58 qui sombrait dans l'oubli après son adoption en 1927 et en dépit des controverses qu'il avait soulevées. La loi d'habilitation reste limitée dans le temps et les matières sur lesquelles peuvent porter les décrets-lois sont énumérées. Par exemple, la Chambre autorisa par la loi nº 41 du 3 juin 1967 le Gouvernement à légiférer par décrets-lois afin de lutter contre la vie chère et l'accaparement suite à la faillite de la Banque Intra.

L'usage des décrets-lois remonte à 1929. « Depuis 1954, chaque Président n'y a eu recours qu'une fois au cours de son mandat. Néanmoins chaque fois, les textes édictés sont très importants, tant par leur nombre que par leur contenu. En particulier les 162 décrets législatifs du Président Chéhab en 1959 constituent la tentative de réforme la plus considérable qui ait été faite au Liban et ils sont toujours la base du droit libanais dans beaucoup de domaines et surtout en droit administratif »... (J.-C. Douence. Revue Proche-Orient. Études Juridiques. 1972, nº 14, page 43).

Cette loi d'habilitation est votée par le Parlement lors de crises que traverse le pays afin de doter l'Exécutif d'un pouvoir qui lui permette de faire face à la situation. Elle se trouve, nous l'avons dit, limitée dans le temps car il n'est pas question que le Législatif délègue son pouvoir en permanence à l'Exécutif. La Constitution libanaise institue bien une séparation des pouvoirs. L'article 16 le précise: « Le pouvoir législatif

s'exerce par une seule Assemblée: la Chambre des Députés » et l'article suivant mentionne: « Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République qui l'exerce avec l'assistance des Ministres... ».

L'article 58 de la Constitution ne subit quant à lui aucune limitation de temps. C'est un pouvoir conféré par la Constitution à l'Exécutif et non pas un pouvoir délégué. L'Exécutif peut exercer ce droit quand il le désire, il n'attend pas qu'un autre organe l'autorise pour un temps limité.

L'auteur précité fait remarquer que l'article 58 a été « redécouvert » par un décret nº 14416 du 20 décembre 1956 rendant exécutoire un projet de loi urgent relatif à l'ouverture d'un crédit additionnel de L.L. 15.000 au budget des Postes et Télégraphes pour 1956. Et d'ajouter: « Dès 1957, il passera dans l'usage courant. En dehors des périodes de pouvoirs exceptionnels au cours desquelles il est supplanté par le procédé des décrets législatifs, il ne cessera plus d'être utilisé. La seule période où se manifeste une tentative pour revenir au jeu normal du parlementarisme est le début du mandat du Président Hélou ».

Quelles sont les conditions requises pour que se réalise l'article 58? Le Président de la République « peut rendre exécutoire » ... précise le texte et non pas « doit rendre... », ce qui assure une faculté pour agir et non pas une obligation pour le Président.

Il ne s'agit pas d'un acte personnel engageant le Président de la République étant, conformément au système, politiquement irresponsable. La Constitution précise « par décret déjà pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres... », ce qui assure à l'acte signé une certaine collégialité, et en corollaire la responsabilité du Gouvernement dans sa relation avec le Parlement.

Le projet doit avoir été déclaré préalablement urgent. Nous avons relaté brièvement ci-haut la controverse soulevée à propos de l'absence du terme « préalablement » lors de la première rédaction du texte proposé aux députés. En effet, le caractère d'urgence doit être signalé dès la communication du projet à la Chambre; il n'est pas question que la mention « urgent » soit rajoutée par la suite. Le décret de transmission doit également être pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres. Un délai est assuré à la Chambre pour qu'elle puisse procéder à l'étude du projet. Rappelons que le délai était de 20 jours et que les députés l'avaient jugé trop restreint lors de l'étude du projet de

l'amendement constitutionnel. Le délai a donc été doublé. Ce délai court à partir de la communication du projet à la Chambre. Le terme « communication » a engendré lui aussi une polémique. Que faut-il entendre par ce mot ? S'agit-il de la date du dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée ou le moment choisi par le Président de la Chambre pour en informer les députés ? Ces deux moments ne sont pas confondus. En outre, le projet transmis par le Gouvernement est acheminé vers les Commissions parlementaires pour étude et celles-ci, qui ont une semaine renouvelable en cas de nécessité, doivent présenter leur rapport à l'Assemblée. Doit-on compter le délai à partir de l'instant où la Chambre prend connaissance lors du débat et du vote du projet inscrit à l'ordre du jour ?

La Chambre n'est pas en permanence en session et un projet de loi peut être déposé sur le bureau de la Chambre qui, lui, est permanent. Compter le délai à partir du dépôt du projet sur le bureau équivaut à retarder le moment où les députés en prendront connaissance; il peut même s'écouler les 40 jours entre-temps. Compter le délai à partir du moment où le Président de la Chambre en donne lecture aux députés, c'est oublier que le Chef du Législatif pourrait, pour des raisons politiques, en retarder la communication à la Chambre.

Le délai ne court que tant que la Chambre est en session ordinaire. Quid des sessions extraordinaires ? L'ordre du jour est déterminé dans ce cas par le décret de convocation du Président de la République et si cet ordre du jour ne concerne pas le projet de loi en question, la ses ion extraordinaire ne peut être comptée dans le délai des 40 jours.

Si l'on se réfère à l'Arrêt Khoury de 1970 rendu par le Conseil d'État « l'on ne peut considérer la Chambre comme ayant tardé à approuver le projet que si celui-ci lui a été communiqué en sa qualité d'organe exerçant ses pouvoirs et que l'on ne peut considérer que le projet a été communiqué à la Chambre que si elle a été mise à même de l'étudier, ce qui n'est le cas que lorsque le projet figure à l'ordre du jour de l'une des séances et s'il en a été donné lecture ».

La computation du délai de 40 jours commence donc non pas au moment de la déposition du projet de loi sur le bureau de la Chambre, mais à partir du moment où la Chambre en prend effectivement connaissance. Quarante jours sont comptés sur la base des sessions ordinaires; les interruptions qui s'intercalent entre la clôture d'une session et

l'ouverture d'une autre n'entrent pas en ligne de compte. Le délai vient à expiration, que la Chambre n'ait pas du tout abordé l'étude du projet ou qu'elle soit en train de le faire. Le Président de la République a la faculté de procéder à la promulgation de ce projet par décret comme il peut laisser s'écouler le délai constitutionnel des 40 jours sans rendre exécutoire ledit projet. Ceci découle du libellé de l'article 58 qui pose: « Le Président ... peut rendre exécutoire » et non pas « ... doit rendre exécutoire ».

Une question s'impose. Le Président de la République est-il doté d'un pouvoir en vertu de l'article 58 qui lui permette d'intervenir impunément dans le domaine législatif, autrement dit, les matières touchées par un projet de loi revêtu du caractère d'urgence sont-elles générales ou limitées?

Quel est le domaine d'application de l'article 58? Si l'on s'en tient au seul article 58, son énoncé assure au Président une compétence la plus large possible si tant est que le texte postule « tout projet », c'est-à-dire n'importe quel projet en n'importe quel domaine. Accorder une compétence aussi large au projet de loi déclaré urgent, n'est-ce pas mettre sur un pied d'égalité celui-ci avec la loi? Est-ce dans l'esprit des constituants? N'y a-t-il pas d'autres textes qu'il conviendrait de rapprocher?

En effet, deux textes attirent notre attention: l'article 86 de la Constitution et l'article 90 du Règlement Intérieur de 1953 de la Chambre. Concernant le premier d'entre eux, nous constatons que les constituants ont ouvert une voie parallèle à l'article 58 en ce qui touche au budget. Nous avons précédemment examiné le contenu de cette disposition. Nous rappellerons seulement que le Président de la République peut, par décret, rendre le projet de budget exécutoire dans la forme où il a été présenté à la Chambre si celle-ci n'a pas définitivement statué sur le projet de budget avant l'expiration de la session consacrée à cette fin. Les procédés prévus respectivement aux articles 58 et 86 se ressemblent quant au fond; ils diffèrent en la forme en ce sens que le délai de 40 jours est remplacé par l'expiration de la session. Ainsi donc, en matière budgétaire, le Président de la République usera de l'article 86 et ne fera pas appel au droit que lui confère l'article 58.

L'article 90 du Règlement Intérieur de la Chambre est également à rapprocher de l'article 58 de la Constitution. Le Réglement Intérieur

met l'accent sur l'interdiction de présenter en urgence ou en double urgence des projets relatifs à la révision de la Constitution, à l'amendement du Règlement Intérieur, à la levée de nouveaux impôts et taxes, à l'amendement d'impôts ou taxes ou à leur abrogation.

Il en résulte que le domaine d'application de l'article 58 n'est pas illimité et que certaines matières que nous venons de relever y échappent. Le décret rendant exécutoire un projet de loi urgent s'impose-t-il aux usagers comme une loi?

Est-il susceptible de recours pour excès de pouvoir? Quelle est la jurisprudence en la matière?

A plusieurs reprises depuis 1962, le Conseil d'État a déjà statué sur cette question. Au début, le Conseil d'État déclarait les recours irrecevables. Tel est le cas pour l'affaire Chéhaimi.

Rappelons que l'article 95 du décret-loi n° 119 du 12 juin 1959 relatif au Conseil d'État précise qu'« on ne peut présenter de recours pour excès de pouvoir que contre des règlements administratifs exécutoires et faisant grief. En aucun cas on ne peut recevoir un recours dirigé contre des actes ayant un caractère législatif ou judiciaire ».

Le décret rendant exécutoire un projet de loi urgent est-il un acte administratif, législatif ou un acte de Gouvernement, c'est-à-dire un acte découlant d'une relation entre l'Exécutif et le Législatif?

Dans le cas d'un acte législatif, le Conseil d'État n'est pas habilité à recevoir des recours en annulation de décrets dans le cadre de l'article 58 de la Constitution. Il en est de même d'un acte de Gouvernement, confirmé par l'Arrêt Chéhaimi précité. Est-il un acte administratif? Le Conseil d'État le considère-t-il ainsi?

En 1967, un nouvel Arrêt (C.E. Lib., 14 juin 1967 A.N. c/État. Revue adm. Chidiac, 1969.5. Cf. J.-C. Douence op. cit. page 12) amorce un virage par rapport à la jurisprudence du Conseil d'État. Le recours est recevable. Il faudra attendre 1970 avec l'Arrêt Khoury que nous reproduisons en annexe pour prendre conscience de la nouvelle orientation du Conseil d'État.

