

**ÉGYPTE**  
monde arabe

## Égypte/Monde arabe

2 | 2005

Les architectures constitutionnelles des régimes politiques arabes

---

# La Constitution libanaise de 1926 à Taëf, entre démocratie de concurrence et démocratie consensuelle

Cordelia Koch

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ema/1739>

DOI : 10.4000/ema.1739

ISSN : 2090-7273

### Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

### Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2005

Pagination : 159-190

ISSN : 1110-5097

### Référence électronique

Cordelia Koch, « La Constitution libanaise de 1926 à Taëf, entre démocratie de concurrence et démocratie consensuelle », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], Troisième série, Les architectures constitutionnelles des régimes politiques arabes, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ema/1739> ; DOI : 10.4000/ema.1739

---

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

© Tous droits réservés

---

# La Constitution libanaise de 1926 à Taëf, entre démocratie de concurrence et démocratie consensuelle

Cordelia Koch

---

## Introduction

- <sup>1</sup> Le Liban, triste célébrité du Moyen-Orient depuis sa dernière guerre civile (1975-1990), est considéré en sciences politiques comme une société plurale<sup>1</sup> en raison des dix-neuf communautés religieuses divisant sa population. De plus, ces communautés sont reconnues légalement et se partagent entre elles le pouvoir étatique selon un quota établi. C'est pourquoi le Liban d'avant la guerre était classé parmi les systèmes politiques que l'on appelle, d'après les fondateurs de la théorie, « démocratie de concordance » (Lehmbruch, 1967, 1969, 1992) ou « démocratie consociationnelle » (Lijphart, 1969, 1977, 1990 ; pour le Liban : Hanf *et al.*, 1986). Ce type de démocratie s'oppose à celui de la « démocratie de Westminster » parce qu'il y faut, généralement, un consensus entre les groupements sociaux<sup>2</sup>, au lieu d'une majorité qui suffit pour les décisions politiques dans la démocratie de Westminster.
- <sup>2</sup> La « démocratie consensuelle » (pour le Liban : Messarra 1994, 1997, 2003) est d'autant plus recommandée pour les pays « composites », qu'on lui attribue la paix civile comme atout principal – notamment grâce à son mode de décision qui est le consensus. On suppose que seule la démocratie consensuelle peut réussir à unir les groupements sociaux, parce qu'elle fait le pont entre eux : en théorie, personne n'est lésé par une décision politique quelconque, puisque tout le monde doit y consentir. Or, il semble que pour certains adhérents de la théorie, la paix civile ne soit pas seulement un idéal mais un but, que la démocratie consensuelle doit réellement atteindre – avant la guerre, le Liban était toujours cité comme un pays modèle, tandis qu'aujourd'hui il ne figure plus souvent

dans les recherches. Pour ceux qui envisagent cette optique maximale de la théorie, la démocratie libanaise semble avoir échoué avec la guerre civile. Cependant, à notre avis, le Liban d'aujourd'hui présente plus que jamais les traits caractéristiques d'une démocratie de concordance.

- 3 Cet article ne prendra pas en considération les structures réelles de la politique libanaise, mais se concentrera sur la Constitution et son évolution depuis 1926<sup>3</sup>. Il sera donc tenté d'appliquer la théorie de la démocratie de concordance à l'interprétation juridique de la Constitution libanaise. En tenant compte de ce concept, issu des sciences politiques, cet article soutiendra la thèse selon laquelle la Constitution écrite ne faisait guère allusion à la répartition des pouvoirs constitutionnels entre les communautés, auparavant, *i.e.* que ce sont les amendements constitutionnels de 1990, préparés par l'accord de Taëf, qui ont véritablement introduit la démocratie de concordance dans la Constitution écrite.
- 4 Le consensus doit prévaloir dans les démocraties de concordance. Or, à notre avis, il faut distinguer entre un consensus que nous allons appeler « matériel » et un consensus « formel ». Le consensus « matériel » s'établit entre les différents intérêts politiques sur une question politique, tandis que le consensus formel est surtout le résultat de la représentation quantitative des différents groupements sociaux dans la procédure de décision. Ainsi, la « démocratie consensuelle » ne désignerait que celle qui recherche un consensus matériel par voie de participation, tandis que les « démocraties de concordance » mettent l'accent sur la représentation formelle des différents segments de la société. Le Liban, avec ses communautés religieuses reconnues par l'État, doit donc, évidemment, être classé parmi les démocraties de concordance. Avec cette distinction entre consensus et concordance, il est possible de différencier, au Liban, entre intérêt politique et appartenance religieuse. Cependant, il nous semble que dans la démocratie de concordance, le consensus *matériel* des groupements d'intérêt n'est pas tellement le but recherché. C'est surtout dans les pays comme le Liban, où les groupements sociaux sont définis légalement et par conséquent fixes, que le « consensus » est, en premier lieu, la représentation formelle de *tous* les groupements sociaux. La « concordance », par contre, reconnaît que ce consensus peut être difficile à trouver et se contente de l'accord d'une partie des groupements. Nous allons donc voir comment la Constitution libanaise de 1990 vise le consensus entre les groupements sociaux, sans pour autant « nuire au bien de l'État », comme le décrivait son article 95 en 1927.

## Le système constitutionnel libanais

- 5 La tâche primaire de la Constitution écrite consistait, et consiste toujours, en la création d'une entité étatique<sup>4</sup>. Ceci est déjà symbolisé par le fait suivant : dénommé « Grand Liban », le Liban se trouvait encore sous mandat français lorsque fut proclamée, le 23 mai 1926, la Constitution écrite. C'est le Premier ministre français, G. Clémenceau, qui promit aux maronites l'établissement d'un État viable (Rabbath, 1986, p. 305<sup>5</sup>), c'est-à-dire un État englobant le littoral avec ses villes et ses ports, ainsi que la Bekaa ; deux territoires où les confessions musulmanes étaient dominantes, non seulement numériquement, mais aussi en tant que détentrices du pouvoir. La peur des maronites de ne devenir qu'une minorité négligeable dans un contexte musulman mena donc à l'État libanais. Mais les sunnites eurent, à leur tour, peur de perdre de l'influence et de ne devenir qu'une minorité parmi les autres (Hanf, 1989, p. 18 f.). La Constitution écrite de 1926 représenta alors l'État futur – voilà pourquoi son établissement, aussi bien que sa mise en vigueur,

étaient considérés avec inquiétude par les groupements musulmans (Ménassa, 1995, p. 18) <sup>6</sup>. Néanmoins, elle vit le jour aussi bien que l'entité libanaise, même si cette dernière ne commença formellement à exister qu'avec l'indépendance de la République libanaise en 1943. On notera déjà que la Constitution écrite n'a jamais été – ni après l'indépendance ni après la guerre civile – formellement substituée par une « Constitution de la deuxième République »<sup>7</sup>. Certes, on révisa considérablement et à plusieurs reprises cette constitution d'origine : le 17 octobre 1927 (53 articles), le <sup>8</sup> mai 1928 (5 articles), le 18 mai 1943 (4 articles), le 9 novembre (9 articles) et le 7 décembre 1943 (1 article), le 21 janvier 1947 (18 articles), le 22 mai 1948 (1 article), le 24 avril 1976 (1 article) et finalement le 21 septembre 1990 (31 articles). Or, lors de toutes les révisions qu'elle a connues entre-temps, sa structure, traitant de l'État et de son territoire dans un premier titre, puis des Libanais, leurs droits et leurs devoirs, a toujours été soigneusement conservée. Ainsi, le maintien de sa structure soutient-il notre thèse : la Constitution libanaise se préoccupe de l'établissement d'un État là où il n'y en a pas encore.

- 6 C'est durant l'année de l'indépendance, 1943, que fut scellé un pacte dit national, non écrit et conclu entre les leaders maronites et sunnites, qui attribua les fonctions de président de la République, de président du Conseil des ministres et du président du Parlement respectivement aux communautés maronite, sunnite et chiite<sup>8</sup>. De plus, avait été convenu de mettre en place un quota pour les sièges parlementaires et les postes ministériels, quota qui prévoyait une répartition à raison de six chrétiens pour cinq musulmans. Tandis que la Constitution insistait en 1926, dans son article 95, sur le caractère transitoire de ce qu'elle appelle, depuis 1990, le « confessionnalisme politique », le Pacte national l'organisa. Du fait que le Pacte national supplée à la Constitution écrite, on peut en déduire<sup>9</sup> qu'ils forment, ensemble, un « système constitutionnel ». Ainsi, sous certains aspects, le Pacte national de 1943 est-il toujours en vigueur, concernant notamment la répartition des organes d'État entre les communautés maronite, sunnite et chiite. En effet, tant qu'un quota entre communautés est respecté, le Pacte national de 1943 continue à être appliqué.
- 7 Le bouleversement que connut la région suite aux événements de 1948 contribua à la déstabilisation de la situation libanaise, marquée par un désaccord interlibanais sur l'existence et la nature de l'État. Certes, qu'environ 350 000 Palestiniens aient, jusqu'à ce jour, trouvé refuge au Liban (rappelons ici le nombre total de Libanais s'élevant à 3 millions, la division de la population en dix-neuf communautés religieuses et occupant un territoire d'environ 10 400 km<sup>2</sup>) a posé de grands problèmes, notamment parce qu'ils sont en majorité sunnites, ce qui risque de changer la composition démographique du Liban. Évidemment, la lutte que menèrent ces Palestiniens contre l'État d'Israël et pour un retour à leur propre territoire à partir du sol libanais provoqua, entre les Libanais, un désaccord inconciliable. Toutefois, c'est la cause interne du conflit libanais qui nous intéresse et qui peut se résumer dans une très forte domination maronite de l'État. Cette prépondérance maronite était symbolisée par la figure constitutionnelle du président de la République maronite, fortement critiquée par les mouvements politiques musulmans. Tout au long de la guerre, les Libanais ont œuvré pour trouver des amendements constitutionnels convenables à tous les partis. Le volet interne du contrat de Taëf, marquant en 1990 la fin de la guerre civile au Liban sera transformé en amendements de la Constitution le 21 septembre 1991. Ce sont ces amendements internes qui furent perçus comme un remède au conflit interne.

- 8 On peut cependant déjà noter que, depuis, la Constitution contient l'expression d'une volonté forte d'abroger le confessionnalisme politique. Or, la réalisation de cette intention n'est envisagée que pour l'avenir. Seuls les postes (ministériels ou autres) et sièges parlementaires doivent être répartis entre les communautés chrétiennes et musulmanes à raison de cinq pour cinq. Ainsi, le quota n'étant pas abrogé mais simplement amendé, le contrat de Taëf ne remplace aucunement le Pacte national de 1943. On peut en conclure que ce « système de constitution » a même perduré après la guerre civile, ce qui signifie que la Constitution représente toujours l'entité étatique face à tous ceux qui rejettent l'existence même de l'État, ainsi que pour ceux qui craignent qu'il cesse d'exister. En principe, elle représenterait toujours, aussi, l'entité étatique par rapport aux communautés religieuses qui demandent leur part du pouvoir. Cependant, cet article tentera d'exposer comment les amendements constitutionnels de 1990 ont introduit la démocratie de concordance dans la Constitution écrite, contrairement à ce qu'énoncent son préambule et son article 95, dans lesquels elle demande l'abolition du confessionnalisme politique.

## Pouvoir exécutif et pouvoir législatif de 1926 à 1990

- 9 Comme la perspective de cet article est le consensus entre tous, ou au moins entre une partie des groupements sociaux libanais, l'analyse insistera sur la situation du Parlement et du Conseil des ministres, qui regroupent toutes les communautés par rapport à la prépondérance contestée du président de la République.

