

## La justice administrative : qui protège l'État ? Qui le défend ?

Nous avons publié, il y a environ deux ans, un numéro spécial intitulé « La juridiction judiciaire sur les décombres de l'indépendance ». Aujourd'hui, nous publions un numéro complémentaire consacré à la juridiction administrative, qui se réduit actuellement au seul Conseil d'État. Alors que les expériences des citoyens abondent devant les juridictions judiciaires, qui traitent toutes les affaires civiles comme les loyers et les affaires pénales, peu d'entre eux témoignent d'une expérience de la juridiction administrative, qui examine principalement la légalité des décisions rendues par le pouvoir exécutif, les administrations publiques et les municipalités, et juge les actions dirigées contre les décisions des autorités publiques ayant causé des dommages aux citoyens.

Ce numéro, à l'instar du précédent, n'est ni une réaction à une action ou une décision judiciaire prise dans le cadre d'une affaire spécifique ni lié à une circonstance spécifique (comme cela arrive généralement lorsque les médias traitent du pouvoir judiciaire). Il comprend plutôt les fruits de notre travail d'observation de l'organisation de la juridiction administrative ainsi qu'une proposition de réforme. Ces observations, nous les présentons comme des motifs pour les changements que nous proposons dans le cadre d'un plan de réforme de tout le système judiciaire au Liban.

Quel est l'organe qui gère le Conseil d'État et garantit l'indépendance de ses juges et son bon fonctionnement ? Est-il vraiment indépendant du pouvoir politique, ou s'agit-il d'une reproduction du modèle du Conseil supérieur de la magistrature, qui sert davantage les intérêts de ce pouvoir au sein du pouvoir judiciaire plutôt qu'il ne protège les juges judiciaires face à lui ? Comment le juge administratif est-il nommé, promu, muté, tenu responsable, etc. ? De quelles garanties dispose-t-il tout au long de sa carrière professionnelle ? Quelle place les considérations sectaires, de genre et familiales occupent-elles dans ces diverses questions ? Quelles sont les mesures utilisées par le pouvoir politique pour attirer ou corrompre les juges ? Comment interagissent les juges du Conseil d'État, et quelles sont les formes de coopération ou de concurrence entre eux ? Et, question non moins importante, comment évaluons-nous les positions du Conseil d'État vis-à-vis de la capacité du citoyen à contester les décisions administratives violant la loi dans des affaires graves, telles que les atteintes à l'environnement ou au domaine public ? Sachant que le Conseil d'État a rendu des décisions dans lesquelles il a rejeté un certain nombre d'actions dans des affaires de ce type et considérant comme entendu que les associations et les citoyens alléguant la défense du Trésor public et de l'environnement n'y avaient pas droit ; ce qui ouvre en grand la porte pour saper la légalité et le droit public.

Enfin, quelles sont les procédures nécessaires pour garantir les conditions d'un procès équitable au sein de ce Conseil d'État, qui fonctionne toujours selon des principes arrêtés depuis des décennies, demeurant ainsi à l'abri de l'ensemble des réformes de modernisation en cours dans les pays qui ont adopté le système judiciaire français ? L'une des lacunes les plus importantes des procès est que le Conseil d'État ne dispose toujours pas de tribunaux d'urgence. Les affaires qui lui sont soumises sont examinées par des organes dont nous ne connaissons pas toujours les membres, et sans audiences publiques. De plus, le Conseil d'État rend toujours ses décisions en tant que juge de premier et dernier ressort, du fait que son Bureau et le ministère de la Justice n'ont pas mis en place de tribunaux administratifs dans les régions, ainsi que l'avait prévu le législateur depuis 2000.

Voici certaines des thématiques que nous abordons dans les articles publiés dans ce numéro. Nous cherchons à travers ces questions à nous concentrer sur les causes structurelles qui fragilisent le travail juridictionnel, indépendamment des événements sporadiques ou isolés, conduisant à combler un manque de connaissances dans ce domaine. Par conséquent, notre premier objectif est de permettre à toutes les personnes intéressées par les affaires juridiques d'identifier de près l'environnement professionnel des juges administratifs au Liban, ses dimensions et ses conséquences sur le système juridique et judiciaire dans son ensemble. Si les études et les recherches portant sur l'organisation de la magistrature sont généralement rares, elles sont presque inexistantes concernant la juridiction administrative.

Notre second objectif avec ce numéro spécial est de sensibiliser l'opinion publique sur les dangers de certaines pratiques en vigueur dans le domaine de la juridiction administrative, en prélude à une mobilisation des forces et des groupes sociaux pour y faire face. Indépendamment des circonstances de toute affaire judiciaire, il y a une réalité grave et alarmante que nous devons craindre : la domination de la culture de l'ingérence dans le système judiciaire et son instrumentalisation. Si ces ingérences se poursuivent, cela conduira à immuniser les administrations publiques contre la responsabilité juridique, avec pour conséquences l'abus de pouvoir et la violation de la légalité. Bien entendu, ces questions deviennent plus urgentes pour les groupes les plus touchés par cette réalité ou ceux dont les activités devraient jouer un rôle plus important dans le domaine de la justice. Où sont donc les avocats qui sont confrontés à des quotidiens dans l'exercice de leur profession, qu'en est-il de leurs mobilisations individuelles et collectives réclamant une réforme juridictionnelle, vis-à-vis de cette culture de l'ingérence ? Quel rôle peuvent jouer les organisations de défense des droits humains, alors qu'elles découvrent jour après jour que l'absence de garanties judiciaires les accable ? Quel rôle peuvent jouer les universitaires dans le développement de recherches académiques portant sur l'indépendance du pouvoir juridictionnel et sur les conditions d'un procès équitable, alors qu'ils étudient souvent les décisions des tribunaux et des cours, indépendamment des circonstances dans lesquelles elles ont été rendues ? Nous ne devons pas non plus oublier le rôle des médias et des partis politiques dans la formation d'une opinion publique sur les conséquences de l'ingérence dans le système juridictionnel, ses graves répercussions sur les libertés publiques et sur le projet d'édification d'une nation.

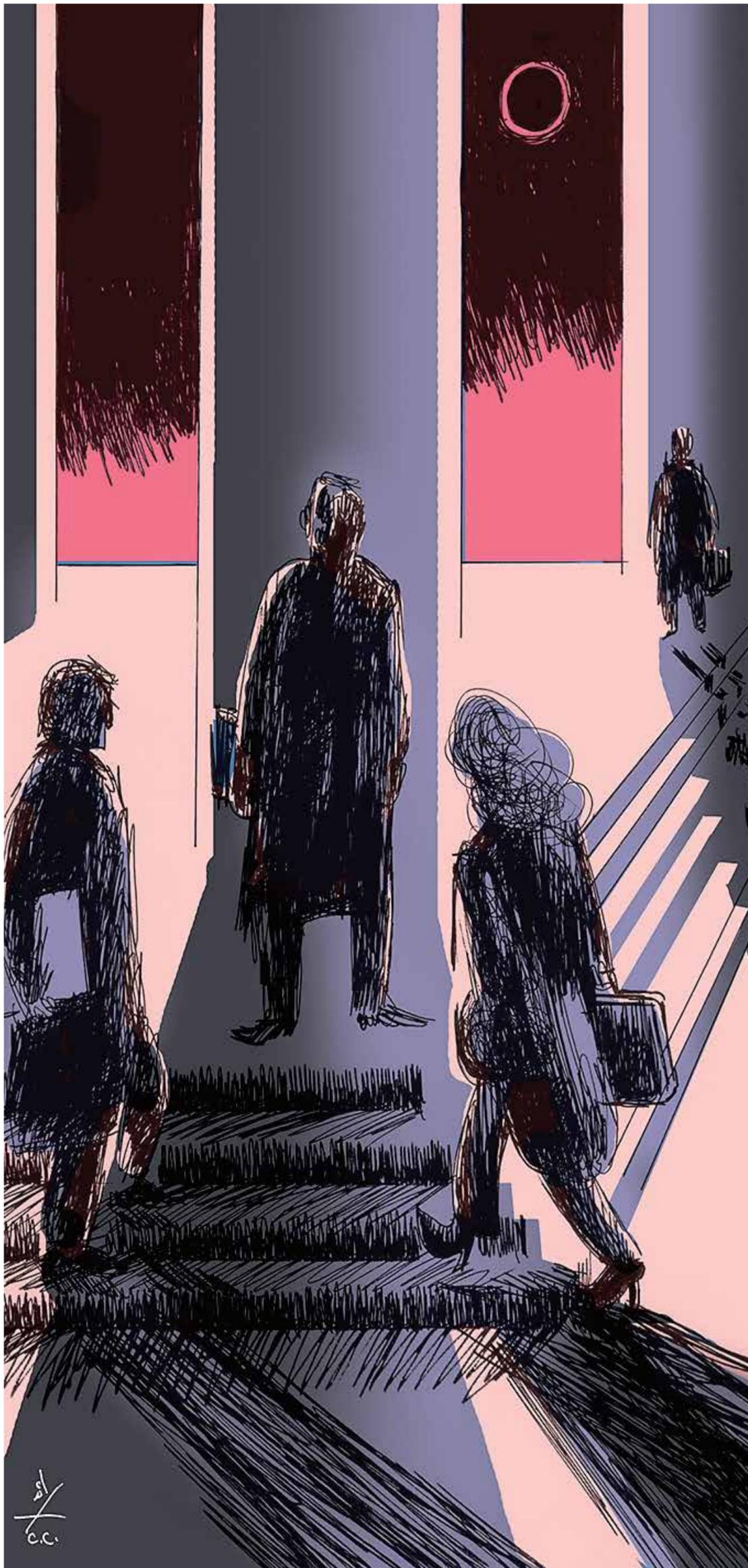
Comme nous avons réussi à soumettre notre proposition de réforme du système judiciaire devant le Parlement (qui a effectivement commencé à l'étudier, mais à petits pas), et vu les circonstances auxiliaires qui émergent de la révolution du 17 octobre, nous espérons que ces dernières serviront de levier à notre proposition concernant la juridiction administrative, bien que les citoyens n'en fassent que rarement l'expérience.

### Les circonstances auxiliaires les plus importantes sont les suivantes :

– La révolution du 17 octobre a éveillé l'intérêt des Libanais pour les affaires juridiques. Depuis les premiers jours de la contestation, un sentiment général favorable à la primauté de l'indépendance de la justice prévaut, compte tenu de son rôle central dans la lutte contre la corruption et la récupération des fonds pillés. Cela explique qu'un grand nombre de débats portant sur ce sujet se soient déroulés sur les places de la révolution. Les militants – en dehors du domaine juridique – désireux d'en apprendre davantage sur le système juridictionnel et ses implications les fréquentent régulièrement.

– La révolution du 17 octobre a ravivé l'intérêt des citoyens pour les affaires publiques, après une quasi-absence pendant une longue période. D'où la nécessité de porter une plus grande attention à la juridiction administrative, qui est le gardien effectif de la légalité des décisions publiques. La faillite des banques et ses répercussions négatives sur des centaines de milliers de Libanais ont permis de savoir dans quelle mesure nos vies et notre propriété sont liées à l'administration publique de l'État, et que le pillage de l'argent public nous concerne également, puisqu'il peut en résulter un pillage de nos fonds privés, noyés dans les dépôts des banques auprès de la Banque du Liban.