Le recours en annulation du décret n° 15770 du 13 mars 1964 présenté par les Sieurs Khoury et autres contre l'État libanais, Ministère des Travaux Publics, a été déclaré recevable par le Conseil d'État qui annule ledit décret. On peut lire dans l'Arrêt prononcé: « Considérant que le décret attaqué rendant exécutoire le projet de loi revêtu du

caractère d'urgence, objet de la présente requête, a été donc promulgué avant l'expiration du délai prévu à l'article 58 de la Constitution, délai octroyé à la Chambre en vue d'approuver ledit projet a empiété sur la compétence de la Chambre et doit donc être annulé. »

Le Professeur Douence précité pense qu'il s'agit d'un Arrêt de principe: « il ne faut pas essayer de masquer la vérité: le juge administratif est amené à intervenir comme juge constitutionnel et cette intervention ne peut manquer d'influencer le régime politique du Liban dans son ensemble ».

L'utilisation de l'article 58 par les différents Chefs de l'Exécutif au Liban, compte tenu de la compétence que cette disposition confère au Président de la République, fut quelque peu étrange. En effet, après les passions soulevées autour du contenu de cet article constitutionnel au moment de sa rédaction en 1927, l'article 58 tomba en désuétude avant même d'avoir été utilisé. Il ne reprit vie dans la pratique constitutionnelle que longtemps après, soit en 1956 pour devenir d'un usage constant. Depuis, chaque Président en a usé plus ou moins avec ou sans parcimonie.

Le Professeur Douence, déjà cité, a cru pouvoir récapituler dans un tableau le nombre de décrets signés dans le cadre de l'article 58, ainsi que le nombre de décrets-lois et le nombre de lois ordinaires et ce, par le Président de la République depuis 1954.

L'intérêt de ce tableau est avant tout de prendre conscience de l'usage fait de cet article et d'en tirer un certain nombre de remarques.

Observations.

Le tableau est établi à partir d'un dépouillement rapide de l'Argus de la législation libanaise. Il peut contenir quelques erreurs qui proviennent de la mauvaise présentation des décrets de l'article 58: parfois ceux-ci font l'objet d'une rubrique particulière, parfois ils sont intégrés dans l'ensemble de la législation générale, parfois encore ils sont confondus avec les décrets et arrêtés classés par ministère; il arrive même que la formule consacrée bien qu'inexacte « décret promulguant un projet de loi » soit omise. Les chiffres sont donc approximatifs, ils indiquent néanmoins un ordre de grandeur (d'autant que le nombre exact des décrets ne peut être qu'égal ou supérieur à celui qui est indiqué).

LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES TEXTES A PORTÉE LÉGISLATIVE
(Tableau, observations et notes de J.-C. DOUENCE, *op. cit.*, pages 56 et 57).

		Décrets de l'article 58		*Décrets législatifs*		*Lois ordinaires*	
1954	Président Chamoun	0		6		165	
1955	Président Chamoun	0		30		144	
1956	Président Chamoun	1		0		197	
1957	Président Chamoun	22		0		42	
1958	Président Chamoun	12		3		108	
	Président Chamoun		12 (a)		0		87
	Président Chéhab		0		3		21
1959	Président Chéhab	0		159		135	
	Pendant la période de pouvoirs exceptionnels		0		159		62
	Second semestre 1958		0		0		73
1960	Président Chéhab	13		0		112	
1961	Président Chéhab	25		0		121	
1962	Président Chéhab	33		0		139	
1963	Président Chéhab	62		0		45	
1964	Président Chéhab	81		0		54	
	Président Chéhab		81		0		19
	Président Hélou		0		0		35
1965	Président Hélou	2		0		74	
1966	Président Hélou	2			0	74	
1967	Président Hélou	7		71		87	
1968	Président Hélou	27		0		38	
1969	Président Hélou	30		0		20	
1970	Présidents Hélou et Frangié	16 (b)		0		15	
1971	Président Frangié	24		0		74	

a) En réalité, 11 décrets de l'article 58 et un décret de l'article 86 (décret du 4 février 1958 rendant exécutoire le projet de budget pour 1958).

b) Les 16 décrets de l'année 1970 ont tous été signés par le Président Hélou.

Les textes pris en matière douanière par décret ou par arrêté du Conseil supérieur des Douanes ne sont pas décomptés bien qu'ils se fondent sur une habilitation législative renouvelée d'année en année. De même, diverses habilitations spéciales ne sont pas citées en raison du caractère limité de leur portée pratique (par exemple la loi n° 14/71

autorisant le Gouvernement à amender par décret la loi sur les décorations dans un délai de six mois). Juridiquement il s'agit bien de décrets-lois mais ils ne portent pas ce titre en pratique et sont donc difficiles à identifier.

L'année de référence est celle de la publication au J.O., non celle de la signature ou de la promulgation.

Les statistiques précédentes nous incitent à les rassembler dans 2 autres tableaux pour nous permettre une comparaison des textes juridiques par sexennat présidentiel.

NOMBRE DE DÉCRETS DE L'ART. 58, DE DÉCRETS-LOIS, ET DE LOIS ORDINAIRES PAR SEXENNAT PRÉSIDENTIEL

	Décrets de l'art. 58	*Décrets-lois*	*Lois ordinaires*
Président Chamoun	46	39	635
Président Chéhab	214	162	781
Président Hélou	84	71	343
Président Frangié (1971)	24	0	74

POURCENTAGE DE DÉCRETS DE L'ART. 58 ET DE DÉCRETS-LOIS PAR RAPPORT AUX LOIS ORDINAIRES

	% décrets art. 58 par rapport aux lois ordinaires	*% décrets-lois par rapport aux lois ordinaires*
Président Chamoun	7.3	6.1
Président Chéhab	27.4	20.7
Président Hélou	24.5	20.7
Président Frangié (1971)	32.4	-

Plusieurs constatations sont à faire:

1. La Chambre des Députés sous le sexennat du Président Hélou a légiféré de moitié par rapport aux Chambres des 2 Présidents Chamoun et Chéhab.

2. Le Président Chéhab est celui qui a eu recours le plus à l'art. 58.

Quant au nombre de décrets-lois élevé, il s'explique par la loi d'habilitation accordée par le Parlement à l'Exécutif pendant la période exceptionnelle de 1959, suite à la crise de 1958. 3 décrets-lois datent de 1958 et le reliquat, soit 159 décrets-lois sur 162 ont été signés en 1959. Plus aucun décret-loi ne sera signé par le Président Chéhab jusqu'à la fin de son mandat en 1964. Il en est de même des 71 décrets-lois (signés par le Président Hélou au cours d'une seule année, en 1967, année de la guerre israélo-arabe).

3. En une seule année (1971), le Président Frangié a usé 24 fois des dispositions de l'art. 58 alors que la Chambre n'a voté que 74 lois.

Nous le constatons: le recours à l'article 58 a pris racine. Il s'agit désormais d'un recours que l'on peut qualifier de normal et non plus d'exceptionnel par rapport à la vie politique et constitutionnelle des derniers sexennats présidentiels.

Pourquoi donc cet usage si fréquent? Nous y décelons plusieurs raisons.

La première d'entre elles est une raison historique. Il faut la placer dans le contexte de l'ensemble de la Constitution libanaise et surtout de ses amendements successifs. Les amendements de 1927 survenus un an seulement après la parution de la Constitution trouvent leur justification, d'une part, dans la suppression du bicaméralisme, système trop lourd à manier, trop luxueux pour une population si restreinte à ce moment, et, d'autre part, dans le désir du Mandat de doter le Président de la République de pouvoirs forts, ceci en raison du fait qu'il serait plus facile pour la Puissance mandataire d'avoir affaire à un Président plutôt que de remettre l'ensemble des pouvoirs à une Chambre divisée par de nombreuses tendances et dont la pratique en 1926 s'était avérée décevante. Ajoutons que l'expérience constitutionnelle française de la IIIe République nous montre le retard apporté aux nombreux projets de lois qui sommeillaient sur le bureau de l'Assemblée.

La deuxième raison est d'ordre pratique. Le délai de 40 jours que postule cet article est assez court en lui-même et empêche que les choses ne traînent en longueur surtout pour un État attelé à la tâche d'agir vite pour faire sortir le pays du sous-développement.

La troisième raison est d'ordre politique: elle concerne les relations entre l'Exécutif et le Législatif. L'article 58 permet de passer outre à la carence et à l'inertie de la Chambre.

Cependant, n'y a-t-il pas certains inconvénients à l'usage abusif de la procédure prévue par l'article 58? Certainement. Si les avantages sont clairs, il en est de même des inconvénients dont le principal est qu'il déforme à la longue notre système parlementaire parce qu'il fait jouer à la Chambre un rôle de plus en plus représentatif et non plus législatif.

Certes, dans tous les systèmes politiques, l'Exécutif prend le pas sur le Législatif; ce n'est pas un cas particulier pour le Liban, mais il n'en demeure pas moins que la Chambre devrait se secouer et mettre fin à sa passivité car la vérité semble pouvoir s'exprimer en une phrase: plus la Chambre démissionnera devant ses prérogatives et ses obligations, plus le Président de la République usera de l'article 58. C'est dommage pour l'idée que l'on se fait de la démocratie parlementaire, mais c'est tant mieux pour les projets de développement du pays. Faut-il, hélas, souligner que les principales réalisations ont été faites à coup d'article 58? La Sécurité Sociale, le code de la Monnaie et du Crédit, le Plan vert etc... Que se serait-il passé en l'absence de pareilles dispositions? La Chambre aurait-elle pris pour son compte l'initiative de tels projets? Outillée comme elle est, divisée par des zizanies interminables, partagée par des conflits personnels, déphasée par rapport à ce qui devrait être réalisée, aurait-elle pu ou pourrait-elle répondre aux besoins de plus en plus croissants d'un État moderne et d'un peuple de plus en plus exigeant? Personnellement, nous en doutons.

