

ANTOINE NASRI MESSARRA
Titulaire de la Chaire Unesco
d'étude comparée des religions
de la médiation et du dialogue
Université Saint-Joseph
Ancien membre du Conseil constitutionnel, 2009-2019
Professeur

56 rue Abd el-Wahab el-Inglizi-Sodeco

Rés. Messarra

B.P. 16-5738

Achrafieh

BEYROUTH – LIBAN 1100 - 2070

Tel & Fax: (+ 961-1) 325 450

(+ 961-1) 219 613/4

Portable : (+ 961-3) 369 570

antoine@messarra.com

antoine.messarra.com

cc.gov.lb

ccliban.org.lb

info@lfpcp.org

www.lfpcp.org

chur.usj.edu.lb

M210/22c-2-fr

Philipp.bremer@kas.de

Synthèse du séminaire du 28/4/2022

**Contrôle et transparence au Liban
Rétablissement les normes de gestion
constitutionnelle et administrative**

Antoine Messarra

Le séminaire organisé par la Fondation libanaise pour la paix civile permanente, l’Institut arabe de formation et de recherches parlementaires et la Fondation Konrad Adenauer, à la salle des conférences du Parlement libanais, le 28/4/2022, sur le sujet : « Renforcement parlementaire du contrôle et de la transparence », soulève presque tous les problèmes y relatifs. Les Libanais vivent en effet au quotidien une situation anarchique généralisée avec absence totale de tout contrôle. Ont participé au séminaire plus de soixante ministres, députés, magistrats, avocats et acteurs sociaux.

Il ressort des interventions et débats un diagnostic de la situation et des causes et une détermination des priorités d’avenir en vue d’une réelle effectivité.

1

La situation et les causes : Ni contrôle, ni accountability !

Le séminaire fournit un diagnostic, une détermination des causes et des remédiations efficaces. On peut résumer la situation par les propos d'une jeune participante : « Nécrologie du contrôle ! »

1. *Le contrôle n'est pas par essence un problème juridique, mais de praxis* : Il ressort de nombre d'interventions que le contrôle et l'accountability ne sont pas par essence un problème légal, mais de gestion tributaire de la qualité des agents publics, des acteurs dans la vie publique et aussi de la culture dominante en société. On peut résumer ainsi cette perspective : « Les moyens d'exécution ne sont pas assurés. Le

Parlement remplit souvent son rôle. Le blocage réside dans la mise en œuvre du droit par le pouvoir exécutoire. L'exemple pertinent est celui de la loi sur les achats publics et celui du recrutement anarchique dans l'administration ! Plus de 75 lois, qualifiées de réformistes, ne sont pas appliquées ! Dans le secteur des télécommunications, six milliards de dollars ont été détournés. Une décision pour 95 millions de dollars est tributaire de la signature individuelle du ministre ! Le dilemme ne réside plus dans le contrôle dit parlementaire, mais dans l'existence d'une administration publique et d'une mutation des mentalités. La non-application des lois est devenue la règle ! Les services para-légaux dominent. Un électeur vous contacte pour une affaire. Vous lui dites qu'elle est illégale. Il vous répond : C'est pourquoi je m'adresse à vous ! » (*l'ancien ministre et député Yassin Jaber*).

2. *Pas de contrôle quand des gouvernements sont des mini-parlements* : Le principe de séparation des pouvoirs est universel dans tout régime démocratique, sinon c'est un régime dictatorial d'assemblée qui s'installe avec des partages de prébendes et de bénéfices entre des élites au sommet ou *aqtâb*. Le rôle du Parlement est ainsi complètement paralysé. Il s'agit en conséquence de rétablir la boussole. On a retenu la notion de consensus et occulté démocratie ! Pas de rapports en pratique entre le Parlement et les organes de contrôle, ni entre le Parlement et la Cour des comptes. Il existe trois formes de contrôle : contrôle effectif, contrôle sans impact substantiel, et non contrôle et non impact ! Le dilemme réside dans la problématique des rapports entre législatif et exécutif dans un Etat démocratique effectivement libre et engagé dans la mise en œuvre du droit » (*Fayez al-Shawabkeh, secrétaire général de l'Union interparlementaire arabe*). On observe aussi : « La composition des parlements arabes est ballotée et sa structure est faible » (*Adnan Daher, secrétaire général du Parlement*).

3. *Démagogie et accountability télévisée* ! Dans une situation de défiance entre le citoyen et le pouvoir et de défaut généralisé de tout contrôle, « se propagent des campagnes démagogiques et des investigations dans la rue » (*Dr Nasser Yassin, ministre de l'Environnement*). On observe aussi : « Les médias ne transmettent que des informations négatives, alors que nous avons besoin que l'information soit aussi à nos côtés dans des affaires normatives. Quand j'ai hautement soulevé le cas d'exploitants de générateurs électriques tout a positivement changé avec observation des lois et application des jugements des tribunaux » (*Me Amine Salam, ministre de l'Economie et du Commerce*).

2 Que faire ? **Boussole constitutionnelle et administrative et acculturation de l'argent public**

Il ressort des travaux et débats l'exigence d'assurer au préalable les prérequis du contrôle, de la transparence et de l'accountability, prérequis qui ne relèvent pas de prescriptions juridiques, ni d'une inflation légaliste.