– La révolution du 17 octobre a brisé l'image des chefs politiques et la légitimité de leur système, ainsi que la légitimité des pratiques adoptées pour la répartition professionnelle des postes entre eux, bien que leurs outils et ces pratiques existent toujours. Toutefois, nous sommes conscients de l'ampleur des difficultés et des obstacles qui peuvent entraver tout projet de réforme, notamment dans le domaine juridictionnel, au vu des conditions de vie étouffantes et de leurs répercussions. Mais nous réalisons en même temps l'importance de cette question dans la construction de l'État de demain, ce qui nous oblige à nous engager dans cette bataille.



## SOMMAIRE

**Page 2** - Composition du bureau du Conseil d'État : peut-on garantir l'indépendance des juges avec un organe non indépendant ?

**Page 3** - Comment devient-on juge administratif ?

**Page 4** - « L'attribution d'une mission rémunérée » : une atteinte au principe de séparation des pouvoirs ?

**Page 5** - La responsabilisation des juges administratifs

**Page 6** - L'intérêt à agir dans le procès administratif

- L'exécution des décisions de justice à l'encontre des personnes morales de droit public au Liban

- Le rapporteur public, un acteur-clé du procès administratif

**Page 7** - L'injonction : un pouvoir de contrainte efficace

- Le juge des référés, grand absent de la procédure administrative

**Page 8** - Un rôle de conseiller négligé

- La publicité des débats : pour donner une « âme » à la justice administrative libanaise

- 20 raisons pour une nouvelle loi portant organisation de la justice administrative

# Composition du bureau du Conseil d'État : peut-on garantir l'indépendance des juges avec un organe non indépendant ?

Au Liban, chaque corps judiciaire dispose d'un organe chargé de garantir son indépendance et son bon fonctionnement. Dans le cas de la justice administrative, c'est au bureau du Conseil d'État (le « Bureau » dans cet article), qui équivaut au Conseil supérieur de la magistrature pour l'ordre judiciaire, que revient cette tâche. Il est en effet nécessaire de créer une structure publique indépendante du pouvoir exécutif qui soit chargée, d'une manière ou d'une autre, de la désignation des magistrats et de la gestion de leurs carrières afin de garantir l'indépendance de la justice. Garantir l'indépendance de la justice reste évidemment une mission compliquée et très délicate, puisque cela nécessite un sens aigu de l'indépendance et une disponibilité permanente. Il faut pouvoir se mesurer à des forces très influentes qui tentent d'occuper des fonctions dans la justice, ou du moins de remporter certains procès. Quelles sont les règles mises en place pour renforcer l'indépendance des membres du Bureau et leur permettre de s'acquitter de leur mission ? Dans quelle mesure sont-elles pertinentes et efficaces ?

Avant d'entamer notre réflexion, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que l'examen des mécanismes de désignation des membres du Bureau et des critères adoptés suscite des craintes légitimes, comportant un risque de voir détourner le rôle que cet organe est appelé à jouer. Au lieu de servir de plateforme institutionnelle assurant aux juges les garanties suffisantes pour leur permettre de faire face au système politique, le Bureau risque de se transformer en gardien des intérêts dudit système au sein de la justice. Plus dangereux encore est le fait que ce détournement de rôle risque, concrètement, de légitimer les ingérences politiques dans la justice. Cet état de fait est d'autant plus critiquable que le pouvoir exécutif dispose de pouvoirs plus étendus que ceux conférés au Bureau, que de larges pouvoirs sont conférés au président du Bureau qui peut les exercer seul, renforçant ainsi son pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du Conseil d'État et, de ce fait, le manque de transparence.

### Qui sont les membres du Bureau ? Juges, hiérarchie, professionnalisme et machisme

Le bureau du Conseil d'État est composé de sept membres : le président du Conseil qui est aussi à la tête du bureau du Conseil, le commissaire du gouvernement auprès du Conseil qui est le vice-président du Conseil, et le président de l'Inspection judiciaire (qui est également membre du Conseil supérieur de la magistrature), en plus des quatre présidents des chambres du Conseil. Leur mandat n'est pas à durée déterminée, de ce fait leur charge se poursuit tant qu'ils occupent les postes mentionnés. Trois membres supplémentaires du Bureau devraient être désignés, conformément au statut du Conseil, dès que les tribunaux administratifs seront créés dans les mohafazats, des postes qui reviendront aux trois plus haut gradés parmi les présidents de ces tribunaux. Par conséquent, nous constatons ce qui suit :

Tous les membres sont des juges, ce qui risque de renforcer le corporatisme au sein de la justice, et avec lui la tendance à l'isolement des juges qui prévaut traditionnellement

dans ce milieu. Une situation qui peut porter préjudice à l'organisation judiciaire, à l'évaluation et à la mise en œuvre de la responsabilité des magistrats. En outre, cette réalité va à l'encontre des normes internationales qui exigent « une composition vraiment plurielle (...), législateurs, avocats, universitaires et autres parties intéressées étant représentés de manière équilibrée ». La plupart des Constitutions européennes modernes prévoient également une composition mixte des Conseils supérieurs de la magistrature en partant du postulat que le pouvoir judiciaire est une affaire publique et que son indépendance ne constitue pas un privilège ou un droit donné aux juges, mais plutôt une garantie pour le justiciable. Les Constitutions marocaine et tunisienne en 2011 et 2014 ont également retenu cette approche.

Les membres du Bureau sont désignés d'office grâce à leurs fonctions judiciaires. Ils sont nommés par le pouvoir exécutif sans que les juges du Conseil puissent élire un représentant auprès du Bureau. L'exécutif dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour nommer les membres du Bureau car il peut les choisir non seulement parmi les juges administratifs, mais aussi parmi les membres d'autres juridictions, notamment la juridiction judiciaire. Par conséquent, le président du Conseil ou d'une des chambres du Conseil peut se voir parachuté au sein du Bureau. Par exemple, le Bureau était composé début 2019 principalement de membres issus des tribunaux judiciaires. Un état de fait contraire aux normes internationales, qui exigent que la majorité des membres d'organes similaires soient élus par les juges.

La plupart des membres du Bureau sont désignés parmi les présidents (le président du Conseil, les présidents de chambre, le président de l'Inspection et le commissaire du gouvernement qui préside la commission du Conseil). En revanche, aucun des conseillers ou conseillers associés n'est représenté (alors qu'ils représentent 91 % des juges du Conseil), d'où l'absence de ces deux grades et le renforcement de l'organisation hiérarchique au sein du Conseil.

Bien que le texte de loi ne comprenne aucune indication relative à l'appartenance confessionnelle des membres, le Conseil compte, conformément à la coutume, deux maronites, deux chiites, deux sunnites et un orthodoxe. Il est fort probable que la désignation des présidents des tribunaux administratifs (s'ils sont créés) se fasse selon des quotes-parts confessionnelles, rendant le bureau du Conseil similaire au Conseil supérieur de la magistrature en termes de répartition confessionnelle (auquel s'ajoutent trois membres maronite, catholique et druze pour atteindre la parité).

Ces considérations confessionnelles accentuent les ingérences politiques dans le choix du président du Conseil d'État et des présidents des chambres, étant donné que la répartition sectaire des postes est devenue synonyme de partage du gâteau entre les leaders des communautés religieuses. Cela est apparu clairement lors du conflit politique qui a entouré la désignation des membres du Conseil. Ce dernier s'est tou-

vé entièrement neutralisé en raison de la vacance de la majorité de ses sièges entre le 27 août 2016 et le 28 mars 2017. Il s'est avéré, à la suite de ce conflit, que la classe politique considérait la répartition confessionnelle des membres du Bureau comme un moyen détourné lui permettant de désigner des personnes susceptibles de la représenter au sein de cette instance, ou du moins de tenir compte de ses intérêts préalablement à toute décision prise par le Conseil.

Il est composé majoritairement d'hommes qui monopolisent tous les postes de présidents de chambre. Il faut attendre 2017 pour qu'une femme accède au Bureau (la commissaire du gouvernement Férial Dallou). Cette réalité est d'autant plus critiquable que 57 % de femmes siègent au Conseil.

### Suprématie du pouvoir exécutif

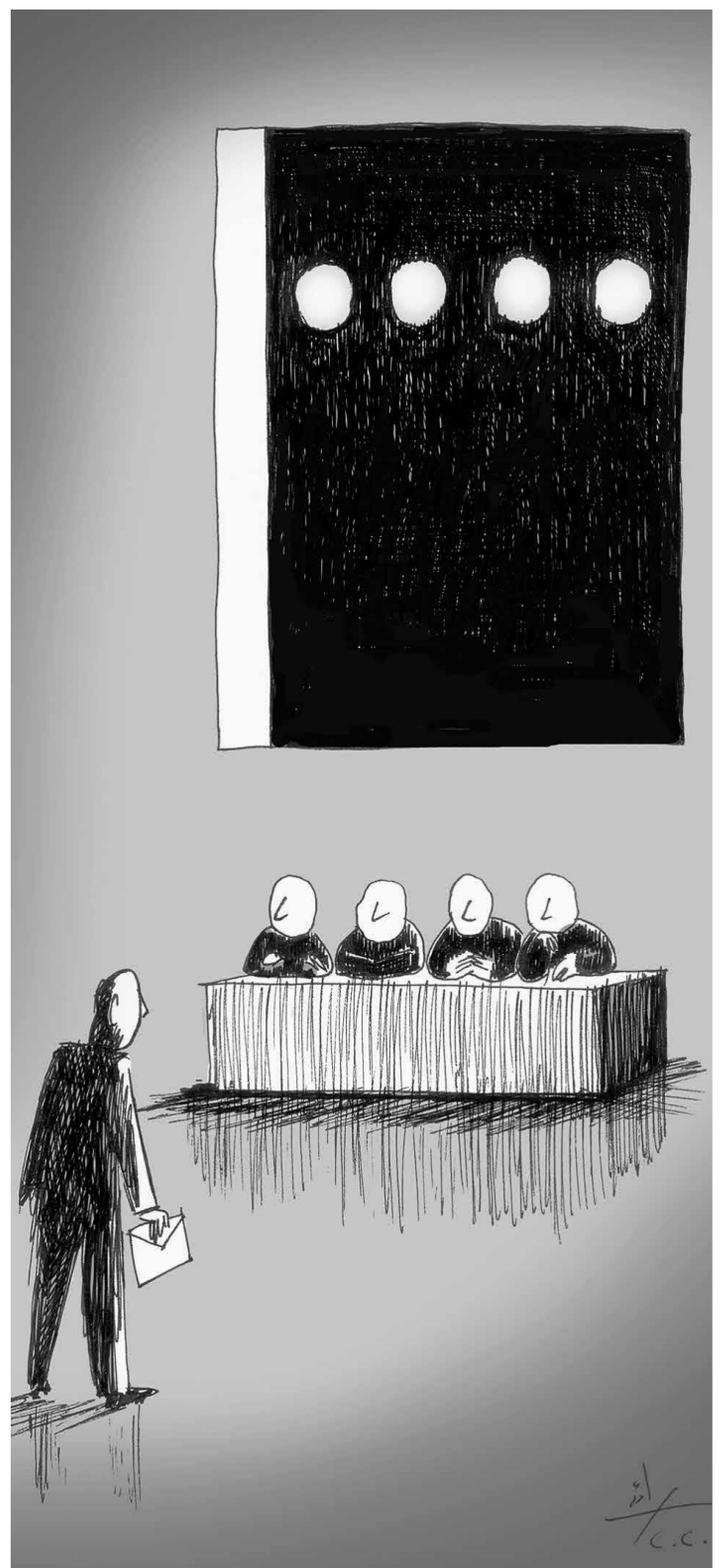
Concernant les relations du Bureau avec le ministre de la Justice, dix articles du statut du Conseil prévoient que les décisions doivent être prises en coopération par les deux instances. L'article 19 de la loi dispose que « dans les cas où la loi requerrait l'approbation par le ministre de la Justice des décisions du Bureau, une réunion conjointe est tenue pour examiner les questions qui font l'objet d'un litige ». Le Conseil des ministres a le pouvoir de trancher tout litige entre le Conseil et le ministre de la Justice s'il devait persister. Un fonctionnement qui permet au pouvoir exécutif d'avoir le dernier mot, et par conséquent d'avoir la suprématie sur toutes ces questions, alors que dans la juridiction judiciaire, le pouvoir de trancher un litige a été en principe transféré au Conseil supérieur de la magistrature, dont la décision portant sur des permutations judiciaires devient définitive si elle est votée à une majorité de 7 voix.