### La Constitution de 1926

- 10 À travers ses organes d'État, la Constitution libanaise de 1926 témoigne clairement de l'esprit de la III<sup>e</sup> République française. Comme cette dernière, elle institue le système bicaméral (art. 16). Aussi prévoit-elle un système parlementaire, avec un président de la République aux forts pouvoirs. Quoiqu'élu par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale (art. 49)<sup>10</sup>, le président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif (art. 17) et les ministres l'assistent dans cette tâche. Les ministres ressemblent donc par certains aspects à des secrétaires d'État. Cependant, cette disposition constitutionnelle ne doit pas être prise au pied de la lettre si l'on prend en considération la coutume persistant à l'époque en France<sup>11</sup>. Les ministres y jouissaient, contrairement aux textes constitutionnels, de droits considérables. Cela a été aussi l'intention des textes, ce que montre la responsabilité individuelle des ministres devant les Chambres, instituée dans les constitutions françaises. Elle est stipulée, de façon identique, par la Constitution libanaise dans son article 66. Les ministres libanais semblent disposer de l'autorité politique. Pourtant, l'article 64 ne leur attribue que la direction supérieure de tous les services de l'État (phr. 1) ainsi que l'application des lois et des règlements, « chacun en ce qui le concerne ». Ce ne sont pas des actes que l'on peut considérer comme étant de nature politique et pouvant engager la responsabilité des ministres. Mais ceux-ci, en contresignant les actes du président de la République (article 54), endossent la responsabilité de ces actes devant le Parlement, ce que vise effectivement l'article 66. Et c'est pour leur responsabilité politique qu'ils disposent aussi, dans la logique du régime parlementaire, de l'autorité politique – parfois même au détriment du texte constitutionnel qui attribue au président de la République des pouvoirs considérables.

## Le président de la République et le Parlement

- 11 La Constitution libanaise de 1926 se montre particulièrement claire quant aux compétences du président de la République<sup>12</sup>. Il dispose des droits traditionnellement attribués aux chefs de l'État, comme la promulgation des lois (art. 51) ainsi que la négociation et la ratification des traités (art. 52)<sup>13</sup>; généralement, il dispose d'un droit discrétionnaire concernant les traités internationaux, à l'exception des traités engageant les finances de l'État, des traités de commerce et des traités qui ne peuvent être résiliés après un an. Dans ces cas de figure, le Parlement possède certains droits de participation. Dans les autres cas, le Parlement a seulement le droit d'être informé « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent ». Aussi, le président de la République préside aux solennités nationales (art. 53 in fine) et a le droit de grâce (art. 51 phr. 3). Comme c'est à lui que la Constitution confie le pouvoir exécutif, il assure l'exécution des lois et, à cet effet, dispose du pouvoir réglementaire, mais « sans pouvoir modifier les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution » (art. 56). La Constitution libanaise n'instituant pas un président du Conseil des ministres<sup>14</sup>, c'est le président de la République qui nomme et révoque les ministres ; il en va de même pour tout emploi dont le mode de nomination n'est pas autrement déterminé par la loi (art. 53). De plus, le chef de l'État accomplit les fonctions typiques du président du Conseil des ministres en régime parlementaire : il convoque les Chambres en sessions extraordinaires (art. 33), dissout l'Assemblée (art. 55), tranche tout conflit intervenant entre le Parlement et le Sénat dans le cas de l'article 58 (s'ils se trouvent en désaccord sur une loi) et ajourne les Chambres (art. 59). Mais les fonctions du président de la République libanaise de 1926 ne s'arrêtent pas là. Non seulement il nomme une partie des sénateurs (art. 53) afin d'influer sur le travail législatif, mais il peut aussi demander au Parlement une nouvelle délibération concernant une loi déjà votée, ce qui ne peut lui être refusé (art. 57). De même, il peut proposer la révision de la Constitution (art. 76). Remarquons que le président de la République libanaise dispose non seulement de pouvoirs représentatifs ainsi que de pouvoirs exécutifs considérables, mais qu'il a, en outre, des fonctions législatives étendues, renforcées par des moyens de pression à l'encontre des Chambres.
- 12 C'est surtout pour ces fonctions législatives que la position du président de la République libanaise est très forte, elle ressemble même à celle du roi Louis-Philippe, prévue dans la Charte constitutionnelle de 1830<sup>15</sup>. Ceci se manifeste par le fait qu'il est le détenteur du pouvoir exécutif ou encore par la disposition de l'article 18 qui mentionne, en premier lieu, son droit d'initiative en matière législative et n'accorde qu'en second lieu ce droit au Parlement. Même si la plupart de ses droits ont été formulés de façon identique dans les lois constitutionnelles de la III<sup>e</sup> République française, on note cependant, en ce qui concerne la motion de défiance et la dissolution de l'Assemblée, des différences considérables avec celle-ci. Selon l'article 66, les ministres ne sont pas solidairement, mais seulement individuellement, responsables devant les Chambres – ce qui devait, certes, stabiliser le gouvernement libanais par rapport au gouvernement très instable de la III<sup>e</sup> République. Concernant la dissolution de l'Assemblée prévue par l'article 55, la Constitution libanaise est une copie de la III<sup>e</sup> République, sauf qu'elle énumère trois motifs habilitant le président de la République à procéder à cette dissolution. On peut y voir une limitation des pouvoirs présidentiels. Mais, en tenant compte des motifs mentionnés, on s'aperçoit qu'ils sont formulés suffisamment largement pour garder l'impact de cette compétence présidentielle<sup>16</sup>. Aussi, les motifs ne sont pas tellement intéressants du point

de vue des pouvoirs du président, ils le sont surtout du fait qu'ils témoignent d'une méfiance considérable envers le Parlement. Certes, le Parlement a, dans la forme, des compétences très étendues, qui ne rencontrent d'autres limites que celles résultant des attributions concurrentielles du Sénat (Pactet, 1998, p. 289). Pourtant, il est à noter que « toute réunion des Chambres [...] en dehors du temps légal de session est illicite et nulle de plein droit » (art. 31 phr. 2) et qu'« aucune des Chambres ne peut valablement se constituer que par la majorité de ses membres » (art. 34). Par l'ensemble des dérogations à l'architecture constitutionnelle de la III<sup>e</sup> République, la Constitution libanaise semble vouloir tirer les conséquences de l'expérience française, avec un Parlement considéré comme trop prépondérant dans les régimes parlementaires antérieurs : chacune des prévisions qui différencient le président de la République libanaise de celui de la III<sup>e</sup> République française se dirige principalement contre le Parlement, dans le but soit de le contrôler soit de restreindre ses moyens d'action.

### Conseil des ministres/gouvernement

- 13 Comme pour la situation des ministres, le rôle du gouvernement libanais dans la Constitution de 1926 n'est pas évident. Organe de service ou organe de contrôle vis-à-vis du président, le gouvernement y figure tant sous la dénomination de « gouvernement » que sous celle de « Conseil des ministres ». Une fois seulement, le Conseil des ministres, tel quel, dispose d'un droit : en cas de vacance du président de la République, le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil des ministres, article 62. De ce fait, on peut en conclure que le « Conseil des ministres » ne comprend pas le président de la République, tandis que ce serait le cas du gouvernement. Toutefois, on ne peut pas en déduire que le « gouvernement » existe en temps normal et qu'il n'est remplacé par le « Conseil des ministres » qu'en cas de vacance de la présidence car, parfois, le président de la République use de ses droits « en Conseil des ministres » (art. 22 [nomme les Sénateurs], 55 [prend le décret de dissolution]), c'est-à-dire en temps normal. Là, seul le président de la République est compétent et le terme « Conseil des ministres », ne comprenant pas le président de la République, étiquète donc l'organe de contrôle.
- 14 Mais, dans la plupart des cas, la Constitution libanaise de 1926 utilise le terme « gouvernement » : « loi d'initiative gouvernementale », « lois votées en accord avec le gouvernement », « faire connaître au gouvernement » (art. 19), « les Chambres se forment en comité secret sur demande du gouvernement » (art. 35 S. 2), « [l'assemblée sera dissoute si elle] rejette le budget, dans l'intention de paralyser l'action du gouvernement » (art. 55 n° 2), « la transmission au gouvernement » (art. 56), « le programme d'ensemble du gouvernement » (art. 66), « le gouvernement soumet le budget général » (art. 83), « le gouvernement devra convoquer (...) les Chambres » (art. 85), « le gouvernement libanais se mettra d'accord » (art. 94). Afin de savoir à qui incombent véritablement ces compétences constitutionnelles du « gouvernement », il faut revenir sur le rôle des ministres. Sachant que certaines de ces compétences ont été clairement attribuées par la Constitution au président de la République<sup>17</sup> et considérant le texte catégorique de l'article 17, on peut penser que ces compétences n'incombent, en vérité, qu'au président de la République. Pourtant, le constituant a plutôt tranché en faveur du régime parlementaire, dans les articles 49, 54 et 66 exposés ci-dessus. Il s'ensuit que la Constitution libanaise a voulu instituer un président de la République fort et irresponsable sans, pour autant, sortir du régime parlementaire. Le terme « gouvernement » est donc utilisé pour l'organe qui se compose du président de la

République et des ministres et a des compétences qui n'incombent ni au président de la République ni aux ministres, mais au président de la République de concert avec les ministres.

- 15 Quoique la Constitution semble faire la distinction, que nous venons de proposer, entre « gouvernement » et « Conseil des ministres », elle les confond tout de même lorsqu'elle stipule que le programme d'ensemble du gouvernement est préparé et exposé par le président du Conseil des ministres<sup>18</sup>. C'est d'ailleurs la seule fonction constitutionnelle de ce dernier.

Sans doute le constituant a-t-il voulu par cette omission [du président du Conseil des ministres] rendre plus étroit le contact entre le chef de l'État et les ministres et éviter que s'interpose entre eux une personnalité dont le rôle de chef du gouvernement est officiellement consacré. (Chantebout, 2002, p. 160)

- 16 Le rôle du président du Conseil des ministres, comme celui des ministres, dépend donc de la tradition parlementaire déjà alléguée, de même que leur importance réelle dépend largement de leur personnalité respective.
- 17 En résumé : la Constitution libanaise de 1926 a surtout voulu garantir le fonctionnement de l'exécutif, et d'un exécutif fort, non divisé en deux pôles s'opposant. Les compétences attribuées au président de la République sont larges, mais – en tenant compte de la tradition parlementaire – elles ne sont pas faites pour suppléer le Conseil des ministres ou son président. Tout en gardant des pouvoirs parlementaires étendus, l'architecture constitutionnelle en 1926 est destinée à empêcher une prépondérance parlementaire, que l'on avait constatée en France sous la III<sup>e</sup> République, même si les textes ne le prévoyaient pas. Ce sont, surtout, les compétences présidentielles (la nouvelle délibération concernant une loi déjà votée, le pouvoir du président de la République d'ajourner les Chambres, la dissolution de la chambre et la motion de défiance) qui, en 1926, justifient de qualifier le Parlement de faible.

## La Constitution de 1927

- 18 La loi constitutionnelle du 17 octobre 1927 amenda 57 articles au total, dont 33 articles suite au remplacement du système bicaméral par le système monocaméral (art. 16). Mais les changements institutionnels de 1927 vont, cependant, beaucoup plus loin que l'abrogation de l'article 22 du Sénat, dans la mesure où les pouvoirs des organes d'État sont, à nouveau, équilibrés. Ainsi les rapports entre le Parlement, le président de la République et le gouvernement/Conseil des ministres sont ajustés.

