

Des réformes concevables dans les systèmes politiques libanais et français. (Étude de droit comparé)

**Marie-Thérèse Akl Kawerk Docteur en Droit
(Chargée d'enseignement Université Libanaise)**

On croit qu'un changement peut apporter l'efficacité nécessaire au système¹ en oubliant que le changement n'est pas en lui-même une garantie et pourrait réserver pour l'avenir des conflits et des explosions qui justifient d'ailleurs l'appréhension instinctive de l'homme face au changement. Le modèle de cohabitation dans les deux pays n'est pas une constitution, ni un système politique, mais une catégorie d'analyse et un cadre de référence.

A l'intérieur, plusieurs variantes et aménagements sont possibles, dans le sens de l'extension ou de la limitation dans un but de régulation des conflits.

Les réformes constitutionnelles qui ont été effectuées en France avaient, pour but principal, de réduire la possibilité de la cohabitation, par la réduction du mandat présidentiel de 7 à 5, (le quinquennat). Pourtant ce n'est pas sûr que la quasi-simultanéité des élections présidentielles et législatives qui s'est produite se maintienne ultérieurement. Le Président peut démissionner ou démissionner, l'Assemblée peut être dissoute. Il n'est pas sûr non plus que, si elle se maintient, cette quasi-simultanéité des élections aboutisse à une concordance politique de l'Exécutif et du Législatif: les Français peuvent avoir pris goût à la cohabitation et trouver intérêt à avoir à l'Élysée une

¹ Les forces internes et externes cherchent, depuis les temps les plus anciens, à exploiter le Liban comme laboratoire ou comme substitut à des solutions introuvables, en faisant miroiter des changements de structure si peu sécurisants? Comment faire pour dissuader, après tant d'expériences historiques malheureuses et sans succès, les forces qui cherchent à bouleverser le Liban de 6.000 ans que chantent justement les partisans du libanisme intégral?

personnalité qui les protège, même avec les faibles moyens dont elle dispose, de l'hégémonie du Gouvernement et de sa majorité.

Au Liban la réforme est parvenue à travers l'accord de Taëf, à la suite de la détérioration tragique, au Liban, à partir de mars 1989, souleva une vague d'émotion de par le monde et entraîna une réunion de la Ligue des Etats arabe en session extraordinaires qui a aboutit, à la formation d'un accord tripartite composé de l'Algérie de l'Arabie Saoudite et du Maroc. Ce comité décida, à l'effet de régler la crise libanaise, la convocation d'une conférence qui s'est tenu dans la ville de Taëf, en Arabie saoudite et laquelle participèrent des membres du parlement libanais ainsi que les représentants de trois Etats membres dudit comité. Leurs travaux aboutirent à un accord en deux volets principaux : un projet de réforme des institutions libanaises et un plan de retrait de forces étrangères du Liban. Ce qui nous intéresse c'est le premier volet, s'arrêtant à l'essentiel, mais suffisamment pour bien saisir l'évolution de la « cohabitation confessionnelle », et les difficultés des rapports entre les cohabitants au pouvoir.(I)

Pour garantir le respect des règles constitutionnelles en cas de cohabitation en France et dans le cadre d'une cohabitation structurelle au Liban on peut considérer qu'il est nécessaire d'étendre les compétences du Conseil constitutionnel afin qu'il puisse interpréter la Constitution à l'occasion d'un différend entre les trois pôles du pouvoir (II)

I- La volonté d'éviter la cohabitation.

Quels sont ces réformes effectuées en France et au Liban, et quel effet peuvent engendrer sur les institutions, ainsi envers le déroulement de la cohabitation politique et confessionnel ? le quinquennat en France est-il une réforme efficace pour éviter une cohabitation ? les accords de Taëf au Liban,

ont elle réalisée une « cohabitation pacifique » ? les expériences de cohabitation ont-elle provoqué une instabilité et un blocage au sein des institutions ? Les expériences bien que relatives démontrent que la cohabitation sous la Vème République en France n'avait que très peu de chances de provoquer un blocage des institutions. Tout d'abord parce qu'elle a montré qu'elle est une « cohabitation d'attente », et non pas un mode de fonctionnement régulier du système politique français.