1. *Distinguer entre régime en vigueur et Constitution* : Des observations sont formulées à propos de la « formule libanaise », le « confessionnalisme »... Le Liban se situe-t-il aujourd'hui au summum de l'Etat de droit où tout politicien porte en permanence avec lui les Recueils de législation libanaise et les Recueils Dalloz et n'entreprend aucune action, aucune, qu'en référence à la loi ! On pratique

l'accountability de la loi et de la Constitution ou à l'égard du responsable ?¹ Des intellectuels sans expérience fournissent ainsi la bénédiction à des politicards avec le refrain : Tel est le système « confessionnel » !

On souligne à la clôture du séminaire l'exigence de lire la Constitution libanaise dans le texte même, notamment l'art. 12 sur l'exigence du « mérite et de la compétence », l'art. 95 qui prohibe l'affectation d'une quelconque fonction à une communauté, tout le chapitre IV où le pouvoir exécutif est qualifié plutôt de pouvoir « exécutoire » (*ijrâ'iyya*), tout le Préambule de la Constitution où le régime constitutionnel libanais est qualifié de parlementaire avec le principe explicite de séparation des pouvoirs...

Le clientélisme existe dans des sociétés où il n'y a pas de pluralisme communautaire ! Le slogan de consensus a été propagé en négligeant démocratie ! Toute démocratie est par essence délibérative, mais non hors-la-loi. Des principes élémentaires sont violés sous la couverture du « confessionnalisme ». Pas de rapport entre la « formule libanaise » et le pluralisme communautaire, dont l'équivalent existe avec des formes variées, mais normatives, dans plus de trente pays.

2. *Des gouvernements « exécutoires »* : Ni contrôle, ni transparence, ni accountability dans tous les cas de formation de gouvernements en tant que ministères : « Le fondement du contrôle réside dans le principe de séparation des pouvoirs où les rapports entre législatif et exécutif sont régulés dans un Etat démocratique libre » (*Fayez al-Shawabkeh, secrétaire général de l'Union interparlementaire arabe*).

3. *Nominations dans les administrations publiques* : Pourquoi la création de l'Ecole nationale d'administration en tant qu'établissement autonome sous tutelle du Conseil de la Fonction publique a été sabotée et subordonnée au Conseil de la Fonction publique ? Pourquoi plusieurs tentatives de régulation des nominations en 1^{re} catégorie ont été aussi sabotées ? « Si la volonté des détenteurs du pouvoir est l'inefficience en vue d'un régime d'assemblée oligarchique régi par des leaders au sommet qui se barricadent derrière les institutions, les mécanismes régulateurs sont bloqués » (*Ghassan Moukheiber*). Des cas positifs sont exposés au cours du séminaire qui montrent l'efficience de la volonté ministérielle au ministère de l'Environnement à propos des certaines licences et au ministère de l'Economie et du Commerce à propos de jugements à l'encontre de propriétaires de générateurs électriques.

4. *Règlement intérieur du Parlement* : Ce Règlement exige une révision fondamentale, en se basant notamment sur la proposition de l'ancien député Ghassan Moukheiber en vue de « renforcer le contrôle parlementaire avec ses trois formes : information, question, contrôle, et afin que le Parlement se réunisse davantage en assemblée générale » (*Ghassan Moukheiber*).

5. *Législatives de mai 2022* : En réponse à une question sur la pérennité d'une haute présidence, on formule la réplique : « Le titulaire de cette fonction a été élu et réélu par des électeurs et réélu par l'Assemblée nationale » (*ancien ministre et député Yassin Jaber*). Si donc des citoyens se comportent en votants (*muqtari'in*) et non en tant qu'électeurs libres, il y aura les mêmes résultats ! Le changement provient des urnes et la démocratie n'est pas du prêt à emporter ou *delivery* » (*Georges Okais*). Le dilemme fondamental réside dans la légitimité populaire (*Philipp Bremer, KAS*).

6. *Contrer l'inflation législative et l'escroquerie juridique* : Une grande part de corruption réside dans une inflation législative sans application pour donner l'illusion

¹. A. Messarra, *an-Nahar*, 14/10/2019.

du changement et aussi dans le détournement instrumental du droit qui est par essence une science normative. On relève que dans nombre de Parlements, une loi n'est élaborée qu'en supprimant une autre (*Mahmond Sabra, expert en légistique*). Dans un article relatif au détournement de la loi sur les achats publics figure le titre suivant : « Que se passe-t-il en coulisses pour saboter l'application de la loi sur les achats publics ? » (*Salwa Baalbaki, an-Nahar*, 22/4/2022). Coulisses, saboter, application... ? Est-ce désormais cela le droit et la loi ?

7. *Acculturation à travers les municipalités et les organes intermédiaires en société* : Il y a au Liban 1055 municipalités. Quels sont les programmes pratiques d'acculturation de l'argent public et de contrôle ? Quelle est la fonction des organes intermédiaires en société, dont les syndicats et organisations professionnelles, en vue de l'agrégation des intérêts et la médiation entre les citoyens et le pouvoir ?

En référence au patrimoine de la Fondation libanaise pour la paix civile permanente et aux fondements valoriels en vue de l'effectivité de l'Etat de droit de la Fondation Konrad Adenauer (*Philippe Bremer, KAS*), et en partant des travaux du séminaire et de la « nécrologie du contrôle », depuis surtout 2016, l'exigence réside dans des programmes de capacitation (*empowerment*) qui suscitent la contagion et l'exemplarité au niveau non seulement national, mais aussi local en vertu du principe : Penser global et agir local.