Un dernier point doit être soulevé en ce qui concerne la nature même de l'article 58: son originalité en droit constitutionnel comparé. De nombreux juristes ont déjà souligné ce fait. Nous ne les répèterons pas. Cependant, nous devons mentionner l'analogie entre l'article 58 de notre Constitution et l'article 47 de la Constitution française de 1958. La comparaison est toutefois restreinte en ce sens que l'article français est limité au projet de loi de finances. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de 40 jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de 15 jours. Si le Gouvernement a déclaré l'urgence après une seule lecture par chaque Assemblée, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Une dernière catégorie de pouvoirs présidentiels a attiré notre

attention, elle consiste dans une restriction des attributions par rapport au texte constitutionnel de 1926.

d) Dispositions diminuant les pouvoirs présidentiels.

A l'origine, la Constitution libanaise, dans son article 53 avec renvoi à l'article 22, postulait que le Président de la République nommait et révoquait les ministres parmi lesquels il désignait un Président du Conseil. Le Président de la République nommait un certain nombre de sénateurs, 7 sur 16 (9 étaient élus). Le mandat de sénateur était de 6 ans. De même qu'il nommait à tous les emplois pour lesquels le mode de nomination n'était pas autrement déterminé par la loi, et, qu'il présidait aux solennités nationales.

L'année suivante, soit en 1927 (le 17 octobre 1927), une loi constitutionnelle (art. 28) supprime le Sénat et substitue la nomination « d'un nombre de sénateurs » par « un nombre de députés conformément à l'article 24 ». Cette dernière disposition stipule qu'il faut se référer à l'Arrêté n° 1307 du 8 mars 1922, qui restera en vigueur jusqu'à ce que le législateur édicte une nouvelle loi électorale, pour connaître de l'élection des membres de la Chambre des Députés.

Quant au nombre de députés nommés par le Président de la République, la loi constitutionnelle de 1927 accorde à ce dernier le droit de désigner la moitié du nombre de députés élus.

Enfin la loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, dans son article 1, précise que « le Président de la République nomme et révoque les ministres parmi lesquels il désigne un Président du Conseil des Ministres; il nomme à tous les emplois pour lesquels le mode de nomination ne sera pas autrement déterminé par la loi; il préside aux solennités nationales ».

C'est cette loi qui nous régit jusqu'à présent. La suppression du Sénat et l'élection de tous les députés et non pas le nomination d'un certain nombre de députés par le Président de la République ont été les étapes principales de l'évolution constitutionnelle de cette disposition. Il est clair que l'abrogation de ce droit de nomination d'un certain nombre de députés par le Président et, corrélativement, la faculté d'élire tous les députés au suffrage universel ont été autant d'éléments de diminution des pouvoirs du Président et de renforcement de la démocratie représentative.

Nous venons d'achever ce que nous avons appelé par « évolution du pouvoir politique ». Il nous semble nécessaire maintenant de nous faire une idée sur la situation présente.

Section II. Le point de cette évolution.

Un certain nombre de constatations doivent être faites à la suite de la section précédente.

1. La Constitution libanaise date de 1926 et a été amendée le 17 octobre 1927, le 8 mai 1929, le 9 novembre 1943, le 7 décembre 1943, le 21 janvier 1947 et le 22 mai 1948 (renouvellement à titre exceptionnel du mandat du Président el-Khoury). Ce n'est ni vieux ni neuf pour une Constitution qui n'est pas faite, en principe, pour ne pas durer. Ce que nous pouvons dire c'est que nous pouvons affirmer avoir une certaine expérience de l'exercice de cette Constitution. Elle a régi, entre autres, les relations entre l'Exécutif et le Législatif durant l'exercice de 14 Chambres (dont 5 avant l'indépendance et 9 après), durant 47 Gouvernements sans compter les remaniements ministériels, et sous le mandat de 5 Présidents de la République. Ceci suppose, pour ne parler que de ce seul aspect juridico-politique, que la vie parlementaire et constitutionnelle libanaise, sans avoir le recul de la vie parlementaire belge par exemple ou française, ne peut être taxée d'être embryonnaire. Il est raisonnablement possible de pouvoir porter un jugement de valeur sur les joies et les déboires que nous a procurés notre texte suprême. Il existe désormais un droit et une pratique constitutionnelles.

2. La plupart des pouvoirs du Président ont été renforcés en 1927. De fait, l'amendement de 1927 a été très important et ses dispositions représentent la charnière de la Constitution.

3. L'évolution constitutionnelle libanaise ne peut être saisie dans ses seules dispositions écrites. Il faut lui ajouter son complément oral, à savoir le Pacte National de 1943, accord verbal clôturant un double refus.

4. Le moteur constitutionnel a-t-il trouvé son régime? Théoriquement, l'analyse constitutionnelle fait ressortir que le Président de la République dispose de pouvoirs que l'on peut qualifier de classiques et d'autres d'exorbitants.

Entrent dans les attributions classiques celles concernant le droit de grâce, le renvoi des lois en seconde lecture, le droit de dissolution de la Chambre, le pouvoir de convocation de la Chambre en session extraordinaire, le droit de promulgation des lois. Le Président est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Il nomme aux emplois civils et militaires. Il préside aux solennités nationales.

Comment classer des pouvoirs en les qualifiant d'exorbitants? Par rapport à quoi? Ce qui pourrait apparaître comme extraordinaire dans un pays pourrait n'être qu'ordinaire dans un autre. Seule une comparaison avec d'autres régimes pourrait constituer un indice sans plus: la prudence nous incitant à devoir tenir compte de la logique interne de chaque système politique. Aussi essayerons-nous de nous poser certaines questions en restant dans la relativité des choses.

Notre Président nomme et révoque les ministres. Comment catégoriser cette attribution? Nous nous pencherons sur un certain nombre de Constitutions étrangères. Nous avons choisi certains pays sans choisir en fait. Il aurait été aussi valable d'en choisir d'autres.

Que ressort-il des 3 Constitutions égyptiennes de 1923, de 1956 et de celle de la R.A.U. de 1964? La première d'entre elles, à savoir celle qui établit une monarchie constitutionnelle, datée de 1923 et ayant, avec d'autres textes étrangers, servi d'inspiration aux constituants de notre texte de 1926, stipule dans son article 49 que le roi nomme et révoque les ministres.

L'article 156 de la Constitution de 1956 mentionne que le Président de la République nomme les ministres et met fin à leurs fonctions.

Quant à la Constitution de 1964, son article 114 fait ressortir que le Président de la République nomme et révoque le Président du Conseil et que le Président de la République nomme les membres du Gouvernement et les révoque.

L'article 43 de la Constitution tunisienne stipule que le Président de la République choisit les membres de son Gouvernement qui sont responsables devant lui. La dernière révocation d'un ministre est celle qui a touché M. Masmoudi.

L'article 56 de la Constitution du Koweit consacre également le même droit au Chef de l'État: l'Émir nomme le Président du Conseil et le révoque. Il nomme les ministres et les démet de leurs charges sur proposition du Président du Conseil. Ce dernier aspect n'étant que

formel dans la mesure où il peut révoquer le Chef du Gouvernement. La Constitution de 1970 de la République Arabe du Yémen postule dans son article 97 que le Premier Ministre choisit les membres du Conseil des Ministres avec l'approbation du Conseil Républicain.

Le Premier Ministre et les Ministres, aux termes de l'article 99, sont responsables devant le Conseil Républicain dont le Président est le Chef de l'État (art. 74).

En revanche, nous constatons que la Constitution turque de 1961 accorde au Président de la République le droit de nommer le Premier Ministre ainsi que les ministres, et non de les révoquer. Ceux-ci ne sont responsables que devant l'Assemblée Nationale (art. 102).

La Constitution italienne de 1947 postule dans son article 92 que « le Président de la République nomme le Président du Conseil des Ministres et, sur la proposition de celui-ci, les ministres ». La Constitution française de 1946 dans son article 46 fait état de la nomination du Président du Conseil et des ministres par décret du Président de la République. La Constitution française de 1958 signale dans son article 8 que « le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement ». Ce n'est donc pas une révocation. Et le texte de continuer: « Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ».

Ces quelques exemples constitutionnels nous permettent, par rapport à eux, de situer l'article 53 de la Constitution libanaise (nomination et révocation des ministres par le Président de la République). Le pouvoir conféré au Président apparaît comme classique par rapport aux pays arabes et exorbitant eu égard au continent européen.

La responsabilité des ministres en régime parlementaire est en général moniste, en ce sens qu'elle ne joue que devant l'Assemblée Nationale, alors qu'au Liban elle est dualiste ou orléaniste puisque nos ministres sont responsables et devant le Chef de l'État et devant la Chambre des Députés. Cependant, il est nécessaire de signaler qu'il existe dans certaines Constitutions continentales des dispositions qui sont étiquetées comme exorbitantes pour un régime parlementaire et qui ne figurent pas dans notre texte fondamental. Ceci étant souligné afin de montrer qu'il faut se garder de jugement de valeur trop hâtif. Nous ne signalerons que le droit de recourir au référendum qui existe dans

les Constitutions française de 1958 (art. 11) et italienne de 1947 (art. 87) et qui permet au Président de la République de passer par dessus la tête des institutions politiques pour s'adresser directement au peuple, même si le droit référendaire est limité. Ajoutons le droit de message aux Chambres (art. 87 const. italien et art. 18 const. français libellé ainsi: « Le Président de la République communique avec les deux Assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat »).

Faut-il relever le fameux article 16 de la Constitution française, disposition quasi-dictatoriale qui assure au Président les pleins pouvoirs quand bien même l'usage de cet article doit se faire durant des circonstances exceptionnelles? Un autre exemple de démocratie libérale a attiré notre attention: la Finlande, doté d'un régime semi-présidentiel avec des éléments de régime parlementaire. L'Exécutif y possède un droit de véto sur les lois votées par le Parlement; les lois ainsi censurées par l'Exécutif ne peuvent être appliquées que dans le cas où, après des élections législatives, le Parlement qui en est issu prend pour son compte les lois refusées, à condition qu'il ne leur apporte aucune modification. On reconnaît ici un des aspects du régime américain qui confère au Chef de l'Exécutif un semblable droit de véto.

Nulle trace de droit de message à la Chambre, de droit de recourir au référendum populaire, de pouvoirs exceptionnels, de droit de véto aux lois votées par le Législatif dans notre Constitution, ceci n'empêchant pas l'existence de clauses constitutionnelles qui confèrent au Président de la République des pouvoirs forts qui dépassent ceux généralement conférés au Chef d'État dans un régime parlementaire, non seulement en raison de l'allure et l'esprit même qui animent la Constitution, mais aussi en raison de la présence d'articles tels que ceux analysés précédemment (art. 53, 58, 86...). Les pouvoirs dits classiques greffés aux pouvoirs dits exorbitants font du Président de la République l'axe autour duquel s'organise la vie constitutionnelle et politique libanaise.