En revanche au Liban la cohabitation confessionnelle est une « cohabitation innée » la République de Taëf s'est élevée sur une base communautaire. Sa pratique toutefois a contribué à le renforcer. A Taëf la constitution a été révisée en fonction du rééquilibrage des pouvoirs constitutionnels au détriment de la tête de l'exécutif. Le communautarisme qui est à la base et le principe de répartition et de circulation du pouvoir devient facteur de blocage et a créé un nouveau problème institutionnel dit « troïka » qui contredit toute la théorie de séparation de pouvoirs.

A-les aménagements nécessaire

a-le choix du quinquennat

En juin 1999 la réduction du mandat présidentiel redevient d'actualité lorsque le Président Giscard d'Estaing "conseille" au Président Chirac d'abréger son mandat et de faire modifier la Constitution pour que l'élection présidentielle et les élections législatives coïncident. La réponse du Président Chirac est donnée lors de la conférence de presse traditionnelle du 14 juillet 1999² Le Président Chirac est hostile au quinquennat, notamment pour la raison que les électeurs en ne votant pas dans le même sens à la présidentielle et aux législatives institutionnaliseraient la cohabitation. Et le

² Le monde, Le 15 juillet 1999.

président Chirac fait fort justement remarquer : "Il y a en France une espèce de goût naturel, lorsqu'on est pas capable de maîtriser les choses, de changer les textes".

En mai 2000 la question du quinquennat est vigoureusement relancée par l'ancien président de la République Valéry Giscard d'Estaing, battu à la présidentielle de 1981 à cause de l'attitude ambiguë de Jacques Chirac.

Le président Chirac ne serait plus hostile à la réforme, et souhaiterait faire un référendum sur le sujet début 2001. Le premier ministre Lionel Jospin affirme qu'il a toujours été, lui, pour le quinquennat, et somme M. Chirac de lancer la réforme à l'automne 2000. Le 5 juin 2000 le président Chirac annonce qu'il initie la réforme mais ajoute que peu lui importe que les électeurs répondent oui ou non à celle-ci s'il y a un référendum (donc il y aurait alors un vrai référendum et non un plébiscite "à la française"). Suite à cette intervention plutôt floue le Président subit une baisse de popularité dans les sondages.

Un projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 6 de la Constitution, transformant ainsi le septennat en quinquennat, est adopté en Conseil des ministres le 7 juin 2000. Le Président Jacques Chirac, qui déclarait, le 14 juillet 1999, être hostile à cette réforme, mais qui espère pouvoir être réélu pour cinq ans après celle-ci, s'est en définitive rallié au point de vue de son concurrent de 1981 l'ancien président de la République M. Valéry Giscard d'Estaing et à celui du premier ministre cohabitant, M. Lionel Jospin. Le projet est adopté par l'Assemblée Nationale, le 20 juin 2000 par 466 pour, 28 contre (Raymond Barre, François Léotard, Philippe de Villiers) et 9 abstentions (Hervé de Charette), M. Philippe Séguin ne prenant pas part au vote. Le projet est voté par le Sénat le 29 juin par 228 voix pour contre 34, 8, abstentions, et, 50, non, votants. Le 6 juillet le Président de la République

annonce le referendum pour le 24 septembre³, et demande aux français de se mobiliser pour le oui⁴.