### Pouvoirs très importants conférés au président du Conseil

Le président du Conseil (qui préside également le bureau du Conseil) occupe une position centrale dans la justice administrative. Il concentre les pouvoirs de la plus haute fonction de la pyramide judiciaire administrative aux niveaux administratif et financier. Il dispose de pouvoirs organisationnels importants, notamment en matière de nomination et de mutation des conseillers associés. Il décide également de la répartition du travail entre les différentes chambres du Conseil, qui reste soumise à l'approbation du ministre de la Justice. Il entame également des enquêtes relatives aux infractions disciplinaires des juges du Conseil par le biais d'un juge, préside le Conseil disciplinaire et attribue aux juges des missions consultatives auprès des administrations publiques. Cette domination tend à renforcer la hiérarchie au sein du Bureau et à ignorer le principe de la prise de décision collégiale. À ce sujet, il faut relever que le Conseil constitutionnel a considéré la concentration du pouvoir organisationnel au sein du Conseil entre les mains d'une seule personne comme anticonstitutionnelle et contraire au principe d'indépendance de la justice.

### Manque de transparence

La loi ne prévoit aucune mesure garan-



tissant la transparence de l'activité du Bureau à l'intérieur ou à l'extérieur du Conseil. Aucun règlement ne régit l'organisation des relations au sein du Bureau ou ne définit de normes qui encadrent son activité. Alors que la loi n'exige

la confidentialité qu'en ce qui concerne les délibérations, toutes les décisions du Bureau demeurent confidentielles et ce dernier ne communique pas son ordre du jour, en violation flagrante de la loi sur l'accès à l'information.

## CONTRIBUTIONS



Cette publication a été réalisée en collaboration entre le Legal Agenda et le programme Rule of Law of the Moyen-Orient et L'Afrique du Nord de la Fondation Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).

Le contenu de cette publication ne représente pas nécessairement les opinions de Konrad-Adenauer-Stiftung. Le contenu et les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent que l'opinion des contributeurs.

© Tous droits réservés à Legal Agenda et Fondation Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Le Legal Agenda a reçu une contribution financière additionnelle pour éditer, et traduire et les coûts marketing du département fédéral suisse des Affaires étrangères. Ont notamment contribué à ces travaux : Nizar Saghie, Shehrazade Yara el-Hajjar, Mireille Najm-Checrallah, Nadi Abi Rached, François Blanc, Mathieu Maisonneuve, Olivier Guiard, Guillaume Barraud, et Lamice Nasr. Les illustrations sont réalisées par Raed Charaf et Rawand Issa. Les articles écrits en arabe ont été traduits par Katia Oneissi et Iman Taha.

Cette édition spéciale est distribuée avec le quotidien L'Orient-Le-Jour. La révision des articles traduits a été faite par l'équipe de l'Orient-Le-Jour, notamment Jeanine Jalkh et Gaby Nasr. Cependant, la teneur des articles n'engage que le Legal Agenda. La mise en page a été réalisée par Fady Saabiy.

La version complète des articles sera disponible en deux langues : l'arabe et le français, dans les semaines à venir, sur le site de Legal Agenda : [www.legal-agenda.com](http://www.legal-agenda.com)



 Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Lebanon

# Comment devient-on juge administratif ?

Concours pour les postes de base, parachutage pour les présidences

Si la volonté de réforme de la justice est réelle, l'organisation de l'accès à la magistrature pourrait bien en être la clé de voûte. Cette question se pose avec d'autant plus d'intérêt si l'on songe à augmenter le nombre de tribunaux, comme le législateur en avait l'intention en 2000 en prévoyant de créer des tribunaux administratifs dans les régions. Cependant, l'examen minutieux de la nomination des juges du Conseil d'État au cours des dernières décennies montre de nombreux problèmes. Il y a deux manières d'entrer au Conseil d'État. Si l'obtention d'un diplôme de l'Institut des études judiciaires (IEJ) demeure le moyen d'accès principal à la fonction de juge au sein du Conseil d'État, le parachutage des présidents du Conseil d'État ou de ses chambres au sommet de la pyramide hiérarchique affecte, voire parasite la performance du Conseil. Les présidents du Conseil d'État ou de ses chambres sont nommés par un décret du pouvoir exécutif alors qu'ils siègent dans les tribunaux judiciaires. Ils ont généralement une grande influence sur la performance de cet organe compte tenu des pouvoirs élargis dont ils disposent du fait de l'organisation hiérarchique au sein du Conseil d'État. Hormis le fait que ces nominations par l'exécutif peuvent renforcer l'influence du pouvoir politique sur le président du Conseil, cette modalité suscite un sentiment de frustration chez les juges du Conseil d'État. Ceux-ci sont surpris du parachutage de certains magistrats dépourvus de toute expérience en droit administratif, tandis que leur espoir d'accéder à des postes élevés s'amenuise. Par ailleurs, la suspension dans la nomination de nouveaux juges a pour conséquences d'augmenter le nombre de postes vacants au sein du Conseil, mais également d'empêcher certaines réformes essentielles, comme la création de tribunaux administratifs dans les régions. En outre, malgré la garantie d'impartialité affirmée par les autorités judiciaires aux concours d'entrée à l'IEJ, l'examen des conditions du concours soulève de nombreuses questions, notamment en termes de discrimination sociale. Il convient également d'examiner d'autres considérations qui peuvent rentrer en ligne de compte, comme celles liées à la confession, au genre ou à l'origine socio-familiale, avec notamment la possibilité de voir la fonction de juge se transmettre de père en fils. Autant de critères qui ont un impact certain sur les résultats des concours.

## La dualité des moyens d'accès au Conseil

Le statut du Conseil d'État énumère les moyens de nomination au poste de juges. Lorsque l'on étudie ces nominations au cours des dernières décennies, il ressort que les nominations, notamment les régulières, se font par deux procédés. Le premier – et le plus répandu – consiste à nommer les juges qui ont réussi le concours d'entrée à l'IEJ puis obtenu leur diplôme à l'issue des trois ans d'études (ils étaient au nombre de 59 entre 1991 et 2020, et leur nombre pourrait grimper à 65 en 2021). Plus de 80 % du total des nominations de juges sont effectuées au sein du Conseil depuis 1991 par ce procédé qui est donc le plus répandu. Une proportion qui atteint 92 % si l'on déduit de ce total les nominations effectuées à des postes de haut niveau. L'autre moyen de siéger au Conseil d'État est d'y être nommé directement à des postes généralement de haut niveau, sans passer par les concours ou par l'Institut. Ces juges sont exclusivement nommés parmi les magistrats des tribunaux judiciaires, sur décret du Conseil des ministres. C'est ce qui a été observé avec la nomination des quatre derniers présidents du Conseil d'État depuis près de vingt ans, à savoir respectivement les juges Ghaleb Ghanem (2000), Chucric Sader (2008), Henri Khoury (2017) et Fadi Elias (2019). Ou encore avec les deux derniers commissaires du gouvernement auprès du Conseil, à savoir les juges Abdellatif Hussein (2010) et Ferial Dalloul (2017), ainsi qu'avec la nomination des juges des tribunaux judiciaires qui ont été nommés au poste de président de chambre, dont le dernier en date a été le juge Antoine Breidi.

Par conséquent, l'on peut affirmer que les nominations régulières au sein du Conseil d'État sont régies par une dualité. Les juges aux postes de base sont nommés et sélectionnés par concours et intégrés au sein du Conseil d'État via l'Institut, alors que les juges du haut de la pyramide sont choisis parmi les magistrats des tribunaux judiciaires, puis parachutés via un décret du Conseil des ministres à un poste de haut niveau, dans le but de contrôler le Conseil d'État. Pour mémoire, la nomination du juge Ghaleb Ghanem à la présidence du Conseil s'est accompagnée de l'amendement de la loi portant sur l'organisation du Conseil d'État en 2000 de manière à ce que les qualifications requises en matière juridique pour occuper ce poste soient conformes à ses propres qualifications. Ghanem était réputé proche du