Reprenons-les très brièvement: le Président a l'initiative des lois, les promulgue et dispose du pouvoir réglementaire, il exerce le pouvoir exécutif, il nomme et révoque les ministres, il négocie et ratifie les traités, il convoque la Chambre en session extraordinaire, il peut ajourner la Chambre, la dissoudre, il peut rendre exécutoire un projet de loi

déclaré urgent par l'Exécutif ainsi que le projet de budget, les ministres sont aussi responsables devant lui, il peut demander une seconde lecture de la loi, la Constitution peut être révisée sur son initiative, il a le droit de grâce etc...

5. Constitutionnellement parlant, les pouvoirs du Président de la République sont importants et ceux octroyés au Président du Conseil sont démunis. La place faite par le texte juridique à ce dernier est extrêmement limitée; il n'y a pas une dualité de pouvoirs au sein de l'Exécutif. L'Exécutif n'est pas dyarchique mais monolithique. La réalité politique est sensiblement différente. La force du Président du Conseil s'est développée en marge de la Constitution. Témoin un fait caractéristique entre autres: le Conseil des Ministres est toujours présidé par le Président de la République, mais désormais il existe aussi un Conseil de Cabinet présidé par le Président du Conseil. Il est à noter que c'est sur proposition du Président Frangié que cette décision à été prise. Le Conseil de Cabinet, qui se réunit tous les lundis, est censé coordonner les dossiers des différents ministères en vue de la discussion des projets le mercredi en Conseil des Ministres, donc sous la Présidence du Chef de l'État. La préparation des dossiers est une affaire importante et ne peut pas ne pas manquer de jouer un rôle important sur la décision finale. La pratique institutionnelle ne nous donne pas l'impression que le texte, spécifiant que le Président de la République nomme les ministres parmi lesquels il désigne un Président du Conseil, doive être pris à la lettre. Le Président du Conseil libanais n'est pas en fait un ministre parmi les ministres. Il est plus que cela, mais moins qu'un premier Ministre en régime parlementaire classique.

A cette occasion, nous ne pouvons pas passer sous silence un article d'un quotidien libanais (L'Orient-Le Jour du 4/4/74, page 3) qui évoque la protestation sunnite à laquelle se joint celle de certains maronites en ce qui concerne « la révision de la Constitution et la redéfinition de fait des prérogatives du Chef de l'État et du Président du Conseil ». Ces maronites groupés en « Rassemblement des députés maronites indépendants » représentent une dizaine de députés non affiliés aux partis P.N.L., Kataeb et B.N. Les questions évoquées par ce Rassemblement ont trait « à l'équilibre entre les prérogatives attachées à la première, la seconde et la troisième magistrature de l'État ».

CHAPITRE II

LES LIMITES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Celles-ci sont doubles.

Section I. Limites structurelles.

Celles-ci découlent avant tout de celles qui s'attachent à la fonction de la Présidence elle-même. Nous avons pu constater tout au long de notre précédent développement que les pouvoirs présidentiels trouvaient dans le texte constitutionnel des limites de forme et de fond. Nous ne retiendrons comme exemple que le fait que le mandat présidentiel est de 6 ans et qu'il ne peut être renouvelable qu'après un intervalle de 6 années. La non-reconduction immédiate du sexennat présidentiel constitue, en dépit de certaines tentatives avortées dont une réussie passablement, un frein à « l'éternisation » au pouvoir d'un Chef d'État dont les attributions lui confèrent la réalité du pouvoir.

Le système politique libanais repose sur un substratum constitué par des éléments socio-culturels qui confèrent à l'ensemble libanais un visage aux traits multiples et variés. Ce kaléidoscope de races et de religions forme la toile de fond de notre régime politique dont la dominante essentielle est un pluralisme aux diverses facettes: pluralisme confessionnel, pluralisme linguistique, pluralisme politique (multiplicité de partis, de syndicats, de groupes de pression, de journaux et revues...).

Dans cette association de minorités où chaque partie au contrat d'ensemble socio-politique libanais trouve plus ou moins son dû, en dépit de crises de frustrations plus ou moins cycliques, et veille à la sauvegarde de la formule politique globale libanaise dont l'éclatement signifierait la désintégration de chaque partie du puzzle, dans ce brassage des idées et des hommes, dans cette concurrence que se livrent les

différents groupes, dans cet ensemble d'intérêts variés voire contradictoires, le Chef de la pyramide aux couleurs si bariolées ne peut pas être sans limites, car il est lui-même issu d'un compromis, après de multiples transactions, tractations, et il demeure le Chef, pour 6 ans, d'un pays dont l'équilibre sur le plan interne et la projection de cet équilibre sur le plan externe demeurent la ligne de force principale de toute activité politique. Dans la mesure où une décision gouvernementale aurait lésé les intérêts d'un sous-groupe par rapport à un ou à d'autres sous-groupes, les membres défavorisés et une partie de ceux qui auraient été avantagés se chargeraient de relever le fait et le tir serait rectifié à plus ou moins brève échéance.

La Presse libanaise, qui peut à juste titre servir de miroir à toutes les opinions émises au Liban, bénéficie d'une liberté qui fait partie intégrante du régime de libertés individuelles et publiques. Elle est le reflet de ce pluralisme politique au sens large, et de par la variété et la multiplicité de ses journaux et revues, elle représente le meilleur refuge de la critique. Elle en est également l'expression du fait qu'elle sert de courroie de transmission entre l'opinion publique et les gouvernants sans qu'elle soit nécessairement le porte-parole du Gouvernement. Elle peut être à cet égard très critique, acerbe par moments, et les flèches qu'elle décoche à l'égard du pouvoir sont autant de rappels à l'ordre que les responsables les plus hauts placés ne peuvent pas ne pas en tenir compte.

L'idée de démocratie parlementaire et représentative est parfaitement ancrée dans l'esprit du citoyen libanais, même si parfois les acteurs ne respectent pas toujours les règles du jeu. Cette idée est celle qui est acceptée chez nous, comme l'est l'idée de régime présidentiel aux U.S.A. ou comme l'est le socialisme titiste en Yougoslavie. Ceci pour indiquer qu'un Président libanais tisse son action à l'intérieur de ce concept de démocratie et pas au-delà. Robert Dahl écrit dans son livre « L'analyse politique contemporaine » (Éd. Laffont, 1973, citation page 106): « ... les chefs ne peuvent pas inventer de toutes pièces une idéologie dominante ni la manipuler arbitrairement, car une fois qu'une idéologie politique est largement acceptée au sein d'un système politique, les chefs aussi en deviennent prisonniers, car, s'ils en violent les normes, ils encourent le risque de saper leur propre légitimité ».

Le pluralisme a donc une fonction dichotomique. D'une part,

il est la garantie de la sauvegarde des intérêts des membres composites, ce qui ne permet à aucun dirigeant d'agir en méconnaissant cette norme, et, d'autre part, il est le garde-fou à toute tentative d'instauration d'un monolithisme quelle que soit sa teinture politique.

Les pouvoirs du Premier libanais trouvent leurs limites dans le respect de ce consensus polyarchique dont le Parlement joue un rôle, non pas tant de contrôle de l'Exécutif, non pas tant législatif, mais de fonction régulatrice. Notre Assemblée est la preuve que les intérêts de l'ensemble libanais ont été pris en considération et, lors de l'élection du Président de la République, cette Chambre se transforme pour la circonstance en Collège électoral et veille à ce que son choix soit la résultante des désirs du peuple.

Autre limite structurelle aux pouvoirs présidentiels: la formation du Cabinet ministériel. Sans compter qu'il s'agisse là d'une équipe qui viendra seconder dans sa tâche le Président de la République et qu'elle confère aux décisions de l'Exécutif une participation collégiale à la totalité des actes du Président, exception faite de deux actes: la nomination et la révocation des ministres, la formation d'un Gouvernement au Liban et les circonstances qui y président font la preuve que le Président de la République n'a pas les coudées franches en la matière, nonobstant l'apparence aisée qui se dégage des consultations qui précèdent la constitution d'un Cabinet. Les phrases rituelles de certains députés, au sortir de Baabda: « Nous nous en remettons au Chef de l'État pour la formation du Gouvernement », ou « nous donnons carte blanche au Président » ne sont que des clauses de style qui camouflent maladroitement l'embarras du Chef de l'État.

La variété des formules, Cabinet d'union nationale, Cabinet restreint, Cabinet parlementaire, extra-parlementaire ou mixte, est chaque fois passée en revue avant le choix définitif et de la nature du Cabinet et des ministres. Les tentatives sont nombreuses et avortent parfois; c'est l'indice de la liberté d'action limitée du Président qui devra tenir compte des groupes et des blocs parlementaires, à telle enseigne que devant une impasse, le Président de la République doit parfois remettre sa démission pour débloquer la situation politique. Ce fut notamment le cas du Général Chéhab en 1960 et d'une tentative de démission du Président Hélou. La formation du Cabinet Hafez en 1973 atteste, s'il en est besoin, des obstacles multiples dressés sur cette voie.

Une fois en place, ce Gouvernement est le véritable support de la politique présidentielle. Il est l'élément indispensable au fonctionnement de l'Exécutif. La collaboration tant des ministres que du Chef du Gouvernement, on ne le soulignera jamais suffisamment, est vitale pour le Président de la République, lequel, en l'absence de ce support, se trouverait en face d'un blocage des institutions politiques.

SECTION II. LIMITES CONJONCTURELLES.

Nous les avons rassemblées sous 4 rubriques, sans prétendre qu'elles soient limitatives. Elles sont, à notre sens, celles qui se posent suivant les circonstances politiques, et qui contreviennent à l'action présidentielle.

Il en est ainsi, notamment, du jeu pratiqué par les leaders de partis ou de blocs parlementaires et qui consiste, par leurs interférences dues à leurs appétits insatiables car redevables de leur clientèle électorale de plus en plus exigeante, à s'interposer sur les avenues du pouvoir, à tous les échelons administratifs et publics afin de guetter le moment propice pour réclamer plus que d'habitude. Les interventions, les caprices, les demandes, les exigences, les échanges, les pressions des Chefs se situent sur un échiquier politique et ne peuvent être parallèles ou convergents, mais croisés, contradictoires, et l'Exécutif libanais se doit de concilier ce qui est souvent inconciliable. La direction de l'État ne peut que trébucher dans son action.