### Le président de la République et le Parlement

- 19 Cet ajustement se traduit par une augmentation des pouvoirs de la présidence. Aucun des droits qui lui incombait d'ores et déjà n'ont été allégés, mais ses attributions ont toutes été conservées, voire élargies plus encore. Ceci est d'autant plus remarquable que les droits, que reçoit le président de la République en 1927, affaiblissent<sup>19</sup> encore un Parlement déjà faible.
- 20 Ainsi, le nouvel article 78 témoigne-t-il toujours d'une méfiance envers le Parlement : lorsque le président de la République use de son droit d'initiative et que le gouvernement saisit le Parlement au sujet d'un projet de loi constitutionnelle (art. 76), la Chambre désormais ne peut, jusqu'au vote définitif, débattre que de la révision. Tandis que cet

article 78 constitue une restriction s'ajoutant aux limitations du travail parlementaire des articles 31 et 34 expliqués plus haut, le rapport entre les deux organes d'État est amendé, surtout par voie des droits présidentiels supplémentaires.

- 21 En ce qui concerne les nouvelles attributions du président de la République, nous pouvons citer, en premier lieu, l'article 24 qui stipule que, dorénavant, le président de la République nomme une partie des députés par décret pris en Conseil des ministres. Il dispose, ainsi, d'une influence directe sur le Parlement, au lieu d'un contrôle indirect à travers les sénateurs nommés.
- 22 Deuxièmement, pour la même raison, son droit de dissolution du Parlement n'est plus restreint à une seule fois (art. 55 phr. 4) ; le président peut alors dissoudre le Parlement plus facilement.
- 23 Les conséquences les plus sévères de la loi constitutionnelle de 1927 touchent pourtant les nouvelles compétences législatives du président de la République, que l'on va analyser dans un troisième groupe de normes et qui augmentent le pouvoir du président de la République libanaise aux dépens du Parlement.
  - Lorsque le président de la République use du droit que lui donne l'article 57 et qu'il demande au Parlement une nouvelle délibération pour une loi déjà votée, le Parlement ne peut le forcer à promulguer cette loi que s'il la vote, en seconde délibération, par la majorité des membres le composant légalement – sans que ce nombre de votes nécessaires soit diminué, comme auparavant, par les sièges vacants par décès ou démission. Ainsi, le Parlement ne peut que plus difficilement contraindre le président de la République à faire ce qu'il veut.
  - Les articles 32, 84 à 86, sur le budget et les crédits supplémentaires et extraordinaires, augmentent les pouvoirs du président de la République, même dans ce droit parlementaire fondamental pour une démocratie : au cours du vote, le Parlement ne peut plus relever les crédits proposés que par voie de budget additionnel (art. 84). Ainsi, le conflit entre le droit budgétaire du Parlement et la capacité de gouverner du gouvernement est clairement tranché en faveur du gouvernement. Est en outre transféré le droit parlementaire d'ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires au président de la République qui pourra désormais, à tout moment, « lorsque les circonstances rendent nécessaires des dépenses urgentes », ouvrir des crédits ou opérer tout virement de crédits. Toutefois, son décret nécessite « l'avis conforme du Conseil des ministres » (art. 85 phr. 2). Finalement, les moyens d'action de l'exécutif pour faire passer le budget atteignent leur apogée, depuis la loi constitutionnelle de 1927, en un décret présidentiel qui rend le budget exécutoire et applicable sans que le Parlement ait finalement statué sur celui-ci (art. 86). Le Parlement n'est donc plus le maître du budget depuis la loi constitutionnelle de 1927.
  - Plus grave encore, les normes réglant depuis 1927 la révision de la Constitution retirent ce droit au Parlement et font du président de la République l'acteur principal dans cette procédure. D'après les articles 76 et 77, c'est généralement le président de la République qui prend l'initiative de révision de la Constitution<sup>20</sup>. L'initiative de la Chambre énoncée dans l'article 77 ne semble être que l'exception à cette règle : au lieu d'un droit dont il dispose, le Parlement ne peut qu'émettre son vœu à une majorité de deux tiers des membres qui le composent légalement – en précisant clairement et en énumérant les articles et les questions concernés, qu'il adresse au gouvernement<sup>21</sup>. Même si c'est le gouvernement qui décide du vœu parlementaire<sup>22</sup>, c'est bien le président de la République qui a le dernier mot à dire, ce que démontre, à notre avis, l'article 79 : pour qu'une loi constitutionnelle soit valablement votée par le Parlement, il faut un quorum ainsi qu'une majorité de deux tiers pour la voter. La Constitution peut donc être qualifiée de rigide en ce qui concerne sa

procédure de révision. Cependant, le président de la République a tout de même le droit, dans le délai fixé pour la promulgation, de demander une nouvelle délibération au Parlement (art. 79 phr. 4). Ayant le droit principal d'initiative, faisant partie du gouvernement qui établit le projet de loi, pouvant, de plus, demander une nouvelle délibération de la loi finalement adoptée, il est légitime de dire que finalement le président de la République est l'acteur principal de la révision constitutionnelle, au lieu du Parlement ou encore du gouvernement.

- En définitive, la loi constitutionnelle de 1927 a donné à l'article 58 un contenu tout nouveau. Depuis, le président de la République peut rendre exécutoire, par décret, tout projet de loi qui aura, auparavant, été déclaré urgent par le gouvernement, disposant ainsi d'un pouvoir législatif considérable, qui s'ajoute à ses pouvoirs exécutifs étendus.

### Conseil des ministres/gouvernement

- 24 Les articles 58 et 86, que nous venons d'exposer, font également partie d'un deuxième complexe de dispositions qui donnent au Conseil des ministres des compétences supplémentaires : le président de la République a, désormais, besoin de l'« avis conforme » de ce dernier pour rendre exécutoire le projet de loi ainsi que le budget<sup>23</sup>. Il y a lieu d'ajouter l'article 55, qui prévoit que le président de la République ne décide plus de la dissolution du Parlement « en Conseil des ministres », mais « sur l'avis conforme » de ce dernier. On peut y voir un transfert de pouvoir constitutionnel du président de la République au Conseil des ministres. Mais sans le Sénat qui auparavant devait s'exprimer avec une majorité de trois quarts pour une dissolution de la Chambre. C'est désormais apparemment au Conseil des ministres de contrôler le président de la République. Et prenant en compte le fait que « Conseil des ministres » et « gouvernement » ne sont, dans la Constitution de 1927, toujours pas séparables l'un de l'autre, les articles 58 et 86 visent plutôt le même but que les articles 28 et 66. L'article 28 augmente considérablement le nombre de ministres issus de la Chambre, liant ainsi gouvernement et Parlement.
- 25 La Constitution s'inspire également du parlementarisme classique à travers l'article 66, qui rend le gouvernement collectivement responsable de ses actes devant la Chambre. Ainsi, les amendements constitutionnels insistent sur la coopération, non sur la séparation des pouvoirs et, donc, sur le régime parlementaire de la Constitution libanaise.
- 26 D'ailleurs, c'est généralement le « gouvernement » qui est touché par les amendements constitutionnels, qui ne visent pas le contrôle du président de la République dans son rapport avec le Parlement ; et ce n'est que le rôle nettement plus important du gouvernement qui explique la responsabilité désormais collective du gouvernement. Dans ce contexte, il faut citer à nouveau les articles 32 et 84-86 qui munissent le gouvernement de mesures de contrainte pour assurer le vote du budget, garantissant ainsi le fonctionnement du gouvernement. Plus directement encore, le gouvernement joue un rôle important dans la révision de la Constitution selon les articles 76-79 puisqu'il prépare, dorénavant, les projets de loi constitutionnelle. Quoique ce transfert de pouvoir constitutionnel aux ministres et au gouvernement remplisse beaucoup plus les conditions du parlementarisme classique qu'avant, il nous semble pourtant polémique de dire que ces changements renforcent le système *parlementaire*, puisque c'est le Parlement qui est complètement désinvesti de ses fonctions démocratiques. Ce diagnostic n'est même pas démenti par les quelques amendements qui améliorent la position du Parlement, outre la responsabilité collective du gouvernement<sup>24</sup>.

- 27 En résumé, la loi constitutionnelle de 1927 vise principalement le rapport entre président de la République et Parlement, sans que leur rapport de force, déjà injuste, ait été ajusté. Au contraire, ce sont surtout les nouvelles compétences législatives du président de la République, touchant le cœur de l'action parlementaire (les articles 58, 76-79 et 86), qui affaiblissent encore davantage le Parlement. En fin de compte, c'est le président de la République qui, au niveau de la Constitution écrite de 1927, domine tout. Puisque les lois constitutionnelles de 1928, 1943, 1947, 1948 et 1976 n'ont pas plus transformé l'architecture constitutionnelle<sup>25</sup> c'est donc la Constitution écrite de 1927, de concert avec le Pacte national de 1943, qui organisait la vie constitutionnelle libanaise jusqu'en 1990 ; la prépondérance du président de la République restait aussi inchangée.

## La Constitution de 1990

- 28 Le 21 septembre 1990, le Parlement libanais adopta une loi constitutionnelle qui modifiait 31 articles au total. Au premier abord, par rapport à la loi constitutionnelle de 1927, les changements paraissent quantitativement moins importants. Mais considérant qu'en 1927, la plupart d'entre eux furent consécutifs au remplacement du système bicaméral par le système monocaméral, c'est donc le changement de 1990 qui s'avère être le plus considérable. La Constitution libanaise, désormais, revêt clairement un caractère parlementaire, ce que nous allons essayer de démontrer maintenant par deux éléments de raisonnement : la réévaluation du Parlement et la restructuration de l'exécutif.

### La réévaluation du Parlement

- 29 À la différence des changements antérieurs, la loi constitutionnelle renforce le Parlement libanais. En ce qui concerne ses compétences nouvelles, il y a lieu de mentionner les articles 85 et 70. Le Parlement fixera, désormais, un maximum pour les crédits extraordinaires/supplémentaires effectués par le président de la République ; l'article 70 prévoit qu'il est en position de mettre en accusation le président du Conseil des ministres. Aussi, c'est au Parlement que l'article 18 (phr. 1) accorde, dorénavant, le droit d'initiative législative en premier lieu, cette norme ne mentionnant qu'ensuite celui de l'exécutif. Même si cela n'a de conséquences qu'au niveau symbolique, il en ressort la volonté d'accorder au Parlement son rôle primaire dans une démocratie. Bien plus que symboliquement, le Parlement participe à la nomination du gouvernement par voie de consultations parlementaires, impératives pour la désignation du président du Conseil des ministres (art. 53 n° 2). Lorsqu'on prend en considération le fait que le Parlement investit, finalement, le gouvernement de ses fonctions par l'investiture parlementaire (art. 64 phr. 4 n° 2), son rôle dans la formation du gouvernement doit être considéré comme dominant.
- 30 La Constitution insiste donc sur le régime parlementaire de la Constitution libanaise. Cependant, ces modifications reflètent plus encore que la foi en un système théorique d'organisation de pouvoirs. Pour comprendre l'intention de ces amendements constitutionnels, il faut les mettre en rapport avec d'autres changements. Est ajoutée à l'article 57 la phrase 3 :
- Au cas où le délai [fixé pour la promulgation des lois par le président de la République dans l'article 56] est expiré sans que la loi ne soit promulguée ou renvoyée, elle est considérée exécutoire de plein droit et doit être publiée.