Le 24 septembre 2000 le résultat est catastrophique. Si la réforme est adoptée par 73,21% des suffrages exprimés elle l'est avec 16,09% de votes blancs ou nuls et surtout 69,81% d'abstentions. Par rapport aux inscrits ceux qui approuvent la réforme ne sont que 18,75%.

b- une hantise : la cohabitation

Le quinquennat a été institué pour harmoniser automatiquement la durée du mandat présidentiel et celui des députés. Mais il est rapidement apparu que cette réforme ne garantissait pas l'harmonisation ; la cohabitation restait possible, pour un double postulat le premier est le syndrome de conformité : le corps électoral qui a désigné un président élirait toujours une majorité de même orientation⁵, le second est le syndrome de réaction : à l'inverse, le corps électoral qui vient de désigner ses députés élirait toujours un président d'orientation opposée.

Un renversement du calendrier normal a donc été mis en place et les élections générales de 2002 ont suivi l'élection présidentielle⁶ Mais supposons, que le Président décide de recourir à la dissolution en cours de mandat ; il va, à nouveau, bouleverser la fragile harmonie établie par le quinquennat ; une nouvelle réforme constitutionnelle

³ Jour d'ouverture de la chasse dans certains départements français.

⁴ Le Monde, du 7 juillet 2000

⁵ expériences de 1981 et 1988

⁶ Par un allongement - occasionnel - du mandat des députés.

(décidément liée à des considérations conjoncturelles) semblera s'imposer. Supposons aussi que le Président soit empêché définitivement en cours de mandat (décès, démission...).

Les défenseurs du septennat, de leur côté, estiment que l'esprit de la fonction présidentielle veut que le statut du Président soit détaché de celui de l'Assemblée nationale pour lui assurer l'indépendance, la continuité et permettre une appréciation sereine des intérêts à long terme de la nation. Le quinquennat aurait pour conséquence de renforcer le présidentielisme du régime en faisant du Chef de l'Etat le leader du pouvoir exécutif et législatif

Mais ces conséquences, qui ont sans doute été particulièrement apparentes après les doubles élections de 1981 et 1988, nous paraissent inhérentes à la nature d'un régime dans lequel le Président de la République est élu au suffrage universel direct (depuis 1962) sur un programme politique s'apparentant à un programme de gouvernement; de plus, la présidentialisation n'a pas été moindre avec les élections pourtant décalées pendant les présidences du Général de Gaulle, de G. Pompidou, de V. Giscard d'Estaing ou au début de celle de J. Chirac.

Une autre alternative, proposée le comité consultatif en 1993⁷, dont une partie de ses membres retient le principe du septennat non renouvelable fondé, sur l'idée que la durée de sept ans convient au développement d'un projet appuyé sur une majorité et lui suffit en même temps, que l'importance et la nature des pouvoirs confiés au chef de l'État restituent à la fonction arbitrale tout son sens si son titulaire ne peut se présenter à nouveau au suffrage, que le non renouvellement réduit les risques d'entrer en conflit avec un Premier ministre qui pourrait devenir un concurrent et, enfin, que

⁷Le comité consultatif présidé par Georges Vedel, Rapport au Président de la République, proposition pour une révision de la Constitution, 15 février 1993, Documentation Française, 1993, pp.36-37.

l'autorité du Président de la République en matière internationale gagnerait à l'accomplissement d'un seul septennat .

En effet, celui-ci permettrait en théorie d'atténuer la concurrence entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre, concurrence souvent considérée comme nuisible, puisque les deux protagonistes feraient prévaloir leurs intérêts personnels sur ceux de la nation, surtout en vue de l'élection présidentielle.

c-La réforme constitutionnelle des « accords de Taëf »

L'Accord de Taëf, constituait un compromis et son but était de mettre fin au conflit armé, de rétablir la coexistence pacifique entre les différentes communautés, de reconstruire l'État libanais et de ramener progressivement sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire.

Le compromis réalisé ne diffère pas de celui de 1943, du moins en ce qui concerne l'établissement du système politique libanais sur des fondements communautaires.