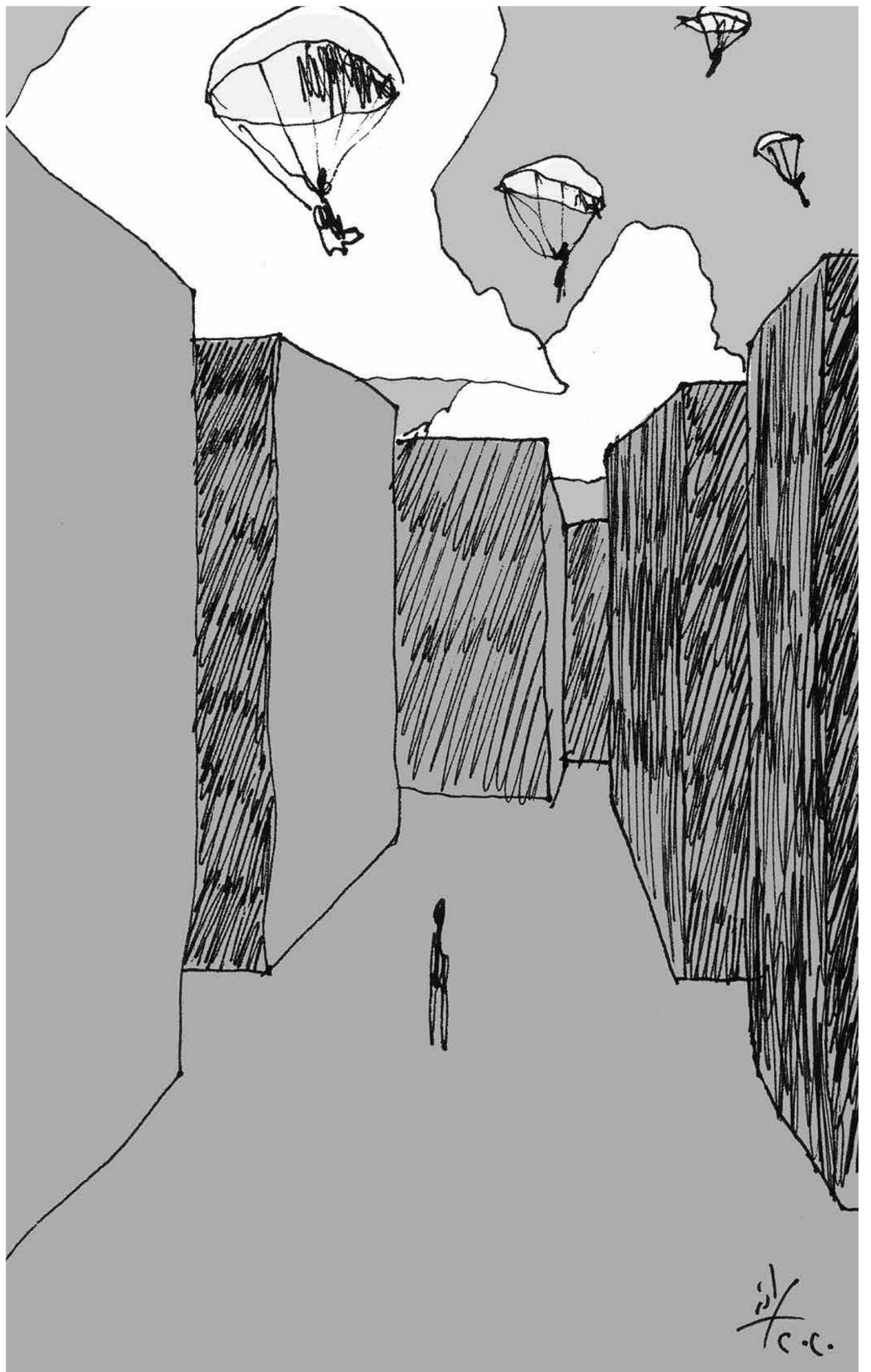
ministre Michel Murr, qui a été l'un des principaux acteurs de la nomination des juges chrétiens. Quant au juge Chucric Sader, il a été nommé à ce poste en 2008 sous la pression du mouvement du 14 Mars afin de le récompenser pour ses efforts dans la mise en place du Tribunal spécial pour le Liban, dont le mandat est de poursuivre les personnes présumées responsables de l'assassinat de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri. La nomination du juge Henri Khoury, quant à elle, se distingue de celles de ses prédécesseurs car il n'a pas été nommé pour pourvoir à un poste vacant, mais plutôt après avoir poussé Sader à la démission en 2017. Une nomination intervenue sous la pression du parti du président Michel Aoun (CPL). Le ministre de la Justice de l'époque, Salim Jreissati, avait justifié le changement intervenu à la tête du Conseil d'État par le « souhait du régime de changer l'approche judiciaire ». Le Legal Agenda lui avait alors répondu par une phrase empruntée au défunt juge Nassib Tarabay, qui avait déclaré lors d'une conférence : « Le régime ne nomme pas ses juges comme il nomme ses ministres et conseillers. » Le choix de juges parmi les détenteurs de doctorat est un autre procédé de nomination négligé : seuls trois juges ont été nommés par ce biais dans les années 1998, 2001 et 2004. Il convient de signaler que leur nomination effectuée sans concours ne les dispense pas de l'obtention du diplôme de l'Institut, comme pour les juges qui ont réussi le concours d'entrée. Le législateur est intervenu de manière explicite en 2000 pour consacrer cette obligation. Si l'on peut attribuer cela à la crainte d'une ingérence politique dans le processus de nomination des candidats sans concours, notamment avec la baisse de la qualité de l'enseignement à l'Université libanaise rendant l'obtention d'un doctorat relativement aisée, elle constitue en revanche un obstacle qui empêche d'attirer les diplômés des universités pouvant constituer un levier important pour le travail et les efforts du Conseil d'État. Le bureau du Conseil d'État peut évidemment déterminer des critères objectifs connus à l'avance pour se protéger et faire en sorte que ce pouvoir soit exercé de manière positive, plutôt que de quasiment renoncer à cette prérogative. Cette situation est contestable d'autant plus qu'il n'existe pas d'incitations encourageant les diplômés des universités à briguer un poste de juge au Conseil d'État. Deux juges administratifs ont indiqué au Legal Agenda que les dirigeants du Conseil d'État sont préoccupés en général par toute distinction au sein de cette instance fondée sur les études universitaires, ce qui se reflète par leur exaspération face aux « théories formulées » lors des délibérations. Cela conduit à l'absence d'opinions jurisprudentielles ou doctrinales dans les délibérations ou décisions du Conseil d'État, entravant le développement du droit administratif dans son ensemble, d'autant plus que ce droit s'appuie principalement et de manière coutumière sur la jurisprudence des juges administratifs.

## Neuf ans sans concours : les vacances de postes au sein du Conseil entravent la création de tribunaux administratifs

Comme déjà démontré, le concours d'entrée à l'Institut et l'obtention du diplôme constituent le moyen d'accès principal à la fonction de juge au sein du Conseil d'État, avec plus de 80 % des juges ayant été nommés par ce moyen depuis 1990. Par conséquent, l'organisation régulière de ces concours devient non seulement une condition pour fournir les ressources humaines au Conseil d'État et pourvoir aux postes vacants, mais aussi pour permettre aux diplômés des universités de droit de passer le concours d'entrée au Conseil s'ils le souhaitent, sans qu'ils ne soient forcés d'attendre plusieurs années après l'obtention de leur diplôme. L'examen des dates de ces concours révèle une autre faille importante dans l'organisation du Conseil d'État. Ces concours lancés en 1985 – le dernier en date ayant eu lieu en 2018 – ne sont pas organisés régulièrement. Au cours des dernières décennies, les sessions ont été suspendues pendant 12 ans (de 1986 à 1998) puis pendant 9 ans (la période allant de 2004 à 2013), et aucun concours n'a été organisé. Une réalité qui suscite de nombreuses critiques, car la première suspension est intervenue au cours de la période d'après-guerre. La seconde suspension est intervenue après que le législateur eut décidé d'augmenter les effectifs du Conseil d'État pour créer des tribunaux administratifs régionaux. À l'époque, le président du Conseil d'État Chucric Sader n'a pas hésité à justifier son incapacité à créer ces tribunaux en raison du nombre insuffisant de juges administratifs, par le défaut d'organisation de concours par le Conseil d'État.

## Un concours non impartial ?

Nous abordons dans cette partie les



conditions du concours, notamment la question de son intégrité et de son impartialité. Cela est important étant donné que le concours constitue le principal moyen d'accès au Conseil d'État et le plus répandu, comme préalablement expliqué.

Nous nous contenterons de signaler certains aspects préoccupants susceptibles de nuire à l'impartialité du concours, notamment : Il est demandé aux postulants de remplir un formulaire de candidature au concours. En évaluant celui de 2018, nous avons pu constater qu'il comprend deux types d'informations injustifiables et sans rapport avec les exigences de la fonction judiciaire. Il est par exemple demandé au postulant de préciser la nature et les motifs de ses voyages personnels à l'étranger. Il doit également fournir des informations détaillées concernant les membres de sa famille : l'emploi précédent et actuel des parents, des frères, des sœurs et du conjoint. De quoi s'interroger sur la pertinence de telles informations quant à la validation de la candidature et sur les risques de leur utilisation abusive à des fins de discrimination sociale entre les candidats.

Le bureau du Conseil d'État peut exclure un grand nombre de candidats de l'épreuve écrite du concours sur la base de critères subjectifs ou du moins non transparents, sans que les candidats exclus n'aient la possibilité de contester cette décision. Le pourcentage de candidats exclus du nombre total de candidats a récemment connu une hausse considérable, qui pourrait porter atteinte au principe d'égalité d'accès au poste de juge et ouvrir la voie à toutes les formes de discrimination, notamment à la discrimination sociale et de classe.

Lors de la session de 2018, 90 candidats ont été exclus sur un total de 153 postulants, soit 59 % du nombre total de candidats. Une pratique critiquable en raison des mécanismes sur lesquels elle repose.

Cette exclusion se déroule principalement à la suite des épreuves orales organisées par les membres du bureau du Conseil d'État. Au cours de cet oral, des questions d'ordre général, de langues et personnelles sont posées, qui concernent rarement le droit. L'ancien président du Conseil d'État Chucric Sader nous l'a d'ailleurs confirmé lors d'une entrevue qu'il nous a accordée en 2015 : « Ils doivent répondre à des questions dans les trois langues. Je les interroge sur leur famille, leurs études, leur enfance, leurs proches. » Pire encore, le processus de sélection se base aussi sur des rapports fournis par les services de sécurité et annexés aux dossiers des candidats, sans que ces derniers ne puissent les consulter au préalable et discuter de leur validité. M. Sader a indiqué au Legal Agenda qu'il demandait à la Sûreté générale de vérifier l'identité de chaque candidat. « Nous avons découvert que l'un des candidats avait des antécédents de falsification de chèques. Un autre candidat soudoyait des membres de la Sûreté générale pour obtenir les papiers d'employés de maison. Je sélectionne environ 70 de ces candidats pour passer les épreuves écrites. Je sélectionne des candidats qui ne sont pas soupçonnés de corruption. »

La maîtrise du français ou de l'anglais est requise pour participer à l'épreuve écrite. Bien que la maîtrise des langues étrangères soit importante, cela pourrait, compte tenu de la baisse de la qua-

lité de l'enseignement public, constituer un autre motif de discrimination sociale dans les concours. Il serait peut-être préférable de considérer la maîtrise de la langue comme un atout sans pour autant que son défaut devienne un motif de disqualification.

Bien qu'un certain nombre de ministres de la Justice (dont Bahige Tabbara) aient souligné que le critère confessionnel n'avait pas été retenu dans le cadre du concours d'entrée à l'Institut des études judiciaires après l'accord de Taëf, et dans la pratique depuis la première session consacrée aux juges administratifs qui s'est achevée par la suite (1998), et que « la nomination dépend des résultats obtenus par le juge diplômé, indépendamment de sa confession et ses affiliations », nous constatons une répartition égale des candidats ayant réussi le concours par confession, que ce soit au cours de la même session ou après deux sessions consécutives. Pour le démontrer, le nombre total de chrétiens et de musulmans ayant réussi au concours lors des sessions (1998-2015) est de 23 juges, et la répartition des musulmans du total des diplômés de l'IEJ depuis sa première session après la dernière fournée de diplômés en 2021 sera comme suit : 12 sunnites / 12 chiïtes / 4 druzes. Nous nous contentons de signaler ce fait sans nous risquer à tirer de conclusion. En revanche, en ce qui concerne la répartition par genre des postes de juges, il ressort que l'entrée des femmes à l'Institut a connu une évolution depuis le début de ce siècle. Alors que les hommes étaient majoritaires lors des différentes sessions jusqu'en 2003, celle de 2004 a connu un changement significatif, avec la réussite de 7 femmes pour un seul homme. En 2021, à l'issue de la dernière promotion, un total de 36 femmes seront juges diplômées de l'Institut, contre 29 hommes.

# « L'attribution d'une mission rémunérée » : une atteinte au principe de séparation des pouvoirs ?

Concurrence entre les juges administratifs pour gagner les faveurs de l'administration et du président du Conseil

L'une des principales failles de l'organisation du Conseil d'État concerne l'attribution aux juges du Conseil de missions consultatives auprès des administrations publiques en vertu d'une décision du président du Conseil. Des travaux rémunérés par l'administration publique auprès de laquelle ils exercent leur mission, comme le précise l'article 15 du règlement du Conseil d'État. En plus de violer le principe de séparation entre les pouvoirs judiciaire et exécutif et de conférer une autorité hiérarchique excessive au président du Conseil, l'octroi de ces missions ouvre une brèche favorable à la discrimination entre les juges et à des tentatives de subordination. Nous présentons ici certaines formes de missions que nous avons pu identifier avant de passer en revue les risques associés à une telle pratique.