- 31 Par cette disposition, la Constitution clarifie que le droit dont dispose le président de la République de demander une nouvelle délibération ne doit pas être utilisé de manière à faire obstruction au travail du Parlement. Lorsqu'on se rappelle que la Constitution de 1927 exprimait une méfiance envers le Parlement, il devient évident que ces modifications de 1990 témoignent d'une confiance accrue dans le Parlement même. Se comprend ainsi l'article 55 qui stipule qu'il n'y a pas lieu de dissoudre le Parlement sans qu'il y ait un nouveau Parlement (phr. 3 et 5). Par ailleurs, le même article 55 protège le Parlement en ce qu'il restreint sa dissolution aux cas énumérés dans les articles 65 et 77. Or, les motifs énumérés par l'article 65 et la dissolution intervenant au cours d'une proposition de révision de constitution – donc selon le régime de l'article 77 – ont des impacts opposés. L'article 65 prévoit deux conditions pour la dissolution du Parlement : si, sans raison de force majeure, le Parlement s'abstient de se réunir durant toute une session ordinaire ou tout au long de deux sessions extraordinaires successives (1), ou s'il rejette le budget dans l'intention de paralyser l'action du gouvernement (2). Ainsi, les députés libanais, qui ont préparé à Taëf les amendements constitutionnels, se sont mis à l'abri de toute dissolution. Tandis qu'on les a interprétés comme une méfiance à l'encontre du Parlement en 1926/1927, réintégrés dans la Constitution en 1990 par les parlementaires eux-mêmes, les motifs se comprennent différemment. Sous le régime de l'article 65, la dissolution du Parlement doit être provoquée délibérément par celui-ci (Maïla, 1990, p. 184), qui s'abstient de se réunir. En outre, l'intention de paralyser l'action du gouvernement est difficile à prouver. L'article 77 par contre, non amendé par la loi constitutionnelle de 1990, nous semble être la sanction intervenant après un long débat inter-institutionnel, si le Parlement maintient sa proposition de révision constitutionnelle. Étant donné que les quorums et majorités que doit observer le Parlement pour une révision de la Constitution sont très élevés, le fait que le président de la République puisse, finalement, dissoudre le Parlement est une sanction à l'encontre d'un Parlement qui ne veut pas s'incliner.
- 32 Il faut voir, également, les articles qui n'ont pas été modifiés : 31 (« Toute réunion de la Chambre en dehors du temps légal est illicite et nulle de plein droit. ») ; 34 (« la Chambre ne peut se constituer que... ») ; 52 (le Parlement ne dispose que d'un droit d'information et, ce, « lorsque l'intérêt du pays et la sûreté de l'État le permettent ») ; 78 (le Parlement ne doit s'occuper que de la révision) ; 79 (la procédure de révision constitutionnelle conclue, le président de la République peut, toutefois, demander une nouvelle délibération dans le délai dont il dispose pour la publication). Lorsqu'on tient compte de la position auparavant réduite à néant du Parlement, de ces restrictions du travail parlementaire ainsi que des pouvoirs présidentiels – qui empêchent toujours le Parlement d'assumer un rôle prépondérant dans les domaines parlementaires les plus importants (budget, révision de la constitution) – il s'ensuit, à notre avis (contre Khair, 2000, p. 254, selon lequel le régime de la Constitution libanaise de 1990 est déséquilibré en faveur du Parlement), que la position du Parlement n'est toujours pas très forte.
- 33 En résumé : les modifications apportées à la Constitution protègent le travail du Parlement, lui accordent des compétences supplémentaires et reflètent donc la confiance en celui-ci et dans le système parlementaire. N'entre pourtant pas dans la même catégorie l'amendement de l'article 44 (phr. 2) qui distingue dorénavant le président et le vice-président du Parlement des secrétaires. Tandis que les premiers sont élus pour la durée du mandat de la Chambre, les secrétaires sont élus à chaque renouvellement de la Chambre des députés ainsi qu'à l'ouverture de la session d'octobre de chaque année (phr.

4). Toutefois, les rôles élargis, respectivement, du président et du vice-président du Parlement ne sont accompagnés que de très peu de compétences constitutionnelles. Outre le fait que le président de la République doit tenir au courant le président de la Chambre des consultations parlementaires pour la désignation du président du Conseil des ministres (selon l'article 53 n° 1), le président du Parlement décide du moment d'inscrire à l'ordre du jour d'une séance plénière un projet de loi déclaré urgent. Ce n'est qu'à partir de sa lecture au cours de cette séance que commencent à courir les quarante jours dont dispose le Parlement avant que ce projet de loi ne devienne exécutoire. Avant sa révision en 1990, l'article 58 énonçait que le délai commençait à courir avec la communication du projet à l'Assemblée. Ainsi est transformé un pouvoir législatif extrêmement fort du président de la République en une compétence attribuée au président du Parlement. Si Maïla (1990, p. 150) voit le rôle du président de la Chambre également accru dans le vote des lois, dans l'élection du président de la République et dans le contrôle de l'activité gouvernementale, ceci ne se dégage pas des textes constitutionnels. Le travail parlementaire, qu'il résume ainsi ne peut, en dépit des textes, être contrôlé ou dirigé par le président de la Chambre que si les députés lui « accordent » ce droit.

- 34 On notera, cependant, que la motion de défiance dont dispose le Parlement est élargie au président ainsi qu'au vice-président du Parlement d'après l'article 44 (phr. 5). En somme, on peut avancer l'argument selon lequel cette compétence parlementaire correspond aux nouveaux rôles respectifs du président et du vice-président de la Chambre. Certes, il est vrai que le président de la Chambre exerce des fonctions plus définies et importantes qu'avant, mais elles ne nous semblent pas justifier la motion de défiance à l'encontre du président et du vice-président. D'ailleurs, la teneur de l'article 44 (phrase 5) nous étonne : « La Chambre peut une fois seulement [...] retirer sa confiance au président ou au vice-président [...]. » Alors qu'il nous paraît parfaitement normal que le Parlement puisse leur retirer le mandat au moyen d'un vote, il ne nous semble pas évident que ce droit soit limité à une fois seulement ou que son utilisation soit fixée à une date précise (deux ans après l'élection). Considérant encore que l'article 44 emploie l'expression « retirer sa confiance », le président du Parlement et le vice-président semblent, finalement, plus proches de l'exécutif que du Parlement – chose étonnante aussi bien pour un président que pour un vice-président de la Chambre ; ce moyen de pression à leur encontre doit s'expliquer par des considérations extraconstitutionnelles.

### La restructuration de l'exécutif

- 35 L'exécutif, au sens propre, a connu une organisation tout à fait nouvelle, initiée par la loi constitutionnelle du 21 septembre 1990. Dans son titre 2 (« des pouvoirs ») elle distingue dans son chapitre 4 « du pouvoir exécutif », le président de la République (« premièrement »), le président du Conseil des ministres (« deuxièmement ») et le Conseil des ministres (« troisièmement »). Précisément, par cet aménagement unique de la structure constitutionnelle peut-on défendre la revalorisation aussi bien du Conseil des ministres que de son président. Correspondant à cette hypothèse :
- Le président de la République est le chef de l'État et le symbole de l'unité de la Patrie. Il veille au respect de la Constitution et à la sauvegarde de l'indépendance du Liban, de son unité et de l'intégrité de son territoire [...] (art. 49 phr.1 et 2)
- 36 On peut donc penser que le président de la République est exclu de la vie politique quotidienne et accomplit, désormais, une fonction représentative (symbole de l'unité) et

un rôle de médiateur, certes, mais aussi celui d'un organe de contrôle vis-à-vis des acteurs politiques. Mais en est-il vraiment ainsi ? Ceci dépend du transfert de pouvoirs au Conseil des ministres ainsi qu'au président du Conseil des ministres. Examinons les compétences de ces trois pôles de l'exécutif, avant de nous tourner vers les fonctions qui n'incombent ni au président de la République ni au Conseil des ministres ou à son président seul, mais qui demandent la coopération de plusieurs organes d'État.

- 37 – Correspondant, d'un côté, au transfert de pouvoir attendu et, de l'autre, à l'exécutif bicéphale du régime parlementaire, le pouvoir exécutif est détenu maintenant par le Conseil des ministres (art. 17). L'article 65 commence par reprendre l'article 17, pour ensuite soumettre l'armée au Conseil des ministres (phr.1 *in fine*) et pour, finalement, dresser la liste des pouvoirs du Conseil des ministres, en précisant qu'« il exerce notamment les prérogatives suivantes » (art. 65 phr. 2). Ainsi, la Constitution ne semble-t-elle pas vouloir lui donner de compétences propres, puisqu'elle ne lui accorde que des « prérogatives ». Pourtant, le Conseil des ministres « établit la politique générale de l'État [...], élabore les projets de lois et les décrets réglementaires ainsi qu'il prend les décisions nécessaires pour leur mise en application » (n° 1). Auparavant, l'article 51 phr. 1 (1927) n'attribuait au président de la République que le pouvoir réglementaire pour l'exécution des lois, ce que fait maintenant le Conseil des ministres lorsqu'il « prend les décisions nécessaires pour leur [= lois et décrets] mise en application ». Du fait que le Conseil des ministres prend, aussi, les décisions nécessaires à l'application des décrets réglementaires établis, également, par lui, il s'ensuit qu'il a aussi le droit de prendre des règlements autonomes. La compétence législative de l'exécutif a donc été élargie par rapport à la Constitution de 1927 qui ne connaissait que le pouvoir réglementaire (autonome) du président de la République, mentionné dans les articles 58 et 86.
- 38 Naturellement, le Conseil des ministres veille à l'exécution des lois et des règlements, supervise les activités de tous les organismes de l'État (n° 2), nomme également les fonctionnaires de l'État et met fin à leurs services (n° 3). Il est à noter que la liste des pouvoirs dressée dans l'article 65 est exemplaire à cause du mot « notamment ». L'article 65 fait ainsi référence à l'article 17, mais aussi à l'article 52 phr. 3 qui impose, désormais, au gouvernement d'informer le Parlement des traités internationaux, lorsque l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. De même, la Constitution de 1990 met fin à la situation contradictoire<sup>26</sup> mentionnée plus haut au sujet de l'initiative législative et tranche, concernant cette question, en faveur du Conseil des ministres (art. 18 phr.1). Par l'amendement constitutionnel de 1927, on avait déjà supprimé l'autre contradiction de la Constitution, en attribuant au président de la République le droit de convoquer la Chambre. Il est alors à noter que tandis qu'on avait tranché en 1927 à propos de la contradiction constitutionnelle de l'article 85 en faveur du président de la République, en 1990 on l'attribue, au contraire, au Conseil des ministres. L'article 86 phr. 2 constitue, finalement, un transfert de pouvoir du président de la République au Conseil des ministres. Tandis qu'auparavant c'était le président de la République qui rendait par décret le budget exécutoire et applicable, il s'agit maintenant d'une compétence du Conseil des ministres, qui « pourra prendre la décision sur la base de laquelle le président de la République promulguera un décret, rendant le budget exécutoire et applicable ».
- 39 – Par l'article 64 phr. 1 et 2, le président du Conseil est désigné « chef du gouvernement » qu'il représente et au nom duquel il parle. Il procède aux consultations parlementaires en vue de former un gouvernement (n° 2) et expose la politique générale de celui-ci devant la Chambre (art. 64 phr. 4 n° 3). Puisqu'il contresigne, selon le n° 4 de

l'article 64, avec le président de la République tous les décrets, la coutume antérieure a été insérée dans le texte constitutionnel (Maïla, 1990, p. 169 ; Ménassa, 1998, p. 82). Pourtant, sa formulation est étrange. La contre-signature décrit la méthode juridique avec laquelle le président du Conseil des ministres endosse la responsabilité des actes du président de la République politiquement irresponsable. S'agissant donc de deux signatures consécutives, la préposition *avec* nous étonne. Quoi qu'il en soit, le président du Conseil des ministres est un véritable chef du gouvernement, qui forme son gouvernement, en détermine la politique et en est, finalement, responsable. Par conséquent, c'est à lui qu'incombe l'exécution de la politique gouvernementale (art. 64 phr. 3). Dans cet ordre d'idées, il suit les activités des administrations et des établissements publics, assure la coordination entre les ministres et donne les directives générales en vue de garantir la bonne marche du travail (art. 64 phr. 4 n° 7). De plus, il tient des réunions de travail avec les parties concernées dans l'État, en présence du ministre compétent (art. 64 phr. 4 n°8).