On assiste au Liban depuis 1990, à une inversion de la logique institutionnelle des rapports entre le communautaire et le constitutionnel. Les institutions de la République libanaise avaient été pensées, dans la Constitution de 1926, selon une structure constitutionnelle qui avait ses raisons et sa cohérence. Elles se sont adaptées aux vérités communautaires au fur et à mesure, en fonction de la pratique, et plus nettement encore avec la mise en place du Pacte national de 1943. Progressivement. C'est un constitutionnalisme communautarisé qui a été mis en place avec l'invention d'une coutume constitutionnelle qui a fait tomber en désuétude nombre de dispositions de la Constitution. A Taëf, en revanche, la Constitution a été révisée en fonction des rééquilibrages communautaires. Ce n'est pas le souci d'une cohérence constitutionnelle qui l'a d'abord emporté, mais une révision

dans le sens d'une distribution communautaire nouvelle des pouvoirs constitutionnels, au détriment de la tête de l'exécutif. C'est un communautarisme qui se serait constitutionnalisés qui a été mis en avant. D'où le « Verrouillage » d'un système constitutionnel d'où disparaît le droit de dissolution⁸ de la Chambre, où le Conseil des ministres ne peut démissionner que dans des cas limitativement prévus⁹, où le président de la Chambre joue un rôle considérable de par sa longévité¹⁰ constitutionnelle et le rôle qu'il a dans la formation des gouvernements. La question n'est pas de critiquer ces mesures qui, prises chacune pour elle-même, possèdent leur justification et ont leur raison d'être, mais de percevoir la cohérence qui les lie. Or, la seule qui apparaisse est celle qui fait justice à des revendications communautaires. Cette titularisation domaniale des charges politiques a inauguré une communautarisation plus grande du système politique. La République de Taëf aura été marquée par une impressionnante course à la préséance, à l'affirmation de prérogatives et à la surenchère communautaire qui aura aggravé les tares classiques du communautarisme libanais. Au sortir d'une guerre où des logiques de mobilisation identitaire s'étaient opposées, on aurait pu penser qu'une attitude critique à l'égard du communautarisme

⁸ L'initiative du droit de dissolution appartient au Président de la République, bien que ce soit le conseil des ministres qui détient effectivement la compétence de décider de la dissolution. Elle entre dans les prérogatives du seul conseil des ministres qui ne peut en user sauf dans les conditions précisées aux articles 65 et 77 de la constitution. Voir annexe I (droit libanais).

⁹ Article 69 (loi constitutionnelle de 1990) 1 - Le Gouvernement est réputé démissionnaire dans les cas suivants: a - Si son Président a démissionné.

b- S'il a perdu plus du tiers de ses membres, tel qu'ils ont été fixés dans le décret de sa formation.

c - En cas de décès de son Président. d - Au début du mandat du Président de la République.

e-Au début de chaque législature. f - Lorsque la confiance lui est retirée par la chambre des députés, à l'initiative de celle-ci ou à l'initiative du Gouvernement. 2 - Les ministres sont révoqués par un décret signé par le Président de la République et le Chef du Gouvernement après accord des deux tiers des membres du Gouvernement.

3 - Lorsque le Gouvernement démissionne ou est considéré comme démissionnaire, la Chambre des députés devient de plein droit réunie en session extraordinaire jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement et l'obtention par celui-ci de la confiance.

¹⁰Le mandat du Président de l'assemblée est fixé à 4 ans le même que la chambre.

L'article 44 de la constitution, modifiée en 1990, confirme la disposition précitée : « (...) le Président et le vice-Président sont élus pour la durée du mandat de la chambre des députés ».

aurait pu se développer. Il n'en a rien été. Au contraire. Le communautarisme devient facteur de barrage lorsque la dévolution institutionnelle des pouvoirs n'obéit qu'à des seules finalités d'équilibre communautaire.