## Comment une mission est-elle attribuée ?

Malgré les différentes formes de missions et la nature des entités pouvant les attribuer, la décision revient exclusivement au président du Conseil d'État. Celui-ci peut définir les critères de la mission ou se réserver le pouvoir discrétionnaire d'émettre la décision d'attribution d'une mission de manière à pouvoir l'attribuer, ou pas, à la personne de son choix. Tous les juges relevant du Conseil d'État, y compris les présidents des chambres et les vice-commissaires du gouvernement, peuvent se voir attribuer des missions. Il n'existe pas de registre public dans lequel seraient consignées les missions ou autorisations accordées aux juges administratifs, accompagnées du montant de leur rémunération pour ces missions. Des pratiques qui ont pour conséquences d'accroître le pouvoir discrétionnaire du président du Conseil d'État dans ce domaine. Par ailleurs, la rémunération versée à un juge pour des missions menées auprès d'une administration publique ou d'un comité varie d'un ministère à l'autre et d'un juge à l'autre, sans faire l'objet d'aucun contrôle.

Trois formes de missions ont été identifiées : la mission à durée déterminée (par exemple d'une durée d'un an), la mission tout au long de la durée du mandat du ministre ou du président de l'autorité concernée au sein du ministère et la mission à durée indéterminée.

Certains juges peuvent se voir attribuer plusieurs missions tandis que d'autres (qui ne bénéficient pas des bonnes grâces des administrations publiques) ne s'en verront attribuer aucune, créant un écart important de revenus entre les juges d'un même degré. En outre, de nombreux ministres ont pris l'habitude de désigner les juges à qui ils souhaitent attribuer des missions consultatives au sein de leur ministère via des demandes orales ou écrites d'attribution de mission adressées au président du Conseil d'État.

Si le nombre de missions attribuées aux juges reste tributaire du président du Conseil, cette perspective incite un grand nombre de juges administratifs à chercher à en obtenir davantage pour accroître leurs revenus. Un juge administratif interrogé par le Legal Agenda en 2018 confiait que certains de ses confrères du Conseil percevaient 12 à 20 millions de livres libanaises par mois en plus de leur salaire grâce à ces missions. Il révélait également que certaines de ces missions visent à gagner les faveurs du juge à qui elles sont confiées ou à lui permettre de faire de l'argent sans que la mission ne soit associée à un quelconque travail effectif. Ce même juge nous a également rapporté qu'il s'était plaint une fois auprès du président du Conseil de la grande discrimination exercée entre les juges, obtenant cette réponse laconique de son interlocuteur : « Le priver de son gagne-pain équivaut à une mise à mort. »

Le Legal Agenda a documenté les pratiques arbitraires de certaines autorités qui ont attribué des missions à des juges, leur



confiant des missions supplémentaires qui se greffaient au travail initial au sein de comités créés par ladite administration ou au sein de ladite administration, sans en référer à la présidence du Conseil. Il s'agissait même parfois de missions ne requérant aucune expérience ou connaissance juridique. Nous citons à titre d'exemple le cas de l'ancien ministre de l'Intérieur Nuhad Machnouk, qui a attribué à un juge au sein du ministère de l'Intérieur la mission de présider un comité technique en charge de l'examen des appels d'offres internationaux pour la modernisation des centres d'inspection mécanique des véhicules. Des missions généralement illégales, puisqu'elles violent l'article 15 du règlement du Conseil d'État, qui exige qu'une mission soit attribuée en vertu d'une décision du président du Conseil et qu'elle soit limitée à des conseils juridiques. Bien qu'une décision du Conseil d'État ait annulé cet appel d'offres le 9 juillet 2018, elle a validé la violation, n'ayant pris, à notre connaissance, aucune mesure disciplinaire contre le juge en cause.

## Quels risques associés à l'attribution d'une mission ?

Elle porte atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Au lieu que le pouvoir exécutif et que les administrations publiques exécutent leurs fonctions sous la supervision et le contrôle de la juridiction administrative, et peut-être même après l'avoir consultée, « l'attribution d'une mission » à des juges administratifs conduit à leur intégration au sein des équipes dont ils sont censés contrôler les dé-

cision. Ce qui mène, en pratique, à la subordination des juges à l'exécutif et aux administrations publiques. Ce problème est accentué par la rémunération versée aux juges par l'administration publique, qui les emploie pour cette mission, et dont elle peut les priver si elle met fin à leur mission. En vertu du principe de séparation des pouvoirs, le salaire du juge est déterminé par une loi selon des critères spécifiques, sans que l'administration n'ait le pouvoir discrétionnaire de l'augmenter ou de le réduire. Ce qui peut affecter la légitimité des décisions, les autorités ayant tendance à abuser de leur pouvoir quand elles estiment qu'aucune autorité ne les contrôle.

Elle porte atteinte au principe d'indépendance des juges et constitue un cas flagrant de conflit d'intérêts. En raison de la fréquence des missions, le juge administratif a généralement un pied dans les tribunaux où il exerce ses fonctions jusqu'à midi et un autre dans l'administration publique où il exécute sa mission l'après-midi. Il perçoit également deux salaires ou plus : un salaire provenant de ses fonctions de juge et un ou plusieurs salaires provenant des missions qui lui sont attribuées, ce qui enfreint le principe de son indépendance financière, comme précédemment indiqué, et constitue un conflit d'intérêts flagrant. Bien que les conflits d'intérêts puissent être, théoriquement, gérés par le renoncement du juge à se prononcer sur la validité des décisions pour lesquelles sa consultation a été requise, cela n'est souvent pas possible quand le juge chargé

de mission officie comme président d'une chambre. En effet, aucune décision ne peut être rendue sans qu'elle ne porte sa signature, et c'est lui qui désigne les membres du tribunal, y compris le juge rapporteur. Elle légitime des mesures discriminatoires entre les juges, contrairement au principe d'égalité entre eux. Cette discrimination se traduit non seulement par les disparités de revenus qui peuvent varier du simple au quintuple selon le nombre de missions confiées, mais aussi par la répartition inéquitable du travail, puisque les juges qui n'ont pas obtenu de mission se voient obligés d'exécuter les tâches les plus complexes, leurs confrères n'étant pas disponibles. Ce qui ne fait qu'augmenter le sentiment de frustration et d'injustice au sein des juges et accroît leur démotivation. Cet état de fait est lourd de conséquences pour l'état d'esprit des juges avec :

une tendance à se livrer concurrence afin de gagner les faveurs des administrations publiques et du président du Conseil d'État pour obtenir une ou des mission(s) qui engendreront des revenus supplémentaires. Chaque juge administratif devient le concurrent de ses confrères, ce qui a pour effet de les éloigner les uns des autres et de susciter un sentiment de méfiance ; - des sentiments de frustration, d'échec et probablement d'iniquité chez les juges qui n'ont pas les faveurs des administrations publiques et se voient rarement confier une mission. Un juge nous a rapporté que son fils de 13 ans lui reprochait de ne pas mener le même

train de vie que ses confrères qui se voient attribuer de nombreuses missions et disposent donc de revenus plus conséquents.

Elle accentue le pouvoir hiérarchique du président du Conseil qui peut attribuer une mission à la personne de son choix. Cette prérogative vient s'ajouter à son pouvoir d'enquêter sur les infractions disciplinaires et comportementales, aux privilèges propres à la présidence de la première chambre, ou encore à celui de procéder à des mutations et à la répartition du travail. Cela peut susciter des craintes légitimes quant à un abus de pouvoir pour contrôler les décisions du Conseil.

Elle porte atteinte à la confiance du public dans le Conseil d'État en raison de la hausse du nombre de missions et des juges qui en sont chargés, notamment des présidents de chambre. Pour mener à bien leur tâche, ils sont intégrés aux administrations publiques au point de s'y fondre complètement. Cette perte de confiance des Libanais conduit à un sentiment de méfiance légitime généralisé.

Elle affecte les garanties d'un procès équitable. Outre l'impact négatif sur l'indépendance du pouvoir juridictionnel et les garanties de procès équitable qu'il suppose, il convient de noter que les plaideurs ignorent souvent le nom des juges assesseurs au sein du tribunal saisi d'une affaire, ce qui les prive de la possibilité de récuser des juges pour exercice d'une mission au sein d'une administration mise en cause. Par ailleurs, l'opacité concernant la nature des missions attribuées, étant

donné qu'elles ne sont pas publiées officiellement, handicape les plaideurs dans leurs démarches.

Elle affecte l'efficacité du travail des tribunaux, notamment compte tenu des postes vacants actuellement. Un grand nombre de juges consacrent une partie conséquente de leur temps aux services de conseil rendus aux administrations publiques. Cette situation est aggravée par l'attribution de plusieurs missions à un seul et même juge, par le montant des rémunérations des missions qui dépassent sa solde initiale de juge et par l'absence de mécanismes d'évaluation au sein du Conseil. L'impact d'une telle pratique sur la productivité des juges s'accroît, d'autant que des missions peuvent être attribuées aux présidents des chambres qui doivent participer au prononcé des décisions rendues par leur tribunal.

Elle reste injustifiée. La mission attribuée au juge au sein d'une administration, d'une institution publique ou d'une municipalité ne concerne pas l'exercice d'une fonction judiciaire et ne requiert pas les qualifications et les garanties d'un juge. Elle peut être exécutée par un fonctionnaire justifiant d'une expérience dans le domaine du droit, par un avocat ou un conseiller juridique. Si la présence de juges au sein de ces administrations est susceptible, en principe, d'améliorer la qualité de leurs décisions, leur intégration dans les administrations publiques risque a contrario de les affecter de manière négative, en raison de la non-obligation de reddition de comptes.

# La responsabilisation des juges administratifs

Hiérarchie et sélectivité aux dépens de la responsabilisation et de l'indépendance des juges

La mise en place de mécanismes de responsabilisation du pouvoir juridictionnel est nécessaire pour garantir son indépendance. Cela découle d'un certain nombre de considérations : les principes de démocratie supposent le renforcement de la responsabilisation des fonctionnaires puisque leurs responsabilités augmentent. De plus, la nature de la fonction juridictionnelle suppose une confiance totale dans l'impartialité des juges. À partir de ce constat, nous trouvons dans la littérature juridique de nombreux ouvrages qui visent à concilier les besoins de responsabilisation des juges et les garanties de leur indépendance. L'assurance élémentaire d'un procès équitable pour les juges peut, à titre d'exemple, prévenir les abus et contribuer à les responsabiliser. Alors que le processus ordinaire de responsabilisation des juges administratifs comporte de nombreuses failles qui affectent les droits des juges et des justiciables, le pouvoir politique ou même l'autorité juridictionnelle concernée tendent à adopter par moments des mécanismes de responsabilisation alternatifs ou parallèles. Ceux-ci ne garantissent pas un procès équitable, mais ouvrent la voie au renforcement d'une sélectivité discrétionnaire en matière de responsabilisation et, par conséquent, à des pratiques (abusives ?) du système hiérarchique et de contrôle du pouvoir juridictionnel.