40 – Le président de la République dispose d'un nombre considérable de compétences qui n'incombent qu'à lui seul<sup>27</sup>. Il garde, bien sûr, les fonctions traditionnelles de chef de l'État qu'il possédait auparavant<sup>28</sup>. Concernant la nomination du gouvernement, il promulgue seul le décret de la nomination du président du Conseil des ministres (art. 53 n° 2), ainsi que les décrets acceptant la démission du Conseil des ministres (art. 53 n° 4). Mais il est beaucoup plus important que la Constitution lui donne des moyens d'action sur les autres organes de l'État. En cas de nécessité, il adresse des messages à la Chambre (n° 10 de l'article 53) – ceci ne constituant pas plus qu'un moyen de « communiquer ses sentiments et ses appréciations à la Chambre » (Maïla, 1990, p. 159). Il peut cependant soumettre, selon le n° 11 de l'article 53, n'importe quel sujet urgent au Conseil des ministres et, ce, hors de l'ordre du jour. Aussi peut-il demander au Conseil des ministres le réexamen de toute décision que prend ce dernier (art. 56 phr. 4), ce qui ne constitue cependant pas une véritable contrainte, puisque le Conseil des ministres pourra simplement maintenir sa décision. Le président est, par ailleurs, tenu de s'exprimer dans un délais précis, faute de quoi la décision du Conseil des ministres devient exécutoire et de plein droit applicable. Une pareille disposition a également été ajoutée à l'article 57 qui restreint désormais le droit du président de la République de demander au Parlement une seconde lecture. Toujours selon l'article 57, le président de la République, avant de demander au Parlement une seconde délibération sur une loi déjà votée, doit dorénavant informer le Conseil des ministres de sa décision<sup>29</sup>. N'étant ni un pouvoir de contrôle ni vraiment une contrainte de coopération, cette modification ne diminue, finalement, aucunement le pouvoir présidentiel.

41 Quelques moyens d'action du président de la République exposés jusqu'ici n'ont peut-être pas un caractère contraignant, mais la force du président de la République réside véritablement dans les dispositions des articles 57-59, 76-79 et 85 phr. 2, c'est-à-dire dans ses compétences législatives qui n'ont pas été amendées par la loi constitutionnelle de 1990. Seulement l'article 77, traitant de la procédure de révision constitutionnelle émanant du Parlement, a connu une modification et semble transférer un pouvoir présidentiel au Conseil des ministres. Jusqu'en 1990, le président de la République pouvait trancher un désaccord éventuel entre le Parlement et le gouvernement sur la proposition de révision constitutionnelle, par une décision discrétionnaire (soit il acquiesçait au désir de la Chambre, soit il prenait un décret de dissolution). Désormais, le président de la République ne prend plus le décret de dissolution, mais il acquiesce ou il demande au

Conseil des ministres de dissoudre la Chambre. Cependant, ce qui paraît être un droit du Conseil des ministres (dissolution) n'est toujours, en vérité, qu'un droit présidentiel : le gouvernement ayant déjà exposé son point de vue négatif par rapport à la révision constitutionnelle, il ne va plus procéder à un nouvel examen. C'est donc le président de la République, connaissant les deux positions contraires, qui se décide discrétionnairement pour ou contre la révision et, par conséquent, à ce stade de procédure, pour ou contre la dissolution du Parlement.

- 42 En résumé : la Constitution libanaise de 1990 est marquée par une restructuration de l'exécutif. Le pouvoir exécutif est détenu maintenant par le Conseil des ministres qui voit, en outre, sa compétence législative élargie par rapport à celle du président de la République dans la Constitution de 1927. Cependant, au niveau de ses droits propres, le président du Conseil des ministres ne connaît d'autre compétence que celle de « gouverner ». Toutes les attributions qu'énumère la Constitution dans son article 64 se résument dans cette seule fonction. On doit admettre que ce pouvoir du président du Conseil des ministres est large, mais c'est toujours le président de la République qui dispose de compétences sur les autres organes d'État et qui prend souvent la décision finale. Ainsi avons-nous vu que la nouvelle distribution des pouvoirs entre les trois pôles de l'exécutif a véritablement abouti à un président de la République qui supervise et contrôle l'activité politique des organes étatiques chargés de la politique de tous les jours (Parlement et Conseil des ministres).

## Consensus et concordance dans la Constitution de 1990

- 43 Nous avons expliqué, jusqu'ici, les organes d'État et leurs pouvoirs d'une façon technique et sans établir de rapport avec les communautés religieuses. Cela tient au fait que la Constitution écrite ne lie pas non plus organe constitutionnel et communauté. Pourtant, si l'on se réfère au Pacte national de 1943, qui organise la représentation formelle des communautés religieuses dans l'État libanais, on comprend l'impact du balancement des pouvoirs constitutionnels. Le président de la République étant maronite, le président du Conseil des ministres étant sunnite et le président du Parlement étant chiite, ils représentent toujours leur communauté respective.
- 44 Aussi, il est d'autant plus important que la Constitution de 1990 rompe avec la structure antérieure, dans laquelle existait seulement le président de la République maronite. La Constitution de Taëf tente de transférer quelques-uns des pouvoirs du président de la République aux autres communautés sans pour autant le priver complètement de ses pouvoirs. C'est ce qu'elle réussit à faire grâce au nouveau rôle du président de la République : en dehors de la politique de tous les jours, qui sera menée par le Parlement et le Conseil des ministres, le « chef de l'État » est tout de même le gardien de la Constitution (art. 49). Pour accomplir cette tâche, il dispose de moyens d'action à l'encontre des autres organes d'État, moyens évoqués ci-dessus.

### La concordance des pouvoirs exécutifs

- 45 À la lumière de la démocratie de concordance, qui insiste sur le consensus entre groupements sociaux, il nous semble particulièrement important de discuter les

amendements constitutionnels de 1990 qui forcent les organes exécutifs à travailler ensemble. Ainsi, la Constitution recherche la légitimité des décisions « gouvernementales » dans plus d'un segment de la société libanaise et cela par trois voies différentes : dans un premier groupe de normes, plusieurs décisionnaires participent à d'autres organes d'État tout en possédant une position indépendante. Un deuxième groupe de normes exige qu'une décision soit prise en commun par plusieurs décisionnaires, tandis qu'un troisième groupe de normes prévoit une prise de décision par étapes.

### La coopération de plusieurs décisionnaires

46 Ce groupe de normes se distingue des autres par le fait que plusieurs organes exécutifs gèrent ensemble d'autres organes d'État.

- Selon l'article 49 phr. 4, le président de la République est le commandant en chef des forces armées, quoiqu'elles soient soumises à l'autorité du Conseil des ministres.
- Parmi les « prérogatives » du président du Conseil des ministres, la première (n° 1) paraît assez claire : elle stipule que le président du Conseil des ministres préside le Conseil des ministres. Pourtant, deux autres normes prévoient que c'est le président de la République qui le préside. Le texte de l'article 53 n° 1 reste flou : en effet, il prévoit que le président de la République préside le Conseil des ministres « lorsqu'il le désire », tandis que selon l'article 65 n° 5, il préside le Conseil des ministres « lorsqu'il y assiste ». C'est donc, finalement, la simple présence du président de la République qui retire au président du Conseil des ministres sa présidence.
- Le président du Conseil invite le Conseil des ministres à se réunir et semble pouvoir établir discrétionnairement son ordre du jour, d'après le n° 6 des « prérogatives » du président du Conseil des ministres. Il doit seulement en informer le président de la République. Pourtant, le président de la République peut soumettre n'importe quel sujet urgent au Conseil des ministres hors de l'ordre du jour, selon l'article 53 n° 11, disposant ainsi d'un pouvoir considérable sur le Conseil des ministres.
- Finalement, pour le Conseil supérieur de la défense, la situation est plus claire, car le président de la République le préside (art. 49) et le président du Conseil des ministres en est le vice-président (art. 64 phr. 4 n° 1).

47 Il est à noter que ces dispositions ne prévoient pas de contrainte légale obligeant les décisionnaires à travailler ensemble. Ils restent indépendants, quoiqu'ils soient confrontés avec les autres organes étatiques. D'un côté, ces normes entraînent une concurrence entre ces organes exécutifs. De l'autre, le bon déroulement des affaires ne peut avoir lieu que s'ils coopèrent. La coopération et le consensus entre les organes exécutifs est donc le but que visent ces dispositions constitutionnelles.

### La participation de plusieurs décisionnaires

48 Tandis que la concordance entre les organes exécutifs n'était pas du tout légalement nécessaire dans les cas de figure (a) – autrement dit, elle était seulement souhaitable – dans les dispositions que nous allons exposer maintenant, aucune décision ne sera prise sans qu'il y ait concordance entre le président de la République et celui du Conseil des ministres.

- Bien que le président du Conseil des ministres « signe » le décret de convocation du Parlement à une session extraordinaire d'après le n° 5 de l'article 64, il s'ensuit, d'après le

texte catégorique de l'article 33 phr. 2, qui stipule que « le président de la République en accord avec le chef du gouvernement peut convoquer la Chambre », que le président du Conseil des ministres n'est pas le seul décisionnaire.

- D'après ce même n° 5 de l'article 64, le président du Conseil des ministres « signe » également le décret renvoyant les lois pour une seconde lecture et les décrets promulguant les lois. Évidemment, c'est le président de la République, de concert avec le président du Conseil, qui s'acquitte, désormais, de ces trois fonctions.
- À l'instar de l'article 33 phr. 2, l'article 86 phr. 1 prévoit que le « président de la République, en accord avec le chef du gouvernement » convoquera la Chambre.