B- Les institutions otages de la cohabitation ?

a- L'immobilisme supposé en France

La cohabitation politique française présente aussi certains avantages. Parce qu'elle exclut la concentration de tous les pouvoirs exécutifs entre les mains d'un seul parti politique, la cohabitation est la garantie d'un pouvoir modéré.

Ces avantages sont importants dans le système constitutionnel au regard, des attributions considérables du pouvoir exécutif qui jouit aujourd'hui de pouvoirs bien plus importants que sous les républiques antérieures, et d'autre part, de la disparition de ce pouvoir modérateur qui, autrefois, était entre les mains du Sénat et qui, aujourd'hui, a disparu puisque le Sénat ne peut plus s'opposer durablement à l'Assemblée nationale, sauf en matière de révision constitutionnelle.

Dans la mesure où elle empêche les deux titulaires du pouvoir exécutif de concentrer leurs pouvoirs respectifs en une puissance quasi monarchique, dans la mesure où elle freine les ambitions de chacun en les obligeant à observer les limites de leurs champs respectifs de compétences, la cohabitation est une garantie pour les libertés des citoyens.

b- L'approche de Troïka au Liban

Le problème de la « Troïka » libanaise illustre les contradictions du système politique mis en place. La Constitution, révisée en 1990 dispose que le pouvoir exécutif tient dans une collégialité¹¹ qui représente les différentes communautés. Les dirigeants des principales communautés du pays en viennent collectivement, après concertation, à décider des options et de choix politiques, d'importance ou de moindre importance, peu importe. Les expériences ont démontrés, l'apparition d'une instance extra-constitutionnelle¹² formée du Président de la République, du Président du conseil et de celui de la Chambre des députés dite « Troïka », conséquence logique ou solution aux impasses du texte de Taëf. C'est une sorte de correction qui suppose la participation des représentants communautaires à la prise de décisions. Visant au départ à coordonner le processus de partage du pouvoir entre les trois leaders politiques les plus importants ainsi qu'à assurer l'application adéquate de Taëf, la « Troïka » s'est développée pour devenir une institution hégémonique basée sur les besoins des partisans et électeurs desdits leaders, sans aucun engagement vis-à-vis de la société libanaise.

Le Professeur Joseph Maïla¹³ énonce que la « « Troïka » est la correction que le système communautaire apporte au système constitutionnel. Elle fait participer à la prise de décision politique ceux qui, de par la Constitution, n'ont pas vocation à le faire. De ce fait, elle est le triomphe du principe

¹¹ Article 65 (loi constitutionnelle modifiée en 1990) : « le pouvoir exécutif est confié au Conseil des ministres(...) »

¹² Messarra Antoine, Théorie générale du système politique libanais, Cariscript, Paris, 1994, p34.

¹³ Joseph Maïla, La République de Taëf 13 ans après, USJ, Beyrouth, 2002.

communautaire de participation au pouvoir sur le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs »

II- Les réformes concevables : étendre les compétences du Conseil Constitutionnel.

Il paraît intéressant d'étendre les compétences du Conseil constitutionnel afin qu'il puisse interpréter la Constitution à l'occasion d'un différend constitutionnel entre le Président de la République, Premier Ministre et le Président de la Chambre.

Nous suggérons une révision de la Constitution pour organiser une procédure permettant au Conseil constitutionnel français et libanais de donner une interprétation ou un avis à l'occasion d'un différend entre les trois pôles du pouvoir. Si cette procédure est bien organisée, elle peut permettre surtout de *désamorcer les conflits*, en évitant qu'ils ne se produisent. Ceci pourrait intervenir d'une manière préventive, afin d'éviter une crise politique. Cette réforme serait nécessaire pour garantir l'existence d'un véritable État de droit.

En effet peut-on admettre que dans un pays qui se prétend un État de droit démocratique, Président de la République, Premier ministre et Président de la Chambre puissent impunément violer la Constitution ou tout au moins de l'interpréter de façon douteuse ?