Le deuxième obstacle, et pour lequel le Président de la République trouve son envergure rognée, consiste à pouvoir choisir une personnalité politique de confession déterminée, en l'occurrence sunnite, qui accepterait, durant les grandes crises politiques, par exemple celles engendrées par la situation au Sud du Liban ou par les relations libano-palestiniennes, de devenir Chef de Gouvernement. Le Liban a vécu en 1969, sous le mandat Hélou, 7 mois durant lesquels le Président du Conseil, M. Rachid Karamé, avait présenté sa démission. Le Président du Conseil, M. Amine el-Hafez, se retira au moment de la crise libano-palestinienne en mai 1973 devant les nombreux obstacles dressés devant lui dans ses tentatives d'apaiser les esprits et de régler la crise. Un éditorial soulignait sous le titre: « La participation, idée force » (M. Hamadé, L'Orient-Le Jour du 29 mai 1973) la difficulté du choix d'un Chef de Gouvernement. On pouvait lire à ce propos que le Chef de l'État

se demandait au plus fort de la crise « où trouver un Président du Conseil qui ne démissionne pas au premier coup de feu tiré par l'Armée libanaise ? » Et l'éditorialiste de rapporter le commentaire d'un notable beyrouthin : « Lorsque le Président du Conseil sera obéi quand il ordonne de tirer sur les Israéliens ».

Ajoutons que le véto communautaire en ce qui concerne la présence indésirable de ministres « non représentatifs » de leur communauté rend difficile le maintien d'une équipe ministérielle et force au replâtrage ou au changement complet de tout le Cabinet. Citons le cas des ministres M. Bahige Tabbara et Zakaria Nsouli qui durent rendre leur tablier sous la pression de leur communauté.

Une troisième barrière se dresse devant le Président de la République selon les problèmes d'État soulevés : la collaboration plus ou moins sincère, plus ou moins directe de ses partisans, ceux-là mêmes qui l'ont porté à la Première Magistrature. Le pluralisme libanais est comme une toile de peinture, polyforme, mais qui se présente sous l'aspect de deux couleurs : les loyalistes, défenseurs du régime en la personne qu'incarne le Président en exercice, et les opposants réformateurs et révolutionnaires. Une troisième couleur est en train de prendre : une force qui tire sa viabilité d'un certain immobilisme des premiers et d'une certaine démagogie des seconds. La force des loyalistes constituée autour du Président représente comme autant de boucliers face aux coups de boutoir des opposants. Plus les remparts sont solides, moins les coups des adversaires portent. C'est, grosso modo, le schéma classique des conditions de vie d'un mandat présidentiel. Le sexennat actuel se présente d'une façon plus marquée par le développement de cette troisième force formée, pour partie, par l'hésitation ou la désaffection des alliés naturels du régime. Certes, les Kataeb restent un parti loyaliste irréductible, tandis que le Bloc National de M. Raymond Eddé fait de « l'autocritique », tout en participant au Gouvernement et en attendant de passer peut-être à l'opposition, et que le P.N.L. de M. Chamoun consomme une rupture avec Baabda tout en conservant ses ministres au sein du Cabinet. Ainsi donc, ces fissures qui s'opèrent dans les rangs loyalistes sont autant de freins à l'action présidentielle, car la moindre initiative prise par le pouvoir est âprement commentée également par les alliés traditionnels du régime. Retenons pour mémoire la réforme touchant à la « déconfessionnalisation » des postes de

première catégorie. Désormais, aucune communauté ne peut revendiquer tel poste de directeur comme lui étant traditionnellement dévolu. Cette décision est entrée en pratique en dépit, notamment, de Bkerké et des Chamounistes qui lui reprochaient certaines injustices dans la répartition des postes.

Il est question qu'un nouveau train de nominations relatifs aux postes de seconde catégorie voit le jour dans quelques mois, peut-être durant cet été (1974); il semble que le Président de la République ait décidé de marquer un temps entre les premières nominations et les secondes afin de pouvoir agir dans un climat non-passionnel et attendre la fin des remous provoqués par sa première décision. On raconte même que certains ministres du Cabinet actuel se seraient plaints du fait qu'ils n'avaient pas été mis au courant du dernier mouvement administratif et que des contacts auraient déjà été pris entre le Président du Conseil en exercice, M.T. Solh, et certains leaders politiques afin de parvenir à un terrain d'entente avant la prochaine décision. Cet exemple, entre autres, est éloquent dans la mesure où il montre un conditionnement du pouvoir dans un système démocratique.

Une quatrième entrave au pouvoir présidentiel, plus cyclique celle-là qu'événementielle, est constituée par la préparation psychologique entreprise par les forces et groupuscules politiques, durant la seconde moitié d'un sexennat présidentiel, auprès des masses, dans le but d'ouvrir la voie à la venue au pouvoir d'un homme « providentiel », lequel viendra guérir le Liban de tous ses maux. Le citoyen libanais n'est pas réfractaire à cette tactique, il en est même sensible, et cette opération psychologique se traduit par une certaine dénigration de ce qui a été fait et par la mise en exergue de ce qui reste à faire, argument d'autant plus frappant que tout ne va pas pour le mieux dans le meilleur des mondes. Il n'est pas aisé d'être Président de la République libanaise malgré les larges attributions qui lui sont conférées par la Constitution et qui sont renforcées dans la pratique.

CONCLUSION

Notre étude nous a montré la place privilégiée que tient le Président libanais dans le mécanisme des institutions politiques de notre pays. Il en est l'animateur, le centre de gravité.

Le doigté et la subtilité, dont il doit faire preuve afin de maintenir, sur le plan intérieur en raison des disparités socio-culturelles, un équilibre qui ne peut se réaliser qu'avec la collaboration fonctionnelle du Chef du Gouvernement, et, sur le plan extérieur dans les divergences arabo-arabes et Est-Ouest, une neutralité, projection de cet équilibre interne, sont des qualités requises qui n'ont d'égal que l'importance des pouvoirs dont il dispose.

Le Président libanais est, par ailleurs, l'organe récupérateur des complexités et des lacunes politiques, en raison notamment:

1. De l'existence d'une triple responsabilité des ministres: ce serait plus exact, en effet, que de parler de parlementarisme dualiste ou orléaniste du régime libanais car les membres du Cabinet sont responsables, constitutionnellement et politiquement, devant le Chef de l'État et devant la Chambre des Députés, et, pratiquement, devant leurs communautés respectives.

2. De la défaillance du pouvoir législatif qui reporte sur l'Exécutif le soin de légiférer de plus en plus par le truchement des décrets-lois et par les projets de lois déclarés urgents. La Chambre des Députés, dans une certaine mesure, préfère, par sa complaisance, son abstinence, sa relative démission, son déphasement, laisser à l'Exécutif l'initiative de tout projet de loi en vue de ne pas irriter les clientèles électorales.

Issu forcément d'un compromis dans une société politique, microcosme d'une association de minorités diverses où les clivages communautaires, politiques et linguistiques se superposent sans que les lignes

TITRE I. DISPOSITIONS FONDAMENTALES

CHAPITRE I

DE L'ÉTAT ET DU TERRITOIRE

Article 1. (Loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, art. 1).

Le Liban est un État indépendant, unitaire et souverain. Ses frontières sont celles qui le limitent actuellement:

Au Nord: de l'embouchure de Nahr El-Kébir, la ligne suivant le cours de ce fleuve jusqu'à sont point de jonction avec son affluent le Ouadé Khaled à hauteur de Jisr El Kamar.

A l'Est: la ligne de faite séparant les vallées de Ouadé Khaled et de Ouadé Nahr El-Assi (Oronte) et passant par les villages de Meassra; Harbeana, Hait, Ebbech, Faissan, à hauteur des villages de Brina 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 Marjeyoun.

A l'Ouest: la Méditerranée.

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. (Loi constitutionnelle du 7 décembre 1943, art. unique).

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.

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 par la loi.

Article 9. La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'État 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.

Article 10. L'enseignement est libre en tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs 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. (Loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, art. 2).

L'arabe est la langue nationale officielle. Une loi spéciale déterminera les cas où il sera fait usage de la langue française.

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'État 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 également 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 GÉNÉRALES

Article 16. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 1)

Le pouvoir législatif s'exerce par une seule assemblée: la Chambre des Députés.

Article 17. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 2).

Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République qui l'exerce avec l'assistance des ministres, dans les conditions établies par la présente constitution.

Article 18. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 50)

L'initiative des lois appartient au Président de la République et à la Chambre des Députés.

Article 19. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 50)

Pour qu'une loi puisse être promulguée, il faut qu'elle ait été votée par la Chambre.

Article 20. Le pouvoir judiciaire fonctionnant dans les cadres 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.

Article 21. Est électeur, tout citoyen libanais âgé de 21 ans révolus qui remplit les conditions prévues par la loi électorale.

CHAPITRE II

DU POUVOIR LÉGISLATIF

Article 22. (Abrogé par la loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 50).

Article 23. (Abrogé par la loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 50).

Article 24. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

La Chambre des Députés est composée de membres élus: leur nombre et les modalités de leur élection sont déterminés par les lois électorales en vigueur.

Article 25. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

En cas de dissolution de la Chambre des Députés, l'acte de dissolution doit contenir convocation des électeurs pour des élections nouvelles qui auront lieu conformément à l'article 24 et dans un délai ne dépassant par 3 mois.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 26. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 3).

La Chambre et le Pouvoir Exécutif siègent à Beyrouth.

Article 27. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

Le membre de la Chambre représente toute la Nation. Aucun mandat impératif ne peut lui être donné par ses électeurs.

Article 28. (Loi constitutionnelle du 8 mai 1929, art. 1).

Il n'y a aucune incompatibilité entre le mandat de député et la charge de ministre. Les ministres peuvent être pris indistinctement tant dans la Chambre qu'en dehors d'elle.

Article 29. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 6).

Les cas d'inaptitude à la qualité de député sont déterminés par la loi.

Article 30. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

La Chambre des Députés est seule compétente pour juger de la validité du mandat de ses membres. Aucun mandat ne peut être invalidé qu'à la majorité des deux tiers des voix de l'Assemblée entière.

Article 31. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 8).