49 Quand la Constitution exige que les deux présidents se mettent d'accord, elle recherche la légitimité de décisions politiques, aussi bien dans la communauté maronite que dans la communauté sunnite. Selon le n° 2 de l'article 64, le président du Conseil des ministres « contresigne avec le président de la République » le décret de formation du gouvernement, de même qu'il « contresigne avec le président de la République tous les décrets (...) », art. 64 n° 4. Ainsi, tout acte du président de la République doit être contresigné par le président du Conseil des ministres. Pour les uns (Maïla, 1990, p. 159), cela enlève toute puissance aux droits du président, qui ne pourrait plus décider discrétionnairement, tandis que pour les autres (Ménassa, 1998, p. 74), cette norme constitutionnelle ne fait qu'introduire la pratique antérieure dans le droit. C'est en fait pour cela que l'argumentation de Maïla nous semble contradictoire : d'un côté, il insiste sur la pratique consensuelle (1990, 156 ou encore 161), selon laquelle le président de la République ne peut décider seul, mais doit toujours consulter le président du Conseil des ministres – la revendication des groupements musulmans d'une réduction des pouvoirs présidentiels aurait donc été quelque peu vaine. De l'autre côté, pour lui, avec le transfert des pouvoirs constitutionnels, le président de la République a perdu sa marge d'initiative (p. 161), il n'est plus qu'un arbitre (p. 157) et joue un rôle plus formel que réel (p. 158). Lorsqu'on considère la perspective du fonctionnement réel de la politique, l'impact des amendements constitutionnels qui touchent aux pouvoirs du président de la République me semble être mineur dans tous les cas où les textes ne font que répéter la pratique antérieure. Ou bien, si l'on prend le point de vue contraire et que l'on met l'accent sur les textes juridiques et leur signification qui est au moins symbolique, les changements sont importants et nécessaires dans une démocratie de concordance. La « vérité » se situe certainement entre ces deux points de vue : c'est la force du président de la République qui lui a permis ou non de réaliser l'ensemble de ses pouvoirs constitutionnels avant 1990. Comme nous l'avons déjà expliqué plus haut, les pouvoirs du président du Conseil des ministres dépendaient largement de sa personnalité et non pas du droit – la position de la communauté sunnite n'était pas stable. Là, les amendements constitutionnels apportent un remède. De par le droit, le président du Conseil des ministres sera à consulter pour tous les actes du président de la République. Cela ne veut pas pour autant dire que le président de la République ne possède plus de pouvoirs. Seulement, sa force dépendra, désormais, plus de sa personnalité (ainsi que de celle du président du Conseil des ministres) que du droit. Il est alors possible d'interpréter la contre-signature de façon à ce qu'elle transforme les droits et les fonctions propres au président de la République en des prérogatives partagées entre le président de la République et le président du Conseil des ministres. Vu l'importance dans le système communautaire du président de la République pour la communauté maronite, cette interprétation semble s'imposer. Mais, la contre-signature se prête, aussi, à une autre acceptation : elle peut être comprise comme une

décision par étapes. En fait, ce serait le rôle traditionnel du contreseing, dans le système parlementaire, qui réserve l'autorité à celui qui prend la responsabilité.

### La prise de décision par étapes

- 50 En 1927 déjà, les articles 58 et 85 prévoyaient une prise de décision par étapes, lorsqu'ils stipulaient que « le président de la République peut, par décret pris sur l'avis conforme du Conseil des ministres » rendre exécutoire et applicable le budget ou tout projet de loi déclaré urgent au préalable. D'ailleurs, la restructuration de l'exécutif en 1990, qui a permis un Conseil des ministres clairement institué (Khair, 2000, p. 252), a changé la qualité de cette institution et ce n'est qu'aujourd'hui que l'on peut véritablement parler d'une décision par étapes.
- 51 Depuis lors, le Conseil des ministres dissout, à la demande du président de la République, la Chambre des députés (Art. 65 n° 4). S'agit-il là d'une décision autonome de la part du Conseil des ministres ou de l'exécution d'une décision présidentielle ? Pour répondre à cette question, il faut tenir compte du fait que les conditions justifiant la dissolution du Parlement ne sont plus énoncées par l'article 55, qui prévoyait jusque-là la dissolution du Parlement en tant que compétence présidentielle. Depuis la loi constitutionnelle de 1990, elles se trouvent dans l'article 65 phr. 4 n° 4 et, donc, parmi les « prérogatives » du *Conseil des ministres*. De plus, l'article 55 renvoie le président de la République, s'il veut demander au Conseil des ministres la dissolution du Parlement aux motifs prévus par l'article 65. La Constitution veut donc que deux organes d'État examinent, l'un après l'autre, si les conditions constitutionnelles de la dissolution du Parlement sont réellement établies. Par conséquent, elle crée une décision par étapes, prise par deux organes autonomes : c'est le président de la République qui décide dans une première étape, ensuite il demande au Conseil des ministres de dissoudre le Parlement. Le Conseil dispose effectivement du droit et du devoir constitutionnel de vérifier si les conditions nécessaires sont établies et il ne dissout le Parlement que s'il est d'accord avec le président de la République.
- 52 Quoiqu'en principe les traités internationaux soient ratifiés par le président de la République en accord avec le chef du gouvernement, selon l'article 52 phr. 2, ils ne seront considérés comme ratifiés qu'après l'accord du Conseil des ministres. Cette procédure concernant la ratification des traités internationaux combine alors le type (b) et le type (c). Pour des raisons démocratiques, on n'a pas amendé la phrase 4 de l'article 52, qui stipule que certains traités nécessitent la ratification de la part de la Chambre des députés. Ainsi, cette procédure devient-elle très lourde et nous regrettons que le Constituant de 1990 n'ait pas élargi davantage les compétences parlementaires, au lieu d'y insérer le consentement du Conseil des ministres. Or, il nous semble significatif que la Constitution demande, pour la ratification des traités internationaux, l'accord du Conseil des ministres et du Parlement. Car, même si les deux présidents représentent l'État libanais sur la scène internationale, l'engagement de ce dernier ne devient définitif qu'après le consentement de toutes les communautés.
- 53 Finalement, il faut souligner dans cette perspective aussi bien la nomination que la démission du gouvernement. Selon l'article 53 n° 2, « le président de la République nomme le président du Conseil des ministres après consultation du président de la Chambre des députés sur la base de consultations parlementaires. » Dans une deuxième étape, le président du Conseil des ministres « procède aux consultations parlementaires en vue de former le gouvernement dont il contresigne avec le président de la République

le décret de formation (...)», article 64 n° 2. D'ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, c'est l'investiture parlementaire qui met le gouvernement en fonction : « Le gouvernement ne peut exercer ses prérogatives avant l'obtention de la confiance (...) » (art. 64 n° 2). La nomination du gouvernement nécessite donc la concertation des trois communautés maronite, sunnite et chiite, qui doivent tenir compte de l'opinion parlementaire, représentant toutes les communautés. Quant à la démission du gouvernement, l'article 69 lie ce dernier aussi bien au mandat du président de la République qu'à celui de la Chambre des députés. Ainsi, elle tente d'éviter toute possibilité de « cohabitation », afin de parvenir à un maximum d'harmonie et donc à un maximum de consensus entre les organes d'État. En outre, le gouvernement est considéré comme démissionnaire si le chef du gouvernement perd le tiers du nombre de ses membres, ce qui ne s'explique que par le fait que toutes les communautés doivent toujours être représentées dans le gouvernement. L'article 69 n° 2, qui stipule que la révocation d'un ministre n'intervient que « par décret pris par le président de la République et le chef du gouvernement après approbation des deux tiers des membres du gouvernement », reflète la nécessité même d'un consensus entre les groupements sociaux.

- 54 Nous pouvons donc remarquer que, dans nombre de cas, la Constitution de Taëf exige une prise de décision par étapes et l'intervention de plusieurs décisionnaires. Généralement, cette construction constitutionnelle (c) se distingue des types (a) et (b), parce qu'elle ne se contente pas de la coopération, ou de la participation, du président de la République et de celui du Conseil des ministres. Elle demande, en outre, le consensus entre toutes les communautés religieuses. Or, il est à noter que la ratification des traités internationaux, ainsi que la nomination et la démission du gouvernement se distinguent des dispositions citées précédemment par le fait que la Chambre des députés participe au processus. Cette coopération des pouvoirs constitutionnels va au-delà de celle des organes exécutifs, en ce qu'elle lie entre eux les deux organes, réunissant toutes les communautés religieuses, le Parlement et le Conseil des ministres. Ainsi, la Constitution de 1990 tente-t-elle de créer une harmonie non seulement entre les organes exécutifs mais aussi entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, visant ainsi leur consensus au lieu de leur concurrence. De ce fait, ces procédures se rapprochent des éléments de caractère purement consensuel.

## Le consensus dans la Constitution de 1990

- 55 Le consensus n'est établi dans une démocratie de concordance que lorsque tous les groupements sociaux y ont consenti. Par conséquent, les articles 16 et 17, qui respectivement confèrent le pouvoir législatif et exécutif à des collèges réunissant toutes les communautés religieuses, doivent être considérés comme éléments consensuels de la Constitution de Taëf. En outre, comme on l'a vu ci-dessus, le pouvoir législatif a même été réévalué. Il s'ensuit que toutes les communautés doivent, d'après la Constitution de Taëf, se mettre d'accord sur la politique du pays, ce qui est conforme à l'idée principale des démocraties de concordance. S'explique aussi par là le poids peu prépondérant du président du Conseil des ministres. Il doit certes y avoir un responsable pour garantir le bon fonctionnement du travail. Mais dans une société plurale, le raisonnement démocratique veut plutôt que les décisions ne soient pas prises par un seul leader, d'autant plus qu'il ne représente qu'un segment de la société.

56 Autrement que par la réévaluation du Parlement et le transfert du pouvoir exécutif au Conseil des ministres, la Constitution de Taëf respecte le critère du consensus dans la prise de décision par le Conseil des ministres :

Le quorum légal pour ses réunions est de deux tiers de ses membres. Les décisions y sont prises par consensus, ou si cela s'avère impossible, par vote, et les décisions y sont prises à la majorité des présents. Quant aux questions fondamentales elles requièrent l'approbation des deux tiers des membres du gouvernement [...]

57 Le blocage de toute décision par manque de consensus est le risque qu'encourt chaque démocratie de concordance et l'article 65 n° 5 décrit ce dilemme. La Constitution insiste sur le consensus. Et faute de consensus, elle demande une majorité de deux tiers pour nombre de questions qualifiées de fondamentales. Ce qui paraît être une exception dans l'article 65 doit pourtant être qualifié de règle générale, car les quorums ainsi que les autres majorités demandés par la Constitution sont également très élevés<sup>30</sup>. Par les quorums et les majorités demandés, la Constitution de Taëf évite qu'une minorité et donc qu'un seul segment de la société ne prenne la décision.

58 Enfin, le traité de Taëf a apporté une nouvelle représentation du système libanais. Dans le Parlement et le Conseil des ministres, les communautés ne sont plus représentées « équitablement » mais « sur une base égalitaire » d'après l'article 95, c'est-à-dire en raison de 5 pour 5 entre chrétiens et musulmans. Nous allons discuter, maintenant, plusieurs aspects de cette disposition constitutionnelle. Le remplacement d'« équitablement » par « égalitaire » traduit plus qu'une réduction du pouvoir chrétien de 6 à 5. Ce remplacement admet que, dorénavant, la composition démographique du pays ne comptera plus, mais qu'il y existe des communautés religieuses regroupées en deux groupes qui se partagent le pouvoir politique à égalité. Cela ne veut pas pour autant dire que le nouveau quota est considéré comme équitable : supposons que les communautés musulmanes comptent plus que 50 % de la population, tandis que la part des chrétiens serait inférieure, ces dernières auraient, toujours, une part du pouvoir supérieure à leur poids démographique. Et cette protection spéciale des chrétiens, en tant que minorité, mettrait bien en évidence que le Liban est la « Patrie définitive pour tous ses fils », comme l'indique le nouveau Préambule de la Constitution (A.). Le nouveau quota représenterait ainsi le consensus entre chrétiens et musulmans sur l'existence et l'identité de l'État libanais, qui sera désormais « arabe dans son identité et de son appartenance », d'après le Préambule de la Constitution (B.). Ainsi, les communautés chrétiennes acceptent-elles désormais l'identité arabe, tandis qu'en contrepartie les communautés musulmanes garantissent – en remplaçant « équitablement » par « égalitaire » – aux chrétiens la moitié de l'État libanais. Par conséquent, il s'agit là d'un consensus entre deux groupements d'intérêt sur une question politique et on peut alors parler d'un consensus matériel.