L'absence d'interprétation de la Constitution peut en effet être analysé comme un véritable déni de justice, puisque la responsabilité politique des gouvernants ne peut-être, en pratique, que très rarement et difficilement mise en jeu.

L'extension des compétences du Conseil constitutionnel se révélant dans les deux pays, non seulement possible mais nécessaire, on peut, à présent envisager les modalités concevables de cette réforme en s'inspirant des modèles existant à l'étranger. Nous verrons quels actes pourraient dès lors être soumis au Conseil constitutionnel, et selon quelle procédure (A). Cependant il faudrait qu'existe une volonté de la classe politique pour opérer cet aménagement(B)

A-Les modalités concevables

L'intérêt majeur d'une extension des compétences du Conseil constitutionnel résiderait dans le fait qu'il pourrait être saisi de n'importe quel problème d'interprétation de la Constitution, et en particulier à l'occasion d'un conflit entre les pouvoirs publics.

Ainsi, le Président de la République ou le Premier ministre ne pourraient-ils plus prétendre imposer leur interprétation de la constitution aux autres pouvoirs publics ni délimiter eux-mêmes leurs propres compétences. Plusieurs modalités d'extension de cette compétence sont concevables, qui peuvent être alternatives ou cumulatives.

Il semblerait tout d'abord nécessaire d'attribuer au Conseil constitutionnel une compétence générale pour donner des avis sur l'interprétation de la constitution qui ne lient pas les pouvoirs publics.

Ainsi jouerait-il un rôle de conseil, comme il le fait déjà dans le cadre de l'article 16 de la Constitution française¹⁴.

¹⁴ Article 16 de la Vème République dispose : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel.

A ce titre on pourrait concevoir qu'il soit saisi par les parlementaires, le Président de la République et les membres du Gouvernement, à commencer par le Premier ministre et même le Président de la chambre au Liban, de l'Assemblée ou de Sénat en France. Ces avis facultatifs auraient une influence plus grande s'ils étaient publiés que s'ils ne l'étaient pas.

On pourrait également prévoir que l'avis, ne soit plus simple, mais que « l'avis conforme du Conseil constitutionnel » soit requis dans certains cas, par exemple pour le recours à l'article 11 de la constitution française.¹⁵

Si on prend l'exemple du Liban, la République de Taëf s'est élevée sur le socle communautaire. Sa pratique a toutefois contribué à le renforcer. Si, en effet, la règle du communautarisme reste la loi de la République, progressivement c'est un constitutionnalisme communautarisé qui a été mis en place avec l'invention d'une coutume constitutionnelle qui a fait tomber en désuétude nombre de dispositions de la Constitution en dépit et en contradiction, avec le principe même de séparation des pouvoirs. Cet unanimité constitutionnel, à bien y réfléchir existe, synthétisé à un moment sous la forme de la « Troïka » ou continué, de fait, par la pratique de la concertation. Ainsi elle concrétise le triomphe du principe

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

¹⁵Article 11 de la constitution Française : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

communautaire de participation au pouvoir sur le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Les conflits entre le Président de la République et le Premier ministre pourraient ainsi être atténués, si un juge constitutionnel pouvait se prononcer sur l'interprétation de la constitution (Président de la République, Premier ministre et Président de la chambre).

L'Article 53 dans la constitution libanaise dispose que le chef de l'Etat, après avoir consulté le Président du Parlement, nomme le Premier ministre sur la base de consultations parlementaires impératives. En effet, il n'existe pas d'instance susceptible d'arbitrer un conflit entre le chef de l'Etat et le Premier ministre au sujet de la formation du gouvernement. Par ailleurs, la révision n'a pas prescrit le délai dans lequel cette tâche devait être accomplie. Ce point n'est pas formulé par les textes.

Le Conseil constitutionnel libanais pourra toutefois donner des « avis conformes » en interprétant la constitution si un conflit se déclenche entre le Président de la République et le Premier ministre. Dans l'hypothèse d'une nouvelle cohabitation, qui reste très possible en France, les conflits entre le Président de la République et le Premier ministre pourraient également être atténués.