## Système ordinaire de responsabilisation : un juge est à la merci du système hiérarchique, et un justiciable à la merci du secret

L'examen des conditions ordinaires de responsabilisation révèle de nombreuses lacunes, susceptibles de porter atteinte au droit du juge à bénéficier d'un procès équitable. Elle touche aussi au droit du justiciable de se voir indemniser pour les dommages causés par les fautes personnelles commises par des juges saisis de son affaire. Dans les rares cas où les juges du Conseil d'État ont fait l'objet de sanctions disciplinaires, il s'agissait davantage de maintenir l'ordre interne au sein du Conseil et de sanctionner tout écart ou toute désobéissance, plutôt que de punir des comportements contraires aux droits des justiciables. Cela est dû au cumul des trois points suivants :

### Le président du Conseil contrôle l'enquête et l'instance

La loi régissant l'organe titulaire du pouvoir disciplinaire sur les juges du Conseil d'État est ambiguë, puisqu'elle permet concrètement à son président de cumuler le pouvoir d'enquêter (par l'intermédiaire d'un juge à qui il confie cette mission) sur les fautes disciplinaires des juges, et celui d'imposer des sanctions disciplinaires (il préside aussi le Conseil disciplinaire des juges du Conseil d'État). Ainsi, le pouvoir hiérarchique du Conseil se voit renforcé en pratique tandis que les conditions d'un procès équitable sont sapées. Cela découle de l'application de la loi de 1975 relative à l'organisation du Conseil d'État et de la négligence quasi totale des amendements introduits par la loi de 1983 sur l'organisation judiciaire, qui a conféré à l'Inspection judiciaire (un organe indépendant du Conseil d'État composé de juges) le pouvoir d'enquêter sur tous les juges, la séparant de l'organe chargé du pouvoir disciplinaire.

### Les droits des justiciables lésés par la confidentialité absolue

Il n'est pas permis de publier ou d'annoncer une quelconque procédure liée à une poursuite disciplinaire, sauf si la décision finale ordonne des sanctions comme le licenciement ou la révocation, c'est-à-dire si le juge est démis de ses fonctions. Ce problème de transparence est accentué par la stricte confidentialité en vertu de laquelle la divulgation d'informations sur les noms des juges poursuivis ou sur les sanctions disciplinaires imposées est interdite, tout comme la révélation au public des allégations à leur encontre et des détails de l'enquête



menée, ou encore le nombre de ces poursuites et leurs conséquences. Toutes ces questions sont susceptibles d'accroître la défiance des justiciables envers les mécanismes de responsabilisation.

### Manquement aux conditions garantissant le droit à un procès équitable

En outre, le système disciplinaire adopté ne respecte pas les conditions assurant le droit à un procès équitable, qui fait partie intégrante des garanties d'indépendance du pouvoir juridictionnel. Que reste-t-il alors de cette indépendance si le juge peut être poursuivi en justice et s'il est passible de peines pouvant aller jusqu'à sa révocation, sans obtenir la garantie du droit à un procès équitable ? Le manquement à ces conditions se traduit notamment par les pratiques suivantes :

Le ministre de la Justice peut suspendre de ses fonctions un juge déferé devant le Conseil de discipline, sans aucun contrôle sur la nature de la faute disciplinaire ou la durée de la suspension ou sa justification, ce qui porte atteinte à l'indépendance du pouvoir juridictionnel. Cela confère également au pouvoir exécutif le pouvoir d'influencer de manière significative les juges faisant l'objet de poursuites judiciaires. Les poursuites judiciaires sont engagées en vertu de l'article 22 du statut du Conseil, qui comprend « tout manquement aux obligations de la fonction et tout acte portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la morale ». Il s'agit d'un texte vague composé de phrases ambiguës, violant le principe selon lequel aucune sanction disciplinaire ne peut être donnée en l'absence de texte. Le principe de confidentialité des décisions disciplinaires, rendues aussi bien par les juridictions administratives que judiciaires, accentue cette ambiguïté, empêchant la définition de la notion de faute disciplinaire par la jurisprudence. Il convient de noter par ailleurs que les infractions ne sont pas classées ou punies en fonction de leur gravité.

Le Conseil de discipline est actuellement composé de juges désignés en vertu d'un décret

du Conseil des ministres : le président du Conseil d'État le préside, le commissaire du gouvernement y officie en tant que vice-président, auxquels s'ajoutent deux présidents ayant le rang le plus élevé parmi les présidents de chambre. La décision du conseil de discipline n'est susceptible d'aucun recours, et est exécutoire dès que la personne concernée en est notifiée. Ce qui accentue le pouvoir hiérarchique au sein de ce conseil, tout en privant le juge concerné de toute possibilité de recourir à une autre autorité distincte.

Le Legal Agenda a appris que seules deux décisions disciplinaires ont été rendues au cours de la dernière décennie, sous la présidence de Chucri Sader. Ces décisions, rendues en 2013 et 2015, ont ordonné la rétrogradation de deux juges faisant l'objet de mesures disciplinaires, du rang de juge assesseur à celui de juge assesseur adjoint. Alors que la première décision sanctionnait l'absentéisme d'une juge, la seconde est plus inquiétante. Elle concernait un rapport soumis par une autre juge au ministre de la Justice à sa demande et dans lequel il exposait son point de vue sur les fautes commises par le Conseil d'État dans l'affaire Imperial Jet, qui avait occasionné des pertes énormes de 184 millions de dollars à l'État. Cela montre clairement que la mesure disciplinaire adoptée ne visait pas à porter atteinte aux droits d'une partie à un procès, mais qu'elle visait plutôt à préserver l'autorité et le prestige du Conseil et à empêcher d'être l'objet de critiques de la part de l'un de ses juges donc, en d'autres termes, à préserver l'ordre public au sein du Conseil.

### La responsabilisation alternative

Parallèlement aux formes ordinaires de responsabilisation, qui sont restées très limitées, d'autres formules ont vu le jour. Dans la plupart des cas, la politique interfère de plus en plus dans ce processus pour affaiblir les garanties du juge concerné ou sa capacité à se défendre. Mis à part certains succès enregistrés

ici et là, cette voie peut amener à consacrer des pratiques dangereuses susceptibles d'entériner et d'accroître la faiblesse du pouvoir judiciaire.

### Les enquêtes alternatives

Alors que le rôle de l'Inspection judiciaire reste indéterminé en raison de la dualité du système de poursuites et de sa faiblesse structurelle, un certain nombre de ministres de la Justice ont instauré des mécanismes alternatifs permettant de recevoir les plaintes des citoyens et d'enquêter. Pour le ministère, la mise en place de telles procédures se justifie par le fait que le pouvoir de déposer des plaintes auprès du Conseil d'État ou de l'Inspection judiciaire lui permet de mener une enquête préliminaire visant à déterminer si l'affaire est grave ou non.

### Pousser à la démission

Dans la pratique, cette procédure met fin au service du juge, mais sans poursuite disciplinaire ou pénale, le cas échéant. Cela permet également au juge concerné de percevoir l'intégralité de ses indemnités de fin de service quelle que soit la gravité de l'acte commis. Un certain nombre de témoins ont indiqué à Legal Agenda que la démission reste la solution la plus appropriée compte tenu de la faiblesse des garanties de l'application du système ordinaire de responsabilisation. Certains estiment que la démission présente aussi l'avantage d'éviter au pouvoir juridictionnel des procès qui saperaient la confiance du public à son égard, tout en empêchant d'associer l'infraction commise par le juge au pouvoir juridictionnel, le juge coupable d'infraction étant démissionnaire. De ce fait, la démission offre simultanément une couverture au juge ainsi qu'à l'ensemble du pouvoir judiciaire.

Nous avons assisté récemment à la démission d'un juge du Conseil d'État au milieu d'une agitation médiatique concernant les raisons de ce départ. Alors que certains médias ont attribué la démission à un soupçon de corruption, le juge susmentionné a publié une déclaration dans laquelle il a indiqué qu'il avait choisi

de démissionner après avoir été interrogé sur certains dossiers. Ce qui confirme sans équivoque l'emploi de ce procédé pour échapper à la responsabilisation. Marquant son opposition à cette pratique, le Legal Agenda a présenté le 13/07/2018 un rapport au procureur auprès de la Cour de cassation, l'invitant à se saisir du dossier du juge démissionnaire, au motif que la réparation des dommages occasionnés par la corruption d'un juge ne se fait pas uniquement en poussant ce dernier à la démission, mais exige des poursuites pénales contre lui et contre le corrupteur.

Le procureur auprès de la Cour de cassation n'a pas donné suite à ce rapport, après qu'une polémique a éclaté entre ce dernier, la présidence du Conseil d'État et le ministère de la Justice au sujet de l'immunité des juges administratifs en cas de poursuites pénales. Alors que le magistrat a demandé à ce que le dossier d'enquête lui soit remis pour prendre les mesures nécessaires, sa requête lui a été refusée au motif que le Conseil dispose du pouvoir absolu de poursuivre ou non ses juges en justice.

### La révocation et la mutation

Le Conseil des ministres peut utiliser un autre moyen alternatif de responsabilisation. Il peut par exemple user de son pouvoir pour nommer des juges à certains postes au sein du Conseil d'État (notamment la désignation du président du Conseil d'État), afin de révoquer certains juges ou de les pousser à démissionner pour éviter la révocation. Ce procédé constitue une sanction convaincante à leur encontre, sans que ces derniers puissent se défendre.

La décision prise par le Conseil des ministres le 3 août 2017 de réuser le juge Chucri Sader de la présidence du Conseil d'État constitue la preuve la plus flagrante de l'utilisation de ce procédé. Sader a été poussé à présenter sa démission avant l'émission et la publication du décret ordonnant sa mutation, afin de conserver ses privilèges de fin de service, alors qu'il exerçait toujours ses fonctions. Le ministre de la Justice de l'époque,

Salim Jreissati, aurait déclaré que Sader avait commis de graves infractions dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et avait refusé de révéler ces infractions malgré les demandes d'un certain nombre de ministres, sous prétexte qu'il n'avait pas à le faire (*al-Akhabar*, 4 août 2017). Jreissati a tenu des propos à huis clos au sein du Conseil des ministres différents de ses déclarations publiques après avoir obtenu la révocation de Chucri Sader. Il a déclaré à la chaîne *MTV*, le 5 août 2017 : « Nous n'avons pas l'intention de lancer des accusations contre le juge Chucri Sader. Les événements qui se sont produits visaient à changer l'approche au sein du système judiciaire. » Nous constatons d'après cette déclaration que le ministre a attribué la révocation de Sader au souhait du gouvernement de changer l'approche au sein du système juridictionnel. Ces propos a posteriori sont intervenus en réponse aux accusations formulées par le ministre Youssef Fenianos envers le gouvernement, qu'il soupçonnait d'avoir révoqué Sader en guise de représailles. « Celui qui ne sert pas les intérêts de ce régime est démis de ses fonctions. »

Compte tenu de ces déclarations contradictoires, nous nous trouvons devant l'un des deux cas suivants : Soit Sader est victime du pouvoir politique qui souhaite mettre la main sur la présidence du Conseil d'État pour renforcer son influence. Dans ce cas, cela a mis fin à l'indépendance du pouvoir juridictionnel sous couvert de réforme et de lutte contre la corruption. Soit Sader est sérieusement soupçonné d'avoir commis des fautes graves. Dans ce cas, le pouvoir politique aurait choisi d'ignorer des infractions qui auraient dû être sanctionnées pour rendre justice aux victimes (l'État), conformément au principe de responsabilisation. Il a décidé d'imposer une peine déguisée pour des infractions qu'il a choisi d'ignorer, sans permettre au juge concerné de se défendre. Dans les deux cas, le gouvernement a abusé de son pouvoir au détriment de la justice et des droits de tous les justiciables.

# L'intérêt à agir dans le procès administratif

Condition première d'un procès, l'intérêt à agir prouve que le requérant est concerné par ce qu'il demande au juge. Faute de quoi, son recours sera rejeté sans même avoir été examiné sur le fond. Pourquoi en effet obliger le juge à régler une question, un litige, alors que ce dernier ne concerne pas directement le requérant ? Un adage judiciaire le dit avec simplicité : « Pas d'intérêt, pas d'action. » Le sujet est donc, on le voit, crucial pour la possibilité même du procès.