Toute réunion de la Chambre en dehors du temps légal de session est illicite et nulle de plein droit.

Article 32. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 9).

La Chambre se réunit chaque année en deux sessions ordinaires. La première s'ouvre le premier mardi qui suit le 15 mars et se termine à la fin du mois de mai. La seconde s'ouvre le premier mardi qui suit le 15 octobre. Elle est consacrée avant tous les autres travaux à la discussion et au vote du budget. Elle dure jusqu'à la fin de l'année.

Article 33. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 10).

L'ouverture et la clôture des sessions ordinaires ont lieu de plein droit aux dates fixées par l'article 32.

Le Président de la République peut convoquer la Chambre en session extraordinaire. L'ouverture et la clôture des sessions extraordinaires sont fixées par décret.

L'ordre du jour en est fixé par décret de convocation.

Le Président de la République est tenu à convoquer la Chambre des Députés, si la majorité absolue des membres composant légalement l'Assemblée le demande.

Article 34. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 11).

La Chambre ne peut valablement se constituer que par la présence de la majorité des membres qui la composent légalement.

Les votes sont acquis à la majorité des voix. En cas de partage égal, la question mise en délibération est rejetée.

Article 35. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 12).

Les discussions de la Chambre sont publiques. Toutefois, la Chambre se forme en comité secret sur la demande du Gouvernement ou de cinq de ses membres. Elle décide ensuite si la discussion doit être reprise en public sur le même sujet.

Article 36. Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé, sauf quand il s'agit d'élection, auquel cas le scrutin est secret. Sur l'ensemble des lois et sur la question de confiance on vote toujours par appel nominal et à haute voix.

Article 37. (Loi constitutionnelle du 8 mai 1929, art. 2).

Le droit pour tout député, de mettre en cause la responsabilité des ministres, est absolu durant les sessions ordinaires et extraordinaires.

Il ne pourra être délibéré et voté sur une proposition de cette nature que cinq jours au moins après sa déposition sur le bureau de la Chambre des Députés et sa communication au ministre ou aux ministres intéressés.

Article 38. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 14).

Toute proposition de loi qui aura été rejetée par la Chambre, ne pourra être représentée dans la même session.

Article 39. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 15).

Aucun membre de la Chambre ne peut être poursuivi à l'occasion des opinions ou votes émis par lui, pendant la durée de son mandat.

Article 40. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 16).

Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté pour infraction à la loi pénale qu'avec l'autorisation de la Chambre, sauf le cas de flagrant délit.

Article 41. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

En cas de vacance d'un siège à la Chambre, il sera pourvu à la vacance dans un délai de deux mois. Le mandat du nouveau membre ne durera que jusqu'à l'expiration du mandat de celui qu'il remplace.

Il ne sera pas pourvu à la vacance, si la Chambre est à moins de 6 mois de l'expiration de ses pouvoirs.

Article 42. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

Les élections générales pour le renouvellement de l'Assemblée ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration de son mandat.

Article 43. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 19).

La Chambre fait son règlement intérieur.

Article 44. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

A la première séance qui suit chaque renouvellement et à l'ouverture de la session d'octobre, la Chambre réunie sous la présidence de son doyen d'âge, les deux plus jeunes membres faisant fonction de secrétaires, élit séparément, au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages exprimés, un Président, un Vice-Président et deux secrétaires. Au troisième tour du scrutin, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Article 45. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 21).

Les membres de la Chambre ne votent que s'ils sont présents à la séance; le vote par procuration n'est pas admis.

Article 46. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 22).

La Chambre a seule le droit de maintenir l'ordre dans son sein, par l'intermédiaire de son président.

Article 47. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 23).

Toute pétition à la Chambre ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'apporter des pétitions en personne ou à la barre.

Article 48. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 24).

L'indemnité des membres de la Chambre est déterminée par une loi.

CHAPITRE IV

DU POUVOIR EXÉCUTIF

Article 49. (Loi constitutionnelle du 8 mai 1929, art. 3, et du 21 janvier 1947, art. 2).

Le Président de la République est élu au scrutin secret à la majorité des deux tiers des suffrages, par la Chambre des Députés. Après le premier tour du scrutin, la majorité absolue suffit. La durée de la magistrature du Président est de six ans. Il ne pourra être réélu qu'après un intervalle de six années.

Nul n'est éligible à la Présidence de la République, s'il ne remplit les conditions requises pour être éligible à la Chambre des Députés.

Article 50. Avant de prendre possession de ses fonctions, le Président de la République prête serment de fidélité devant le Parlement à la Nation Libanaise et à la Constitution, dans les termes suivants:

« Je jure par le Dieu Tout-Puissant d'observer la Constitution et les lois du peuple Libanais, de maintenir l'indépendance du Liban et l'intégrité du territoire ».

Article 51. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 26).

Le Président de la République promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par la Chambre; il en assure l'exécution; il dispose à cet effet du pouvoir règlementaire sans pouvoir modifier les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Il a le droit de faire grâce. Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Article 52. (Loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, art. 3).

Le Président de la République Libanaise négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance à la Chambre aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités qui engagent les finances de l'État, les traités de commerce et en général les traités qui ne peuvent être dénoncés à l'expiration de chaque année, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par la Chambre.

Article 53. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

Le Président de la République nomme et révoque les ministres parmi lesquels il désigne un Président du Conseil des Ministres; il nomme à tous les emplois pour lesquels le mode de nomination ne sera pas autrement déterminé par la loi; il préside aux solennités nationales.

Article 54. Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par le ou les ministres intéressés. Il est fait exception pour la nomination et la révocation des ministres.

Article 55. (Loi constitutionnelle du 8 mai 1929, art. 4).

Le Président de la République peut, par décret motivé pris sur avis conforme du Conseil des Ministres, dissoudre la Chambre des Députés, avant l'expiration de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont réunis comme il est prévu à l'article 25 et la nouvelle Chambre est convoquée dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats des élections.

Article 56. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 30).

Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée; il doit promulguer dans les cinq jours les lois dont la promulgation par un vote exprés de la Chambre aura été déclarée urgente.

Article 57. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 31).

Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut demander une seule fois, une nouvelle délibération qui ne peut lui être refusée.

Quand le Président de la République use de ce droit, il n'est tenu de promulguer une loi que si cette loi a été votée à la Chambre en seconde délibération, par la majorité absolue des membres composant légalement cette Assemblée.

Article 58. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 32).

Le Président de la République peut rendre exécutoire, par décret déjà pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, tout projet qui aura été déclaré préalablement urgent par le Gouvernement par le décret de transmission pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, et sur lequel la Chambre n'aura pas statué dans les quarante jours qui suivront sa communication à l'Assemblée.

Article 59. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 33).

Le Président de la République peut ajourner la Chambre pour une durée n'excédant pas un mois. Il ne peut le faire deux fois dans la même session.

Article 60. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

Le Président de la République n'est responsable des actes de sa fonction que dans le cas de violation de la Constitution ou de haute trahison.

Sa responsabilité pour les délits de droit commun est soumise aux lois ordinaires.

Pour ces délits, comme pour la violation de la Constitution et pour la haute trahison, il ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés décidant à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée entière; il est jugé par la Haute Cour prévue à l'article 80. Le ministère public près la Haute Cour est exercée par un magistrat nommé par la plus haute juridiction, toutes chambres réunies.

Article 61. Le Président de la République mis en accusation est suspendu de ses fonctions et la Présidence est vacante jusqu'à ce que la Haute Cour décide.

Article 62. En cas de vacance de la Présidence de la République, pour quelque raison que ce soit, le pouvoir exécutif est exercé, à titre intérimaire, par le Conseil des Ministres.

Article 63. La dotation du Président de la République est déterminée par la loi. Elle ne peut, pendant la magistrature du Président, être diminuée ni augmentée.

Article 64. Les ministres ont la direction supérieure de tous les services de l'État qui relèvent de leurs départements respectifs. Ils assurent chacun en ce qui le concerne, l'application des lois et des règlements.

Article 65. Nul ne peut être ministre s'il n'est libanais.

Article 66. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 34). Les ministres sont solidairement responsables devant la Chambre de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. Le programme d'ensemble du Gouvernement est préparé et exposé à la Chambre par le Président du Conseil ou par un ministre agissant en son nom.

Article 67. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 35). Les ministres ont le libre accès de la Chambre et doivent être entendus quand ils le désirent. Ils peuvent se faire assister par un ou plusieurs fonctionnaires de leur département.

Article 68. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 36). Lorsque, conformément à l'article 37, la Chambre déclare n'avoir plus confiance dans un ministre, ce ministre est tenu de se démettre.

Article 69. (Abrogé par la loi constitutionnelle du 8 mai 1929, art. 5).

Article 70. La Chambre des Députés a le droit de mettre les ministres en accusation pour haute trahison ou pour manquement grave aux devoirs de leur charge. La mise en accusation ne peut être décidée qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée entière. Une loi spéciale déterminera la responsabilité civile des ministres.

Article 71. Le ministre mis en accusation est jugé par la Haute Cour.

Article 72. Le ministre abandonne sa charge aussitôt qu'il est mis en accusation. La démission du ministre n'empêche pas que les poursuites soient initiées ou continuées contre lui.

TITRE III. a) ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Article 73. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 38). Un mois au moins et deux mois au plus tard avant l'expiration des pouvoirs du Président de la République, la Chambre se réunit sur la convocation de son Président, pour l'élection du nouveau Président.

A défaut de la convocation, cette réunion aura lieu de plein droit le dixième jour avant le terme de la magistrature présidentielle.

Article 74. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 39).

En cas de vacance de la Présidence par décès, démission ou pour toute autre cause, l'Assemblée se réunit immédiatement et de plein droit pour élire un nouveau Président. Si au moment où se produit la vacance, la Chambre se trouve dissoute, les collèges électoraux sont convoqués sans retard et, aussitôt les élections faites, la Chambre se réunit de plein droit.

Article 75. (Loi constitutionnelle du 17 octobre, 1927, art. 40).

La Chambre réunie pour élire le Président de la République constitue un collège électoral et non une assemblée délibérante.

Elle doit procéder uniquement, sans délai ni débat, à l'élection du Chef de l'État.

b) RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Article 76 (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 41).

La Constitution peut être révisée sur l'initiative du Président de la République.

Dans ce cas, le gouvernement saisira l'Assemblée d'un projet de loi constitutionnelle.

Article 77. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 42).