En Allemagne, en Italie¹⁶, en Espagne, en particulier, la cour constitutionnelle peut être saisie des conflits entre les pouvoirs publics sur l'interprétation de la constitution. L'article 93-1 de la loi fondamentale allemande dispose ainsi que « La Cour Constitutionnelle fédérale statue sur l'interprétation de la présente loi fondamentale, à l'occasion de litiges sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral suprême ou d'autres parties investies de droits propres, soit par la présente loi fondamentale, soit par le règlement intérieur d'un organe fédéral suprême ». Les constitutions

¹⁶ Cf .R Escapart, Italie, Chronique AIJC, vol I à IV, 1985.

italienne et espagnole¹⁷ attribuent également à la Cour constitutionnelle le règlement des conflits entre les organes de l'Etat, selon des modalités que nous précisons au fil de l'analyse de la procédure concevable en France. Les conflits entre les organes centraux et locaux sont également réglés par la cour constitutionnelle. La compétence ainsi attribuée à ces cours est à la fois plus étendue et plus restrictive que celle qui résulterait pour le Conseil constitutionnel d'un alignement du contrôle des actes de gouvernement sur la procédure existant actuellement pour les lois.

Elle est plus étendue car les autorités habilitées à saisir les Cours italiennes et allemande sont plus nombreuses que celles qui peuvent saisir le Conseil constitutionnel Français actuellement pour les lois¹⁸. Mais elle est en même temps plus limitée, car, s'agissant d'un contentieux non seulement de l'interprétation, mais aussi de l'annulation. La Cour ne peut intervenir lorsqu'il existe un véritable conflit –au sens procédure- sur l'interprétation de la Constitution, les requérants devant justifier d'un intérêt à agir. Il serait même possible d'attribuer au Conseil constitutionnel le pouvoir d'interpréter la constitution à l'occasion de litiges entre les pouvoirs publics constitutionnels sur leurs droits et obligations.

Il s'agirait alternativement ou cumulativement d'un contentieux de l'interprétation et d'un contentieux de l'annulation.

On pourrait concevoir, en suivant le modèle du droit administratif de séparer ces deux types de recours, en prévoyant que les conditions de recevabilité de la requête dans le contentieux de l'interprétation soient moins rigoureuses que celles qui seront exigées dans le contentieux de l'annulation.

¹⁷ L.Favoreu, Le contrôle de la constitutionnalité en Espagne, D.F, 1988, p.16.

¹⁸M. Anne Cohendet, l'épreuve de la cohabitation, P.U.F, 1991.p.333.

Il ressort de cette analyse rapide des principaux cas dans lesquels ce mécanisme pourrait être mis en œuvre, que le règlement juridictionnel des problèmes posés par l'interprétation de la constitution pour les actes qui ne sont actuellement soumis à aucun contrôle juridictionnel permettrait très probablement une pacification de la vie politique française et libanaise. Loin d'être « très périlleuse et inadaptée », l'intervention du Conseil constitutionnel pour interpréter la constitution à l'occasion de litiges entre les organes de l'Etat, permettrait d'abord d'instaurer véritablement un Etat de droit.

Ensuite quelles que soient les difficultés de ce contrôle, il apparaît clairement qu'il serait loin de nuire à l'efficacité de la politique gouvernementale, loin d'aboutir à une réduction des pouvoirs constitutionnels du Président et enfin loin de conduire le Président de la République et le Premier ministre à se transformer en plaideurs « épuisant leur énergie à convaincre un juge de bien-fondé de leur thèse ».

B- Qui peut vouloir cette révision ?