59 Résumé : Nous avons pu constater que, pour chaque domaine constitutionnel, la Constitution de Taëf trouve une balance spécifique entre son but, qui est le consensus de toutes les communautés, et la nécessité de « gouverner » et de parvenir à des décisions. Alors que le président de la République reste le seul organe exécutif à posséder des pouvoirs décisionnaires considérables, le président du Conseil des ministres ne possède pratiquement que des « prérogatives », c'est-à-dire des fonctions qu'il n'exerce qu'avec le président de la République. Nous pouvons distinguer trois « degrés de consensus » : du consensus le plus faible, là où la Constitution souhaite leur coopération, à la participation de plusieurs décisionnaires ou, encore, la prise de décision par étapes qui nécessite le consensus des pouvoirs exécutifs, voire aussi du Parlement. Ainsi, la Constitution

libanaise de 1990 varie entre différentes formes de concordance entre plusieurs grandes communautés et le consensus entre toutes les communautés. Autrement dit, elle fait la distinction entre la prépondérance des considérations « gouvernementales » ou consensuelles.

## Conclusion

- 60 Nous avons vu que la Constitution libanaise s'est continuellement rapprochée d'un système consensuel d'organisation du pouvoir.
- 61 La Constitution de 1926 mentionnait le partage du pouvoir entre les communautés religieuses, surtout dans l'article 95, qui exprimait le souhait qu'il s'agisse là d'une période transitoire, car le but envisagé par la constitution d'origine était de créer un État sans contrainte confessionnelle. Pour gouverner ce pays complexe, il fallait un président de la République fort, qui prenne les décisions nécessaires pour le développement du pays. Mais le président de la République étant un maronite, au moins dans la pratique, confirmé par le Pacte national de 1943, les 16 autres communautés – à l'époque les communautés alaouite et copte n'étaient pas encore reconnues au Liban en tant que communauté religieuse – n'étaient pas représentées dans l'architecture constitutionnelle. On constate, dans la loi constitutionnelle de 1927, la nécessité de trouver un consensus entre les communautés, en ce qu'elle insistait sur la coopération des pouvoirs ainsi que celle des organes exécutifs. Cependant, elle renforçait le rôle du président de la République qui était un maronite. Mais ce n'est qu'en restructurant l'exécutif que Taëf a, tout d'abord, mis en évidence la nécessité de concordance entre les communautés maronite et sunnite. Avec le nouveau rôle du président du Parlement, qui semble faire partie de l'exécutif plutôt que du législatif, on peut même dire que le Pacte national de 1943 a été introduit dans la Constitution écrite. Quoique le président de la République (maronite) ait donc nécessairement perdu des pouvoirs constitutionnels, nous avons pu constater tout de même qu'il n'est aucunement un président de la République symbolique ou faible. Il sauvegarde l'unité du pays et veille au respect de la Constitution et, pour cela, il dispose de moyens d'action sur les autres organes constitutionnels – notamment sur le Parlement. Pour cette raison, la réévaluation du Parlement, qui insiste sur le système parlementaire de la Constitution et témoigne d'une confiance accrue dans le Parlement, n'a pourtant pas abouti à un Parlement prépondérant.
- 62 Avec le transfert du pouvoir exécutif au Conseil des ministres et l'institution d'un Conseil des ministres dans les textes constitutionnels, Taëf a clairement réalisé le régime parlementaire, ce qui nous semble souligner la nécessité de trouver un consensus entre les différents segments de la société. Au Liban, ceci est d'autant plus vrai que toutes les communautés religieuses sont représentées au Conseil des ministres. En même temps, nous avons pu constater que la Constitution établit plusieurs « degrés de consensus » et qu'elle varie par conséquent entre la concordance de plusieurs et le consensus de toutes les communautés religieuses pour gouverner le pays. C'est, en fait, ce transfert de pouvoirs présidentiels à différents degrés, qui montre que les pouvoirs, laissés au président de la République sont censés être ses propres pouvoirs et non pas des « prérogatives » partagées avec le président du Conseil des ministres, comme le fait comprendre le contreseing. En outre, le président de la République est mêlé à tout, c'est-à-dire que, d'un côté, ses actes nécessitent le contreseing du président du Conseil des ministres, mais, de l'autre côté, ce dernier ne pourra pas non plus gouverner sans le

président de la République. Les deux présidents de l'exécutif sont donc contraints de travailler ensemble.

- 63 Sur le point du consensus, la Constitution libanaise semble suivre le modèle de Lehmbruch (1969, p. 145) qui ne distingue pas les segments de la société par leur importance, mais met l'accent sur le balancement du pouvoir politique entre tous les segments d'une société. Cependant, lorsqu'on prend en considération le Pacte national de 1943, la restructuration de l'exécutif ne représente finalement qu'un rééquilibrage entre les communautés maronite, sunnite et chiite. Ainsi, tant que le Pacte national de 1943 reste en vigueur, le « système de constitution » différencie, en ce qui concerne l'accès aux postes les plus importants, entre les communautés qualifiées d'importantes et celles qui ne sont pas considérées comme suffisamment importantes. En distinguant les communautés religieuses par leur importance respective, la Constitution de Taëf remplit le critère essentiel qu'avait établi Lijphart (1977, p. 31) à propos des démocraties de concordance : il faut qu'il y ait une grande coalition entre les segments importants de la société. La restructuration des organes exécutifs met en évidence la nécessité d'une concordance entre les trois communautés religieuses les plus grandes.
- 64 Tandis que la Constitution de 1926 représenta l'État futur et que la Constitution de 1927, de concert avec le Pacte national de 1943, constitua l'État des maronites, la Constitution de Taëf organise l'État des communautés et, ce, contrairement à l'article 95, qui opte pour l'abolition du confessionnalisme politique. L'État libanais n'est donc plus celui des maronites, mais l'État de toutes les communautés et, plus particulièrement, des grandes communautés maronite et sunnite – ce qu'ont montré les différents degrés de consensus ainsi que la restructuration de l'exécutif. La communauté chiite y est intégrée par sa part augmentée dans le quota et son président du Parlement qui, bizarrement, semble faire partie de l'exécutif par la motion de défiance et son rôle dans la nomination du président du Conseil des ministres. Nous avons donc vu que les maronites étaient contraints d'abandonner leur projet d'un État libanais chrétien dans un contexte musulman. Ceci s'exprime parfaitement par le préambule qui reflète le discours sur l'existence, la légitimité et la nature de l'État libanais.
- 65 Si la Constitution de Taëf semble s'inspirer de l'idée d'harmonie entre les institutions politiques, les conflits et le blocage, à tous niveaux, de la politique libanaise actuelle semblent toutefois indiquer que la démocratie de concordance ne se prête pas, en pratique, au règlement des problèmes politiques d'un pays. Or, trop de facteurs interviennent pour tirer cette conclusion (la Syrie, la guerre en Palestine, le fait que l'actuel président de la République Lahoud et l'actuel président du Conseil des ministres poursuivent des politiques différentes dans maints sujets). Une considération juridique s'impose aussi : le contreseing étant un instrument de la démocratie parlementaire hypocrite, qui n'ose pas admettre le *power-sharing* qu'elle pratique néanmoins, il ne paraît plus convenable au système rigide et ordonné de *power-sharing*, tel qu'il est envisagé par la Constitution libanaise. Les champs d'action du président de la République et du président du Conseil des ministres sont autrement bien séparés et équilibrés et les domaines dans lesquels ils doivent coopérer bien définis, ce qui devrait leur permettre de gérer l'État ensemble. Mais finalement, le consensus formel, tel qu'il a été envisagé dans cet article, empêche les leaders politiques de faire valoir les résultats de leur politique à leur communauté. Ceci peut être la raison pour laquelle la Constitution semble provoquer des conflits entre le président de la République et le président du Conseil des ministres, au lieu de réussir à les faire travailler ensemble pour le bien de tous.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- CHANTEBOUT B., 2002, *Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin.
- GICQUEL Jean, 1987, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrétien, 9<sup>e</sup> édition.
- HANF T., MESSARRA A. N., REINSTORM H. (dirs), 1986, *La Société de concordance*, Beyrouth, Librairie orientale.
- HANF T., 1989, *Koexistenz im Krieg. Staatszerfall und Entstehen einer Nation im Libanon*, Baden-Baden, Nomos.
- HOKAYEM Antoine, 1996, *La Genèse de la Constitution libanaise de 1926, Le contexte du mandat français, les projets préliminaires, les auteurs, le texte final*, Beyrouth, Les Éditions Universitaires du Liban.
- KHAIR A. A., 2000, « Liban », in *Recueil des Constitutions des Pays Arabes*, Beyrouth, Université de Saint Joseph.
- KOCH Cordelia, 2004, « Das Ende der Koexistenz im Libanon ? Neues Wahlgesetz und Senatseinführung würden die konkordanzdemokratische Vielheit verfestigen, doch die Vielfalt beschränken », *Verfassung und Recht in Übersee*, 37 (2004) 1, p. 105-132.
- LEHMBRUCH G., 1967, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Siebeck).
- 1969, «Konkordanzdemokratien im internationalen Vergleich. Ein Paradigma für die Analyse von internen und externen Bedingungen politischer Systeme », *Politische Vierteljahresschrift-Sonderheft*, n°1.
- 1992, «Konkordanzdemokratie », dans Nohlen D. (dir.), *Lexikon der Politik. N° 3: die westlichen Länder*, München, C.H. Beck.
- LIJPHART A., 1969, « Consociational democracy », *World Politics*, n°21.
- 1977, *Democracy in Plural Societies. A comparative exploration*, New Haven & Londres, Yale University Press.
- 1990, «The Power-Sharing Approach » in von Montville, Joseph (dir.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington Books, Massachusetts/ Toronto.
- MAÏLA J., 1990, « Le “Document d’Entente Nationale”. Un Commentaire », *Les Cahiers de l’Orient*, 16-17.
- MENASSA B., 1995, *Constitution libanaise. Textes et Commentaires et Accord de Taëf*, Beyrouth, Les Éditions de l’Orient.
- MESSARRA A. N., 1994, *Théorie générale du système politique libanais. Essai comparé sur les fondements et les perspectives d’évolution d’un système consensuel du gouvernement*, Paris, Cariscript.
- 1997, *Le Pacte libanais. Le message d’universalité et ses contraintes*, Beyrouth, Librairie orientale.
- 2003, *La Gouvernance d’un système consensuel. Le Liban après les amendements constitutionnels de 1990*, Beyrouth, Librairie orientale.
- PACTET P., 1998, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 1998, Paris, Armand Colin.

RABBATH E., 1986, *La Constitution libanaise. Origines, Textes et Commentaires*, Beyrouth, Université libanaise.

SALEM, Paul E., 1991, « The New Constitution of Lebanon and the Taif Agreement : translated and annotated by Paul E. Salem », *The Beirut Review*, Vol. 1, n° 1 (Spring), p. 119- 160.

ZUWIYYA, Jalal, 1972, *The Parliamentary Election of Lebanon 1968*, Social, Economic and Political Studies of the Middle East (Volume II), Leiden, Brill.

## NOTES

1. Les deux dénominations englobent les deux structures différentes d'une société plurielle : elle est soit segmentée, soit, quand les entités sociales qui constituent l'État ne se sont pas établies dans des territoires séparés, répartie en colonnes.