La Constitution peut également être révisée sur l'initiative de la Chambre des Députés. Ce droit s'exerce de la façon suivante:

La Chambre peut, au cours d'une session ordinaire et sur la proposition de dix de ses membres au moins, émettre, à la majorité des deux tiers des membres qui la composent légalement, le vœu que la Constitution soit révisée. Les articles et les questions visés dans le vœu doivent être limitativement énumérés et précités.

Le Président de la Chambre transmet le vœu au Gouvernement en lui demandant d'établir un projet de loi constitutionnelle.

Si le Gouvernement approuve le vœu de l'Assemblée, il doit préparer le projet de loi y relatif et en saisir l'Assemblée dans le délai de quatre mois; si le Gouvernement n'est pas d'accord avec l'Assemblée, il lui renvoie le vœu émis par elle afin qu'elle délibère à nouveau. Si

l'Assemblée maintient son vœu à la majorité des trois quarts des membres la composant légalement, il est loisible au Président de la République, soit d'acquiescer au désir de l'Assemblée, soit de prendre un décret de dissolution, et de procéder à de nouvelles élections dans le délai de trois mois.

Si la nouvelle Assemblée insiste sur la nécessité de la révision, le Gouvernement est obligé d'acquiescer au vœu de l'Assemblée et de présenter le projet de loi dans le délai de quatre mois.

c) FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE

Article 78. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927; art. 43)

La Chambre saisie d'un projet de loi constitutionnelle, ne doit, jusqu'au vote définitif, s'occuper que de la révision.

Elle ne peut délibérer et voter que sur les articles et questions limitativement énumérés et précisés au projet qui lui a été transmis.

Article 79. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 44)

La Chambre des Députés saisie d'un projet de loi constitutionnelle ne peut valablement délibérer et voter que lorsque la majorité des deux tiers des membres qui la composent légalement se trouve réunie. Les délibérations sont prises à la majorité des deux tiers des membres qui composent légalement l'Assemblée.

Le Président de la République est tenu de promulguer la loi constitutionnelle dans les mêmes conditions et formes que la loi ordinaire. Il peut, dans le délai fixé pour la promulgation, demander une nouvelle délibération. Il y sera procédé également à la majorité des deux tiers.

TITRE IV. DISPOSITIONS DIVERSES

a) HAUTE COUR

Article 80. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 45)

La Haute Cour se compose de 7 députés élus par la Chambre des Députés et des 8 plus hauts magistrats libanais, pris en ordre hiérarchique ou, à rang égal, par ordre d'ancienneté, sous la présidence du magistrat le plus élevé en grade.

Les arrêts de condamnation de la Haute Cour sont rendus à la majorité de dix voix. Une loi déterminera la procédure à suivre dans cette Cour.

b) FINANCES

Article 81. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

Les impôts sont établis pour l'utilité commune. On ne pourra lever des impôts dans la République Libanaise que conformément à une loi uniforme s'appliquant à tout le territoire sans exception.

Article 82. Aucun impôt ne peut être modifié ou supprimé qu'en vertu d'une loi.

Article 83. Chaque année, au début de la session d'octobre, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés, pour examen et approbation le budget général des recettes et des dépenses de l'État pour l'année suivante. Le budget est voté article par article.

Article 84. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 46).

La Chambre ne peut au cours de la discussion du budget et des projets de loi portant ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires relever les crédits proposés dans le projet du budget ou dans les projets sus-indiqués ni par voie d'amendement, ni par voie de propositions indépendantes. Mais cette discussion terminée, l'Assemblée peut voter des lois comportant des dépenses nouvelles.

Article 85. (Loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 1).

Aucun crédit extraordinaire ne peut être ouvert que par une loi spéciale.

Néanmoins, lorsque des circonstances imprévues rendent nécessaires des dépenses urgentes, le Président de la République peut, par décret pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, ouvrir des crédits extraordinaires ou supplémentaires, ou opérer tous virements de crédits. Ces crédits ne peuvent dépasser 15.000 livres par article.

Les mesures ainsi édictées sont soumises à la ratification de la Chambre à la première session qui suit.

Article 86. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 48).

Si la Chambre des Députés n'a pas définitivement statué sur le projet de budget avant l'expiration de la session consacrée à l'examen

du budget, le Président de la République convoquera l'Assemblée à une session extraordinaire expirant fin janvier pour poursuivre la discussion du budget; si, à la fin de cette session extraordinaire, il n'est pas définitivement statué sur le budget, le Président de la République pourra, par décret pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, rendre le projet du budget exécutoire dans la forme où il a été présenté à la Chambre.

Le Président ne pourra exercer cette faculté que si le projet de budget a été présenté à la Chambre 15 jours au moins avant le commencement de la session.

Au cours de ladite session extraordinaire, les impôts, contributions, taxes, droits et autres recettes continuent d'être perçus comme précédemment.

Les dépenses du mois de janvier sont engagées sur la base du douzième provisoire de l'exercice précédent, majoré des crédits additionnels permanents et diminués des crédits permanents retirés.

Article 87. (Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, art. 49).

Le compte définitif de l'administration des finances pour l'exercice clos doit être soumis à la Chambre et approuvé avant la promulgation du budget du deuxième exercice après celui auquel le compte se réfère. La Cour des Comptes sera créée par une loi spéciale.

Article 88. Aucun emprunt public et aucun engagement pouvant grever le Trésor ne pourront être contractés qu'en vertu d'une loi.

Article 89. Aucune concession ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique, ni aucun monopole ne pourront être accordés qu'en vertu d'une loi et pour un temps limité.

TITRE V

Articles 90 *à* 92 (Abrogés par la loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, art. 4).

Article 93. (Abrogé par la loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 2).

Article 94. (Abrogé par la loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, art. 4).

TITRE VI. DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITAIRES

Article 95. (Loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, art. 5).

A titre transitoire et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du ministère sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'État.

Articles 96 *à* 100. (Abrogés par la loi constitutionnelle du 21 janvier 1947, art. 2).

Article 101. A partir du 1er septembre 1926, l'État du « Grand Liban » portera le nom de « République Libanaise » sans autre changement ni modification d'aucune sorte.

Article 102. (Loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, art. 6).

Toutes les dispositions législatives contraires à la présente constitution sont abrogées.

ANNEXE III

Arrêt du G.E.L. Conseil du Contentieux, nº 8 du 9/12/1970, Elias Chebl El-Khoury et autres / État Libanais, Ministère des Travaux publics, Rec. Chidiac, 1970, Jurisprudence, p. 163 et ss.

Au nom du peuple libanais,

Le Conseil du Contentieux après le Conseil d'État,

Vu la requête présentée par le sieur Elias Chebl El-Khoury et autres contre l'État, le rapport présenté, les conclusions du commissaire du Gouvernement et les observations faites sur ledit rapport et lesdites conclusions et après avoir régulièrement délibéré.

Considérant que les sieurs Elias Chebl El-Khoury, Fouad et Kamal Elias El-Khoury, Georges, Victoria, Georgette et Edouard Sélim Abillama, Marcel Torbey et le Colonel Philippe Abi-Nader, Abboud Elias Abboud et Chahine Elias Achkar ont introduit en date du 12/5/1964 une requête contre l'État libanais, Ministère des Travaux publics tendant à l'annulation du décret nº 15770 du 13 mars 1964.

Considérant que les requérants déclarent qu'ils sont les concessionnaires de l'électricité d'Antélias et de sa banlieue, de Hammana et de sa banlieue, et de Broummana et de sa banlieue, et que le décret attaqué a porté atteinte à leurs droits acquis en vertu de ladite concession, ce qui fait qu'ils ont intérêt légitime à attaquer ledit décret.

Considérant que les requérants prétendent que ledit décret étant un acte administratif et non un acte législatif doit être annulé parce que contraire à l'acte de la concession qui leur est accordée, en sus du fait qu'ayant trait à des droits de propriété garantie par la Constitution et que les projets de ce genre ne peuvent être transmis à la Chambre des députés revêtus du caractère de double urgence mais de façon ordinaire et que le décret attaqué ne pouvait être promulqué au motif qu'il n'a pas été communiqué à la Chambre des députés pendant tout le délai légal fixé à quarante jours.

Considérant que la partie défenderesse demande le rejet de la requête au motif qu'une copie du décret attaqué n'y a été jointe, que ledit décret est en fait un acte législatif pris sur le fondement du pouvoir octroyé au Président de la République en vertu de l'article 58 de la Constitution libanaise, qu'il est considéré comme un acte du gouvernement relatif aux rapports du Président de la République avec la Chambre des députés, et que, dans les deux cas, ledit décret ne peut faire l'objet d'un recours administratif contentieux, et qu'il répond à toutes les conditions légales de forme et de fond requises.

Quant au moyen de forme tiré de la non-présentation d'une copie du décret attaqué.

Considérant qu'une copie du décret a été jointe à la requête introductive d'instance et que le moyen allégué doit donc être rejeté.

Quant au moyen tiré de ce que le décret serait insusceptible de recours devant la juridiction administrative en tant qu'il est un acte législatif et un acte du gouvernement.

Considérant qu'en vertu de l'article 53 du statut du Conseil d'État, ledit Conseil est compétent pour connaître des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets et arrêtés réglementaires ou individuels de nature administrative et émanant de l'autorité administrative.

Considérant que l'article 95 dispose pour sa part que le recours en annulation pour excès de pouvoir ne peut être introduit que contre des décisions administratives ayant force exécutoire et de nature à porter grief, et qu'il n'est possible en aucun cas de déclarer recevable la requête introduite contre des actes de nature législative ou judiciaire.

Considérant qu'il ressort de ces textes, notamment de l'article 53, que les décrets de promulgation des lois approuvées par la Chambre des Députés en vertu de l'article 19 de la Constitution ne sont pas susceptibles d'être attaqués devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir, parce que lesdits décrets comportent des dispositions législatives approuvées par le pouvoir législatif, que le Conseil d'État ne contrôle pas les actes dudit pouvoir parce que le Gouvernement est tenu de la promulguer dans le délai constitutionnel fixé par l'article 56 de la Constitution, et que le Gouvernement en procédant à leur promulgation n'exerce aucun pouvoir propre soumis au contrôle de la juridiction administrative.