En matière administrative, la question présente de fortes originalités. Celles-ci découlent de ce qu'est le procès administratif, dont la nature diffère profondément de celles des procès civils ou commerciaux. Devant le juge administratif en effet, il ne s'agit jamais de confrontation entre deux points de vue individuels. Le débat se situe sur un autre plan, plus fondamental, plus politique. Le requérant conteste – du moins s'il s'agit d'un procès pour excès de pouvoir – les actes de l'administration en s'appuyant sur la loi ou sur la Constitution, ou encore sur les traités que le Liban a signés. Ce procès oppose ainsi non pas deux personnes, mais deux pouvoirs : l'exécutif et le législatif. Un citoyen met en cause le premier, pour n'avoir pas respecté

le second.

Avec un tel enjeu mis dans le procès, quel peut être l'intérêt à agir du requérant ? Dans un État de droit, démocratique, cet intérêt paraît évident : tout citoyen n'est-il pas intéressé à ce que la séparation des pouvoirs soit assurée, et assurée aussi la prédominance du législatif, expression de la souveraineté de la nation, sur l'exécutif ? Comme le disait déjà Maurice Hauriou, professeur français de droit public, au début du XXe siècle : le procès administratif est fait « dans l'intérêt de tous », pas seulement dans celui, personnel, du requérant<sup>2</sup>. Au début de notre siècle, René Chapus a eu exactement cette même analyse. Le procès administratif est « d'utilité publique » ; « son objet est la sauvegarde de la légalité ».

Par conséquent, l'intérêt à agir est traditionnellement entendu avec libéralisme par les juges, lesquels ouvrent largement leur prétoire aux requérants. Ceux-ci doivent certes prouver qu'ils sont concernés personnellement par le procès, mais le contrôle en sera lâche : un simple intérêt « froissé » suffit (comme disait encore Hauriou). Pour se borner ici à quelques exemples français restés fameux, la simple qualité de contribuable local permet de contester les actes

budgétaires d'une commune<sup>4</sup>, et celle de fonctionnaire permet, quant à elle, de contester toute nomination dans le service où ce fonctionnaire est affecté<sup>5</sup>. Être contribuable local, être fonctionnaire : telles sont les qualités qui prouvent un intérêt pour contester en justice ce que fait l'administration. Peu importe d'ailleurs que cet intérêt soit moral, matériel ou pécuniaire ; et il peut être tout aussi bien individuel que collectif.

Sans doute ne faut-il pas non plus ouvrir à tous le procès administratif, sans exiger aucunement un intérêt personnel quelconque du requérant. Une doctrine dominante, raisonnant sur un terrain pratique et budgétaire, fait valoir qu'une telle actio popularis engorgerait trop les juridictions et allongerait donc considérablement les délais de la justice. De plus, l'administration et les services publics seraient entravés en permanence par les procès. Ce type de considérations est à l'origine de plusieurs jurisprudences rejetant les recours. Au Liban par exemple, M. Charbel Nahas, en sa seule qualité de citoyen et de contribuable, a été déclaré irrecevable à demander « la mise en place d'une supervision de toute décision dans les domaines économiques vitaux de l'État » et à contester l'impuis-

sance du gouvernement à doter le pays d'un budget<sup>6</sup>. Sa demande a été jugée trop large, trop vague ; elle ne le concernait pas assez directement et personnellement. Ce courant jurisprudentiel, pour être compréhensible, doit être contenu. Le procès administratif ne saurait être confisqué : il est, insistons-y, essentiel au respect de la loi. Or, précisément, le statut actuel du Conseil d'État libanais, dans ses articles relatifs à l'intérêt à agir, nous semble pécher par excès de prudence. Plus exactement, il peut facilement donner lieu à des interprétations limitatives de cet intérêt. Le risque, compte tenu de sa rédaction, n'est pas l'ouverture excessive des recours ; au contraire, l'article 106 prévoit que le recours n'est recevable que si le requérant apporte la preuve de son « intérêt personnel, direct et légitime ». La jurisprudence a donc les mains libres pour donner un sens restrictif à ses mots et fermer, au gré des espèces et des enjeux, les possibilités de saisir le juge.

De ce point de vue, le projet du Legal Agenda a l'immense avantage de déclarer acquis, par principe, sans que le juge puisse interférer, l'intérêt à agir de certaines catégories de requérants. « Tout contribuable » aurait ainsi intérêt à agir contre « toute mesure affect-

tant l'ensemble de sa collectivité ou ayant des répercussions sur son budget », de même que « tout élu local ou membre d'une assemblée délibérante contre toute délibération de l'assemblée dont il est membre », que « tout parlementaire contre toute mesure affectant ses prérogatives », « tout agent public contre toute mesure portant atteinte aux intérêts généraux du service public auquel il participe », « tout usager du service public contre toute mesure affectant l'organisation et le fonctionnement du service public » ou encore « toute association, tout syndicat ou groupement contre toute mesure affectant un intérêt défendu par son statut social, interpellé à la lumière de son activité effective ».

Rédigé ainsi, le statut du Conseil d'État libanais offrirait des garanties textuelles d'une parfaite clarté. Cela dissuaderait peut-être le Liban d'emprunter la voie actuellement choisie en France : le libéralisme historique du procès administratif, largement ouvert aux citoyens, est en train d'être nuancé. Pour certains contentieux, spécialement en matière d'urbanisme, le législateur a choisi une définition réduite de l'intérêt à agir, cela dans les buts avoués de désengorger les juridictions et d'as-

surer la sécurité juridique des détenteurs de permis de construire. Les possibilités de procès sont réduites ; le respect de la loi est donc moins assuré.

Surtout, le projet du Legal Agenda incitera peut-être le Conseil d'État libanais à revenir sur sa jurisprudence parfois étonnamment restrictive, écartant purement et simplement toute possibilité de contestation des actes de l'administration. Il en est ainsi – pour prendre un exemple d'actualité – des actes de la Banque centrale. Un citoyen a-t-il intérêt à agir pour contester les actes du gouverneur de la banque ? Jamais, ont répondu les juges libanais : ces actes, pris dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, sont insusceptibles de recours<sup>7</sup>. Jurisprudence étonnante – puisqu'elle soustrait la Banque centrale au contentieux administratif – mais qui a rencontré parfois un certain soutien doctrinal.

C'est pour contrer ce type de raisonnement, protégeant trop l'administration et diminuant d'autant la souveraineté de la loi, que le projet Legal Agenda est particulièrement bienvenu.

**François BLANC**

Professeur de droit public  
Université Saint-Joseph – Beyrouth

# L'exécution des décisions de justice à l'encontre des personnes morales de droit public au Liban

L'exécution des décisions juridictionnelles est inhérente à la réalisation effective et efficace du droit et à la construction d'un État de droit. L'exécution, par définition, est non seulement « l'accomplissement par le débiteur de l'obligation due », mais pratiquement « la réalisation d'une obligation ou d'un devoir juridique, le processus qui permet de faire passer le droit dans les faits, de faire coïncider ce qui est et ce qui doit être ».

Or, en droit libanais actuellement, quand le débiteur est l'État libanais ou les personnes morales de droit public, le justiciable se voit intrinsèquement désavantagé, dans la mesure où dans la majorité des cas, la décision de justice dont il bénéficie reste désormais inopérante et lettre morte.

## De l'obligation d'exécution de l'administration

L'article 93 du statut du Conseil d'État libanais consacre effectivement l'obligation pour l'administration de se conformer à et d'exécuter la chose jugée, c'est-à-dire les décisions juridictionnelles devenues définitives ainsi que les sentences arbitrales ayant obtenu l'exequatur, dans un « délai raisonnable ».

Le Conseil d'État affirme que l'administration ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire en la matière, et que l'exécution est intimement liée à la stabilité des droits et situations juridiques, dans la mesure où, quand l'administration est partie à une instance, elle devient liée comme toute personne privée par l'intérêt supérieur du respect de la loi et des décisions de justice. Mais, contrairement aux dispositions de droit commun applicables en matière d'exécution forcée exi-

geant l'exécution dans un délai de cinq jours suivant la notification du titre exécutoire, l'expression ambiguë de « délai raisonnable » laisse une marge de manœuvre très large au juge administratif de l'exécution, et enracine une incertitude menaçante pour le justiciable quant au moment adéquat pour la présentation de la demande d'exécution forcée » auprès des juridictions compétentes.

## Des privilèges de l'administration face aux pouvoirs lacunaires du juge

À cette obligation d'exécution se heurtent aussi des privilèges et prérogatives dont bénéficient les personnes morales de droit public, qui se rattachent tant à leur personne qu'à leur patrimoine, à savoir les principes d'immunité de juridiction et d'immunité d'exécution, et les principes d'insaisissabilité, d'inaliénabilité et d'indisponibilité des biens publics.

Dès lors, ces privilèges limitent la possibilité d'envisager la mise en œuvre des procédures d'exécution forcée de droit commun. Plus spécifiquement, le principe d'insaisissabilité s'applique, en vertu de l'article 360 du nouveau code de procédure civile, aux biens et deniers de l'État et de toutes les personnes morales de droit public, sans distinction entre biens relevant du domaine public et ceux relevant du domaine privé ; ce qui implique que l'administration libanaise bénéficie aujourd'hui de l'immunité d'exécution totale sur le territoire libanais.

D'autres obstacles existent aussi, liés davantage aux pouvoirs du

juge administratif : d'une part le juge ne dispose pas de pouvoirs suffisants pour obliger l'administration à exécuter les décisions de justice, et d'autre part les moyens mis à la disposition du justiciable pour forcer l'administration à exécuter sont aujourd'hui dérisoires face aux privilèges dont bénéficie l'administration.

De prime abord, l'article 91 du statut du Conseil d'État interdit au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration. L'absence de ce pouvoir d'injonction – qui est principalement un ordre du juge adressé à une partie au procès de faire ou de s'abstenir de faire quelque chose – marginalise l'obligation d'exécution effective de la décision. Le juge administratif libanais considère que son rôle est limité à la déclaration des situations juridiques et qu'il ne peut point enjoindre à l'administration de faire ou ne pas faire une certaine action, car il considère que s'il s'immisce dans les affaires de l'administration, il portera atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Même dans le cadre des recours en interprétation des décisions de justice, le juge se limite à l'interprétation du sens des mots, au sens strict du terme, et refuse de se substituer à l'administration en application de ses pouvoirs statutaires.

Tenté de trouver des brèches lui permettant de pousser l'administration à exécuter ses décisions, le Conseil d'État a parfois décidé, après examen des circonstances factuelles et légales, non pas de statuer sur le fond mais de renvoyer l'affaire devant l'administration compétente pour réexamen

du dossier. D'autres fois, il a expérimenté une mise en œuvre extensive de l'article 66 du statut du Conseil d'État relatif au contentieux des référés, en prononçant des injonctions temporaires à l'encontre de l'administration.

## Des droits inefficaces du justiciable

Or, ces pouvoirs lacunaires du juge viennent s'ajouter à une inefficacité flagrante des droits octroyés au justiciable. Ce dernier, face à une administration récalcitrante, ne dispose que de deux mécanismes pour « forcer » l'administration à exécuter : soit tenter une nouvelle action en justice pour demander l'imposition d'une astreinte, soit entreprendre une nouvelle action en justice pour engager la responsabilité de l'administration pour non-exécution des décisions de justice.