Au Liban l'amendement de la constitution en 1990 prévoit la création du Conseil constitutionnel, dans l'article 19 qui dispose : « Un Conseil constitutionnel sera créé pour contrôler la constitutionnalité des lois et trancher les litiges et les demandes d'invalidation relatives aux élections présidentielles et parlementaires. Il peut être saisi pour le contrôle de la constitutionnalité des lois par: le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Conseil des Ministres ou par dix membres de l'Assemblée Nationale et les chefs spirituels des communautés reconnues par la loi en ce qui concerne exclusivement le statut personnel, la liberté de la croyance, l'exercice du culte, la liberté de l'instruction

religieuse. Les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil, sa composition, et les moyens de recours seront fixés en vertu d'une loi ».

Cet article constitue un “ phénomène ”.pour le Liban qui doit être perçu comme un événement significatif indétachable de l'ensemble de l'activité étatique.

Ce phénomène représente un développement de la vision globale de l'État de droit mais est-ce que cette création est suffisante pour changer l'idée que le monopole de l'interprétation de la Constitution est consacré au Parlement ? .

La réponse à cette question n'est pas facile, dans la mesure où les lois qui gèrent le fonctionnement du Conseil constitutionnel libanais sont édictées par le Parlement. Par conséquent, il est normal que ce Parlement ne cherche pas à instaurer une institution qui peut s'opposer à lui ou le priver de son monopole dans la “ création ” des lois.

A l'origine l'article 19 disposait qu' « un Conseil serait créé (...) pour *interpréter la Constitution* et trancher les litiges ... ”.¹⁹ Dans sa séance du 21 août 1990 et sur proposition des députés, l'Assemblée nationale a supprimé les termes: “ *interpréter la Constitution*²⁰ ”, ce qui implique la volonté des constituants de réduire le travail du Conseil au Liban à une simple application de la loi.

Pour que le Conseil constitutionnel se voit reconnaître une compétence générale d'interprétation de la constitution, encore faudrait-il qu'il existe une volonté politique d'agir en ce sens .En fait l'éventualité d'une telle réforme dépend de la classe politique. Mais. pour que les hommes politiques, représentants du législatif ou de l'exécutif. membres de

¹⁹Béchara Menassa, Constitution libanaise: textes et commentaires et accord de Taëf, Beyrouth, 1995. p.3

²⁰ Ibid,p.39.

la majorité ou de l'opposition. veuillent procéder à cette révision, encore faut-il qu'elle ne soit pas incompatible avec leur intérêts

Ce qui est également vrai pour la France. En l'absence de véritable sondage sur la question il est difficile de savoir ce que les citoyens penseraient d'une telle réforme. L'expérience commune dans les deux pays montre que les citoyens sont généralement très surpris lorsqu'ils apprennent que certains actes les plus importants du chef de l'Etat, du Premier ministre ou même du Président de la chambre échappent à tout contrôle juridictionnel. Pour eux il paraît évident que le Président de la République, tout comme le Premier ministre et le Président de la chambre, est contrôlé par le Conseil constitutionnel.

Les citoyens souhaiteraient-ils que cette réforme soit adoptée ?

Oui sans doute, mais à condition que le Conseil constitutionnel soit au dessus des mêlées politiques. S'il en était ainsi il permettrait de dédramatiser bien des conflits au sommet de l'Etat. Le chef de l'Etat, le chef du Gouvernement et le Président de la Chambre pourraient se reposer sur la décision du Conseil constitutionnel ce qui leur éviterait de se critiquer mutuellement, de mettre en doute la constitutionnalité de leur actes respectifs, ainsi que d'avoir à affronter les critiques de leur propres alliés. Que ce soit dans un contexte politique où il existe une majorité –absolue ou relative– favorable au Président ou dans un contexte de cohabitation confessionnelle ou de partage du pouvoir, ce mécanisme garantirait le respect de la constitution, et plus généralement l'Etat de droit démocratique.

Marie-Thérèse Akl Kawerk Docteur en Droit
(Chargée d'enseignement Université Libanaise)