Considérant qu'il n'en est pas de même en ce qui concerne les décrets prévus à l'article 58 de la Constitution qui dispose:

« Le Président de la République peut rendre exécutoire, par décret déjà pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres, tout projet qui aura été déclaré préalablement urgent par le Gouvernement par le décret de transmission pris sur l'avis conforme du Conseil des Ministres et sur lequel la Chambre n'aura pas statué dans les quarante jours qui suivront sa communication à l'Assemblée ».

Considérant que cette hypothèse constitutionnelle constitue une exception aux règles générales de compétence qui octroie à la Chambre des Députés le pouvoir d'approuver les projets de lois, au Gouvernement le pouvoir de les exécuter, règles prévues à l'article 19 de la Constitution qui dispose que pour qu'une loi puisse être promulguée, il faut qu'elle ait été votée par la Chambre, à l'article 51 qui dispose que « le Président de la République promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par la Chambre; il en assure l'exécution; il dispose à cet effet du pouvoir réglementaire sans pouvoir modifier les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution » et à l'article 56 qui dispose que « le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée; il doit promulguer dans les cinq jours, les lois dont la promulgation aura été déclarée urgente par un vote exprès de la Chambre ».

Considérant que les décrets promulgués par le Gouvernement en vertu de sa compétence exceptionnelle prévue à l'article 56 précité rendent exécutoires les projets de lois transmis à la Chambre des députés sur le fondement des dispositions dudit article sans leur approbation par ladite Chambre, et constituent des actes pris dans leur totalité par le pouvoir exécutif et à propos desquels le Gouvernement exerce un pouvoir facultatif propre.

Considérant qu'en cette qualité, lesdits décrets ne rentrent pas dans le cadre des actes législatifs, car celui-ci comprend tout acte émanant de la Chambre des députés, alors que lesdits décrets sont, comme il a été dit précédemment, des actes administratifs émanant du gouvernement et sont donc susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

Considérant d'autre part que lesdits décrets ne sont pas considérés comme des actes de Gouvernement qui ne relèvent pas de la compétence

Considérant que cette question doit être étudiée à la lumière des buts constitutionnels qui ont dicté l'établissement de l'hypothèse exceptionnelle prévue à l'article 58 de la Constitution.

Considérant qu'il ressort des discussions qui ont eu lieu à la Chambre des Députés concernant ledit article, inclus lors de la révision de 1927 et des discussions abondantes qui ont eu lieu au cours de cinq longues séances dont la première a eu lieu le 2 juillet 1926 que cette hypothèse exceptionnelle a été prévue en vue d'éviter le retard de l'approbation des projets de lois que le Gouvernement considère comme urgents et que le décret rendant exécutoire le projet de loi revêtu du caractère d'urgence est pris à la suite du retard mis par la Chambre pour approuver ledit projet.

Considérant que le retard dans la discussion et l'approbation du projet par la Chambre reflète une attitude négative qui doit émaner de la Chambre en tant qu'organe compétent pour légiférer et que, dans cette hypothèse, l'on ne peut considérer la Chambre comme ayant tardé à approuver le projet que si celui-ci lui a été communiqué en sa qualité d'organe exerçant ses pouvoirs et que l'on ne peut considérer que le projet a été communiqué à la Chambre que si elle a été mise à même de l'étudier, ce qui n'est le cas que lorsque le projet figure à l'ordre du jour de l'une des séances et s'il en a été donné lecture.

Considérant que le projet de loi rendu exécutoire par le décret attaqué a été communiqué à la Chambre en date du 17 décembre 1963, date à laquelle commence à courir le délai de quarante jours prévu à l'article 58.

Concernant la question relative aux incidents de délai. Considérant dans la computation du délai de quarante jours à l'expiration duquel se réalise le retard motivant l'exercice par le Gouvernement de sa compétence exceptionnelle prévue à l'article 58, seules doivent entrer en ligne de compte les sessions au cours desquelles la Chambre est en mesure d'adopter le projet et ce à dater du jour de la communication dudit projet à la Chambre.

Considérant que seule entre en ligne de compte dans le calcul dudit délai la durée de la session ordinaire au cours de laquelle la Chambre est en mesure d'étudier les différents projets de loi à elle transmis sans distinction.

Considérant que les sessions extraordinaires n'entrent dans le calcul dudit délai que si l'ordre du jour fixé par le décret de convocation comporte le projet de loi revêtu du caractère d'urgence ou les différents projets de lois transmis à la Chambre, car en vertu de l'article 33 de la Constitution l'ordre du jour de la session extraordinaire doit être limitativement fixé par le décret de convocation.

Considérant que la durée totale pendant laquelle la Chambre était en mesure d'étudier le projet de loi revêtu du caractère d'urgence rendu exécutoire par le décret attaqué, depuis sa communication à la Chambre en date du 17/12/1963 jusqu'à sa promulgation, a atteint vingt-sept jours dont 14 jours de la session ordinaire clôturée le 31 décembre 1963 et 13 jours de la session extraordinaire ouverte le 6 et clôturée le 9 février 1964, à la date de la dissolution de la Chambre des Députés, et dont l'ordre du jour fixé par le décret de convocation comportait tous les projets de lois transmis à la Chambre, dont le projet de loi objet de la présente requête.

Considérant que la durée de la session extraordinaire du mois de janvier 1964 n'entre pas en ligne de compte pour le calcul du délai parce que l'ordre du jour prévu par le décret de convocation a été limité à la poursuite de l'étude du projet de budget et que la Chambre n'était pas en mesure d'étudier les autres projets en raison de l'interdiction prévue à l'article 33 de la Constitution.

Considérant que le décret attaqué rendant exécutoire le projet de loi revêtu du caractère d'urgence, objet de la présente requête, a été donc promulgué avant l'expiration du délai prévu à l'article 58 de la constitution, délai octroyé à la Chambre en vue d'approuver ledit projet a empiété sur la compétence de la Chambre et doit donc être annulé; qu'il n'y a plus intérêt à examiner les autres moyens.

Par ces motifs

Décidé à l'unanimité:

1. Déclare la requête recevable en la forme.

2. Annule le décret n° 15570 du 13 mars 1964 et condamne l'État à payer les taxes et trente livres libanaises, frais d'avocat.

Conseil formé par:

Conseiller	Conseiller	Président de Chambre	Président de Chambre
	Vice-Président		Président

(Annexe tirée de l'article de J.-C. Douence « L'article 58 de la constitution libanaise et la jurisprudence administrative ». Proche-Orient. Études juridiques, 1972, nº 14. Pages 48 à 55).

BIBLIOGRAPHIE

ABI TAYEH Sami, « Des attributions du Chef de l'État libanais dans un régime dit parlementaire ». Institut des Sciences Sociales.

ABU IZZEDIN Halim Saïd, *Lebanon and its provinces*.

AL-MARAYATI Abid, *Middle Eastern Constitutions and Electoral Laws*. Praeger, 1968.

AREF Abdul Khalik, *Government reforms in Lebanon*. Beirut, 1968.

Association Libanaise de Science politique. Volume IV, nov. 1957.

— FAYAD Halim, « Démocratie et confessionnalisme », p. 120.

— KHATIB Anwar, « Démocratie et élections législatives », p. 84.

— NAIM Edmond, « Démocratie et pouvoir exécutif au Liban », p. 30.

— TABBARA Bahige, « Démocratie et pouvoir législatif au Liban », p. 15.

Association Libanaise de Science politique, janvier 1961.

— BAROUD Antoine, « La carte électorale ».

— CHAMMAS Sami, « Le vote des femmes ».

— FAYAD Halim, « Élections et confessionnalisme ».

— GÉMAYEL Suleiman, « L'isoloir ».

— HAJJE René, « Le vote féminin ».

— JABER Chakib, « Les dépenses électorales ».

AZAR Antoine, « Régime et vie politique au Liban ». Polycopié 1968.

—, « Les institutions politiques libanaises », avril-mai 1969, p. 131-166. *Revue juridique et politique*, Paris.

BAZZI Hani A., *The Lebanese executive between 1934 and 1963*. Beirut 1964.

BAZ-RIZK Marie Madeleine, *Les pouvoirs normateurs de l'Exécutif en droits français et libanais*. Préface de Jacques Peuch.

BINDER Léonard, *Politics in Lebanon*.

DOUENCE Jean-Claude, « L'article 58 de la Constitution libanaise et la jurisprudence administrative ». *Revue Proche-Orient. Etudes juridiques*, 1972, n° 14.

FLORY Maurice et MANTRAN Robert, *Les régimes politiques des pays arabes*, Thémis 1968.

GROUSSET Philippe, *Constitution libanaise du 23 mai 1926 révisée le 17/10/27*. Thèse 1928.

HUDSON Michael, *The precarious republic. Political modernization in Lebanon*. Random House, N.Y. 1968.

NANTET J., *Histoire du Liban*. Éd. de Minuit 1963.

NASR NAFHAT, *The Presïdency of Lebanon*. Thèse AUB 1960.

RABBATH Edmond, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel*. Essai de synthèse. Publications de l'Université Libanaise. Beyrouth 1973.

RIZK CHARLES, *Le régime politique libanais*. Paris 1966. Éd. LGDJ.

RONDOT Pierre, *Les Institutions politiques du Liban*. Éd. Institut d'Études de l'Orient contemporain, Paris 1947.

—, « L'évolution du Proche-Orient ». Revue *Études*, janv. 1952.

—, « Les structures socio-politiques de la nation libanaise ». Janv.-mars 1954, p. 80-104; avril-juin 1954, p. 326-356, *Revue franç. de Sc. po*. Paris.

TYAN Nady, *Le pouvoir exécutif dans le régime politique libanais*. Thèse avril 1970.

Who's who in Lebanon 1973-1974.

Recueil de lois

— Constitution égyptienne de 1923.
— Constitution égyptienne de 1956.
— Constitution RAU de 1964.
— Constitution française de 1875.
— Constitution française de 1946.

— Constitution française de 1958.
— Constitution koweitienne.
— Constitution libanaise de 1926 (avec amendements).
— Constitution tunisienne de 1959.
— Constitution turque de 1961.
— Constitution yéménite de 1970.

TABLE DES MATIÈRES

IMPRIMERIE CATHOLIQUE
Beyrouth, Liban
Février 1975

2180 - 2 - 2/75

رئيس الجمهورية اللبنانية

تأليف : ريمون صايغ
دكتوراه دولة فرنسية في العلوم السياسية

الجامعة اللبنانية
معهد العلوم الاجتماعية
مركز الأبحاث