2. Les pays comme le Liban, se divisant en groupements sociaux qui sont reconnus légalement et par là définis, forment un sous-groupe parmi les démocraties de concordance. Nous avons analysé leurs spécificités dans *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ)*, à paraître. Or le consensus est la caractéristique commune à toutes les démocraties de concordance.

3. Pour le texte de la Constitution qui a été utilisé dans cet article, cf. : <http://www.conseil-constitutionnel.gov.lb/fr/constitution.htm>.

4. Chantebout (2002 : 23) distingue deux acceptions de « constitution », dont le premier est « statut de l'État ». Il s'ensuit que l'organisation de l'État constitue la tâche primaire de toutes les constitutions. Pour Pactet (1998 : 67), par contre, le point de vue organique (l'organe qui édicte et révisé la constitution ainsi que la procédure spécifique pour sa révision) l'emporte sur la forme écrite et il met donc l'accent sur le caractère juridique d'une constitution. Gicquel (1987 : 191) voit dans l'opération constituante un renouvellement de la fondation de l'État – liant ainsi constitution et État – mais ceci se fait avec la participation active et consciente de la nation. Ce dernier insiste donc sur la connexion entre constitution et nation. En faisant ressortir que l'État libanais n'existait pas encore au moment où la Constitution écrite est entrée en vigueur, nous nous distinguons de ces définitions de constitution, car l'État qui en reçoit son statut reste entièrement à construire.

5. Pour la lettre de Georges Clémenceau au patriarche Howayek du 10 novembre 1919, c'est-à-dire avant même que ne soit formellement établi le mandat de la France sur ce qui allait être plus tard le Liban.

6. Par la suite, ils ne participèrent pas à l'élaboration de la Constitution, parce que pour eux « participer à l'élaboration de la constitution libanaise, c'était reconnaître le Liban dans ces frontières de 1920 et accepter, par conséquent, d'y être incorporés » (Hokayem, 1996 p. 226).

7. Au niveau symbolique, elle a survécu non seulement à l'indépendance de la « République Libanaise » en 1943, mais aussi à la guerre civile. Même complètement modifiée par les amendements constitutionnels du 21 septembre 1990, il importe peu que ces changements justifient de l'appeler ainsi : dans la forme il s'agit toujours de la même Constitution.

8. Lijphart (1969 : 217) y voit le début de la démocratie consensuelle au Liban. Mais Zuwiyya (1972 : 5) pense que le Pacte seul déclarait qu'on allait *continuer* avec la répartition déjà pratiquée auparavant. Entre les deux perceptions, Salem (1991 : 120) pense que la pratique de répartition a bien existé avant le pacte national, mais qu'il « gave birth to a practice of power-sharing between the President and the Prime Minister ». Pour nous, la valeur du Pacte national réside dans son caractère presque juridique en ce qu'il essaie de fixer une pratique.

9. Ceci nécessite de définir la Constitution matériellement : « la Constitution s'entend à toutes les règles relatives à la distinction et à l'exercice du pouvoir » ; pour cette définition, cf. Pactet (1998 : 67).

10. À la différence de la Constitution française de la III<sup>e</sup> République, le président de la République libanaise (art. 49) est élu seulement pour trois ans et n'est rééligible une troisième fois qu'après un intervalle de trois années. Le président de l'État de la III<sup>e</sup> République française est élu pour une période de sept ans, rééligible indéfiniment. Le président de la République libanaise se distingue encore par le fait qu'il doit être élu par une majorité de deux tiers des suffrages.

11. Il est possible de citer la coutume persistant en France afin d'interpréter la Constitution libanaise, parce que la compétence française en matière de droit constitutionnel a joué un rôle considérable dans le processus d'élaboration de la Constitution libanaise. Même si certains (Rabbath 1986 : 1) affirment que la Constitution a été octroyée par le Haut-commissaire de la puissance mandataire, Henri de Juvenel, ceci ne veut pas dire qu'elle fut établie par les Français seuls. Comme le développe Hokayem (1996 : 220), il fut confié au Conseil représentatif du Grand Liban d'établir la Constitution ; celui-ci y procéda par la mise en place d'une commission du statut. Cette dernière élaborait un questionnaire qu'elle envoya à des personnalités libanaises représentant professions et ordres divers, fonctionnaires d'État et communautés religieuses, (Hokayem, 1996 : 222). Dans l'élaboration du projet de statut on utilisa certes deux documents travaillés par l'autorité mandataire, mais, également, la Constitution belge de 1831, la Constitution égyptienne de 1923, la Constitution suisse et celle des États-Unis. Ceci montre qu'on essaya d'adapter l'idée constitutionnelle le mieux possible aux conditions libanaises. Si, cependant, on doit noter une influence remarquable des expériences françaises, c'est parce qu'on utilisa « un recueil de textes intitulé *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France* publié par Léon Duguit et Henri Mounier ainsi que le *Cours élémentaire de droit constitutionnel français* d'Esmein ». D'ailleurs, la participation de personnalités françaises parfaitement au fait de théorie et pratiques constitutionnelles françaises (Paul Soucher, ancien chef du cabinet Juvenel, et Léon Duguit, doyen de la Faculté de droit de Bordeaux) assura la sélection des principes constitutionnels (Hokayem, 1996 : 243 et suivantes).

12. Pourtant, on peut constater deux cas dans lesquels se contredit la Constitution. Il s'agit de l'article 19 phr. 2 qui mentionne les lois d'initiative gouvernementale, quoique le président de la République soit celui qui dispose du droit d'initiative selon l'art. 18. Dans l'article 85, le gouvernement, pour ouvrir des crédits extraordinaires ou supplémentaires, convoque les Chambres, tandis qu'il s'agit d'une compétence attribuée au président de la République d'après l'art. 33 phrase 2.

13. Il y a lieu d'insister sur le fait que cette disposition se comprenait en 1926 comme une amélioration des droits parlementaires. Aujourd'hui, la norme qui est toujours en vigueur donne au président de la République un pouvoir presque discrétionnaire.

14. Même si, selon l'art. 53, le président de la République doit désigner un président du Conseil des ministres, ce dernier n'a pas de fonctions constitutionnelles.

15. À l'instar du droit de veto que possédait le roi Louis-Philippe dans la Constitution de 1830 qui a, toutefois, déjà été légèrement allégée à la seconde délibération obligatoire par la Constitution de la III<sup>e</sup> République française (art. 58 de la Constitution libanaise).

16. La Constitution mentionne dans l'art. 55 (1926) : 1. Le refus de la Chambre de se réunir en session ordinaire ou extraordinaire nonobstant deux convocations faites successivement par le chef de l'État. 2. Le rejet du budget dans l'intention de paralyser l'action du gouvernement. 3. Le fait de prendre des décisions susceptibles de soulever le pays contre le mandat ou la Constitution. En 1927 est supprimé le n°3, le motif de soulever le pays contre la Constitution.

17. Cf. note n°11.

18. Le Président du Conseil des ministres est désigné par le président de la République, art. 53.

19. À l'inverse, les majorités nécessaires dans les articles 34 et 69 en faveur du Parlement ont été changées. Art. 33 : il ne faut plus la majorité des deux tiers, mais seulement une majorité absolue pour que le président soit contraint de convoquer la Chambre ; art. 55 : le Parlement ne peut plus être dissous en cas de soulèvement du pays contre la Constitution ; art. 66 : le gouvernement est

collectivement responsable devant le Parlement ; art. 69 : pour retirer la confiance au ministre, il ne faut désormais qu'un quorum de deux tiers au lieu de trois quarts.

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

21. Dans la mesure où le président de la République ne doit pas le faire, il s'agit d'une restriction du Parlement. Mais, en somme, les normes demandent une interprétation différente : le Parlement, désirant la révision de la Constitution, « délègue » en quelque sorte son droit au gouvernement. En précisant et énumérant les articles, elle restreint le gouvernement dans le projet de loi qu'il va établir à ces articles. Dans cette optique, la prescription protège le Parlement contre l'usurpation de ses droits par le gouvernement.

22. Il doit préparer le projet de loi constitutionnelle s'il est d'accord avec le Parlement, et il le lui renvoie s'il ne l'est pas. Si le Parlement maintient sa proposition, cette fois à la majorité de trois quarts de ses membres, c'est au président de la République d'en décider : ou bien il acquiesce la décision du Parlement ou bien il demande au Conseil des ministres de dissoudre le Parlement. Seule l'Assemblée peut imposer son vœu au gouvernement.

23. En plus, le gouvernement doit déclarer le projet de loi urgent par le décret de transmission au Parlement, et la Chambre ne doit pas avoir statué dans les 40 jours qui suivront sa communication à l'Assemblée.

24. Cf. note 19.

25. 1) Une petite exception, la *loi constitutionnelle de 1929*, qui diminue encore la séparation des pouvoirs, plus précisément du Parlement et du gouvernement (art. 28, 37, 69), rend le président de la République plus indépendant (la durée de la présidence sera de six ans non renouvelable au lieu de deux fois trois ans, art. 49), et supprime les motifs pour la dissolution du Parlement, art. 55 – ce qui augmente encore les moyens de pression du président de la République sur le Parlement. 2) La *loi constitutionnelle du 18 mars 1943* supprima la catégorie des parlementaires nommés et c'est alors que cessa l'influence directe du président de la République sur le Parlement (art. 24). 3) Les *lois constitutionnelles du 9 novembre et 7 décembre 1943* s'occupèrent entièrement de l'indépendance de la République libanaise. 4) La *loi constitutionnelle du 21 janvier 1947* facilita la mise en accusation du président de la République (art. 60) : au lieu d'une majorité de trois quarts, il ne faut plus qu'une majorité de deux tiers et le ministère public près de la Haute Cour va désormais être exercé par un seul magistrat. 5) Les *lois constitutionnelles de 1948 et 1976* ne concernent que l'art. 73 (elles font exception du fait que la présidence n'est pas renouvelable) et ne sont valables que pour une application – en fin de compte, l'article 73 est donc resté dans sa version de 1927.

26. Cf. note 11.

27. Afin de citer ses compétences d'une façon exhaustive, il faut aussi mentionner le n° 5 de l'article 53 : le président de la République transmet à la Chambre des députés des projets de loi qui lui sont soumis par le Conseil des ministres.

28. Cf. aux art. 51 (promulgation des lois), 52 (négociation et ratification des traités internationaux), 53 n° 6 (accrédite les ambassadeurs), 7 (préside les solennités nationales), 8 (accorde la grâce).

29. De la même façon, lorsque le président de la République veut demander une deuxième délibération de la loi constitutionnelle à la Chambre, le Conseil des ministres doit être informé au préalable (79 phr. 3).

30. Sont prévus par la Constitution : Quorum : – quorum de la majorité des membres qui composent légalement la Chambre (article 34) ; – quorum de 2/3 des membres qui composent légalement la Chambre (article 79 phr. 1). Majorité : – majorité absolue des suffrages exprimés (articles 44 phr. 2 et phr. 4, 56 phr. 2) ; – majorité des 2/3 (articles 44 phr. 6, 49 phr. 4, 69 n° 2, 70 phr. 2, 77 phr. 3 et phr. 6, 79 phr. 1, 79 phr. 3) ; – Le Parlement maintient sa proposition de

révision constitutionnelle à la majorité des trois quarts de ses membres (article 77 phr. 7) ; - consensus (article 65 n°5).

---

## INDEX

**Mots-clés** : Constitution, démocratie, Liban