D'une part, la procédure contenue de l'astreinte, telle que prévue par l'article 93 du statut du Conseil d'État, est inadéquate et encombrante, car elle nécessite un nouveau procès et emprisonne le justiciable dans un cercle vicieux face à une administration qui s'abstient d'exécuter une décision de justice.

En effet, la demande d'astreinte nécessite un nouveau recours de pleine juridiction, recevable en cas de refus implicite ou explicite d'exécution de la part de l'administration, et elle est conditionnée par la présentation d'une demande préalable à l'administration, qui peut parfois être dispensée par décision du juge. Le justiciable, désavantagé face à la bureaucratie administrative, doit prouver

aussi que l'administration n'a pas exécuté pendant un certain « délai raisonnable » et que cette dernière n'a pas avancé un motif légitime qui justifie l'inexécution.

Une fois la demande d'astreinte jugée recevable, le juge apprécie son montant. Mais ce montant varie considérablement et de façon discrétionnaire, et il est généralement associé à l'intérêt légal de 9 % : il peut aller ainsi d'un montant de 400 000 livres libanaises par exemple, à un million et demi de livres libanaises par mois de retard. Dans d'autres cas, le juge a fixé l'astreinte à 1 % par an du montant prévu par la décision de justice.

Or, le juge administratif, conservateur, mais aussi soucieux aussi des intérêts de l'administration, ne sanctionne pas l'administration systématiquement. Dans des cas où le Conseil d'État a relevé que l'administration a pris des mesures qui révèlent une « intention » d'exécution, que les circonstances de l'espèce « tendent » vers l'exécution, il s'est abstenu de prononcer une quelconque astreinte.

D'autre part, le justiciable a aussi la possibilité d'engager la responsabilité de l'administration, personne morale, pour non-exécution d'une décision de justice, ainsi que celle des fonctionnaires qui ont usé de leur pouvoir, directement ou indirectement, pour faire obstacle ou retarder l'exécution d'une décision de justice, et ce sur la base de l'article 93 du statut du Conseil d'État. La jurisprudence administrative libanaise est constante quant à l'admission de la responsabilité de l'administration en cas de

non-exécution des décisions qui ont été dûment déposées pour exécution et quant à la reconnaissance du droit du citoyen de demander un dédommagement si la durée de l'exécution excède un délai raisonnable et si cela engendre un dommage du fait de l'inexécution. Toutefois, ce « délai raisonnable », soumis à la libre appréciation du juge, est devenu l'ennemi de l'efficacité et de la sécurité juridique.

## Des réformes fondamentales

Face au constat du statu quo, une série de réformes est donc fondamentale. Une refonte des principes d'exécution « forcée », des pouvoirs du juge, des dispositions légales diverses telles que l'article 360 du code de procédure civile, ainsi que du statut du Conseil d'État libanais doit être désormais à l'ordre du jour. Le juge administratif doit en effet être en mesure, dans le cadre d'une même instance, de rendre sa décision et de garantir l'exécution effective de son jugement simultanément : il doit pouvoir définir les mesures d'exécution, dont l'injonction, fixer un délai ferme d'exécution et prononcer non seulement une astreinte sur demande, mais d'office aussi.

Il serait envisageable aussi, vu qu'en pratique les défauts d'exécution des condamnations pécuniaires sont les plus récurrents et les plus inquiétants, de mettre en place une procédure de paiement forcé, à l'encontre de toutes les administrations, et surtout les municipalités.

Lamice NASR

# Le rapporteur public, un acteur-clé du procès administratif

Chargé de donner publiquement une consultation juridique, de l'intérieur de la juridiction dont il est membre mais en toute indépendance, le rapporteur public est un personnage original du contentieux administratif, trop souvent assimilé, à tort, à un ministère public.

Parmi d'autres mesures phares telles que, notamment, l'institution de procédures de référés, la création de tribunaux administratifs territoriaux et l'attribution d'un pouvoir d'injonction au juge administratif, le projet de loi porté par le Legal Agenda entend consacrer et moderniser la fonction du rapporteur public qui succède à l'institution du commissaire du gouvernement née en France au XIXe siècle<sup>1</sup> et déjà présente dans le paysage juridique libanais. Chargé de donner un avis juridique indépendant sur chaque affaire, il prononce ses conclusions publiquement sans toutefois participer au délibéré. Il s'adresse en même temps à trois publics : la formation de jugement, les parties et la société.

## Un avis juridique indépendant

Tout d'abord, le projet de loi propose de suivre les traces du législateur français en retenant l'appellation de rapporteur public, plus conforme à la réalité de sa mission que celle, désuète et peu intelligible, de commissaire du gouvernement.

Ensuite, ce saut terminologique s'accompagne d'une consécration explicite de la fonction du rapporteur public dans une définition générale qui fait écho à l'article L. 7 du code français de justice administrative, lui-même inspiré de l'arrêt Gervaise du Conseil d'État français de 1957. Un article du projet dispose ainsi qu'« un membre de la juridiction, chargé des fonctions de rapporteur public, expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent ». L'indépendance du rapporteur public signifie tout simplement qu'il est « maître de ses conclusions » (Jean L'Huillier).

À la différence du rapporteur, membre de la formation de jugement qui instruit l'affaire, rédige un projet de décision et participe au délibéré, le rapporteur public n'est pas doté de pouvoirs d'instruction, ne rédige pas un projet de jugement mais des conclusions et ne participe pas au délibéré. Toutefois, comme le rapporteur, il procède à une étude exhaustive et minutieuse du dossier et doit se prononcer sur l'ensemble des conclusions et des moyens de la requête au regard des pièces du dossier. Le résultat de son travail prend la forme de conclusions motivées proposant à la formation de jugement une solution au litige.

Enfin, probablement animés par le souci de ne pas alourdir la procédure contentieuse devant les nouveaux tribunaux administratifs installés, les auteurs du projet n'ont pas souhaité étendre dans un premier temps l'intervention du rapporteur public aux tribunaux administratifs de droit commun. Même si elle a pour effet de priver les juridictions territoriales de la plus-value du rapporteur public, cette restriction est cohérente avec le recentrage, opéré par le projet, de la compétence du Conseil d'État dans l'examen en premier et dernier ressort des seules affaires les plus importantes et dans ses fonctions de juge d'appel et de cassation.

## Une fonction exercée publiquement

Indépendant, le rapporteur public n'est pas isolé pour autant. Il travaille sous le regard de la formation de jugement, des parties et, plus largement, du citoyen. L'institution d'une véritable audience publique, avant la mise en délibéré, que consacre le projet de loi, permet le plein déploiement de la fonction du rapporteur public. La réforme proposée entend ainsi dynamiser l'intervention du rapporteur public avant, pendant et après l'audience.

Avant l'audience, le rapporteur public, formellement rattaché à une chambre, est un maillon de la collégialité et confronte,

en amont, son opinion avec celle de ses collègues de la formation de jugement. En outre, de façon beaucoup plus originale, le statut actuel du Conseil d'État libanais (article 88 du décret du 14 juin 1975) soumet au contradictoire le rapport du rapporteur ainsi que les conclusions du commissaire du gouvernement. Cette procédure est fort éloignée de la tradition juridique française, qui soustrait au regard des parties le travail, purement interne, du rapporteur et qui n'a instauré une certaine forme de contradictoire pour les conclusions du rapporteur public (communication du sens des conclusions préalablement à l'audience, possibilité pour les parties de présenter des observations orales après le prononcé des conclusions et d'adresser une note en délibéré) que sous la contrainte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme des années 2000. Les auteurs du projet de réforme souhaitent conserver cette spécificité de la procédure contentieuse administrative libanaise et en renforcer l'effectivité en facilitant la transmission aux parties du rapport et du projet de conclusions.

À l'audience publique, ensuite, celle-ci ayant lieu avant la mise en délibéré, le projet de réforme s'inspire cette fois du droit français<sup>3</sup> en prévoyant la lecture des conclusions du rapporteur public,

« moment essentiel de l'audience » (Jean Rivero), qui prend la parole en premier, avant les parties qui ont ainsi la possibilité de réagir oralement à ce qui a été dit et proposé à la formation de jugement, puis le cas échéant d'adresser ensuite une note en délibéré.

Après l'audience, enfin, le projet de loi précise que le rapporteur public ne participe pas au délibéré. Plus originale et novatrice est la disposition du projet prévoyant la publication systématique en ligne des conclusions prononcées par le rapporteur public, dans une version rendue anonyme, qui sont ainsi mises à la disposition du citoyen.

La réforme proposée par le Legal Agenda poursuit l'objectif de renforcer l'effet utile de l'institution du rapporteur public, au service de la qualité de la justice administrative, tout en préservant les spécificités de la tradition juridique libanaise. Assurément, elle permettrait une meilleure connaissance du travail et de l'œuvre des rapporteurs publics, « juriconsultes dans toute la force du terme » (Louis Rolland), animés par le même « esprit de justice » que celui que Léon Duguit reconnaissait à ceux du Conseil d'État français.

**Guillaume BARRAUD**

Magistrat administratif

# L'injonction : un pouvoir de contrainte efficace

Dans un article publié en France il y a maintenant près de vingt-cinq ans, Jean-Paul Costa, conseiller d'État devenu par la suite président de la Cour européenne des droits de l'homme, écrivait que le problème de l'exécution des décisions de justice se rencontre dans tous les pays et qu'il mérite d'être toujours mieux résolu car « il en va de la crédibilité de l'État de droit ».

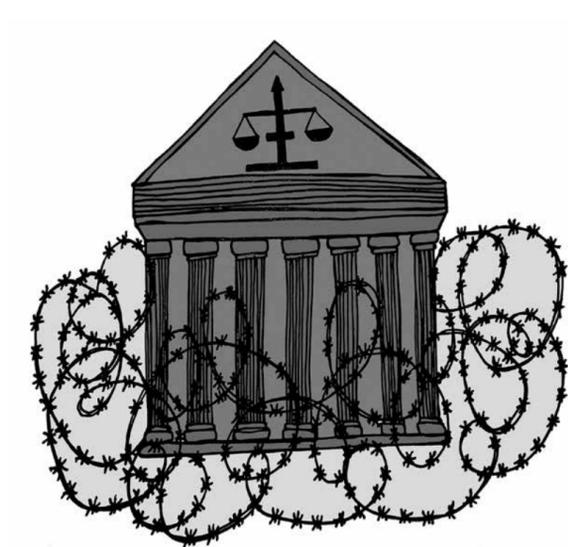
Certes la possibilité déjà reconnue aux citoyens libanais de contester devant le Conseil d'État les actes illégaux édictés par les agents publics, les maires, les ministres ou le président de la République montre que le Liban a fait le choix de l'État de droit. Cette capacité d'action, que les juristes aiment qualifier d'invention merveilleuse par laquelle les sages ont réussi à protéger les hommes contre les excès de pouvoir, ne doit pas cependant demeurer à l'état d'abstraction (Rivero, 1962). Concrètement, lorsqu'un parent se voit opposer un refus d'inscription à l'école publique pour son enfant, il n'attend pas simplement du juge que celui-ci fasse disparaître le refus, il attend de lui qu'il prescrive à l'administration d'accueillir son enfant en classe. En cas d'annulation d'une décision d'expropriation, aucun justiciable n'admettra de bon cœur que le juge s'arrête à mi-chemin en faisant disparaître la mesure mais en se refusant à ordonner à l'administration de restituer le bien illégalement exproprié. Si un fonctionnaire est irrégulièrement licencié, le juge ne doit-il pas prescrire à son employeur public de le réintégrer ? Et lorsqu'un marché public a été conclu de manière illicite, qui peut accepter que le juge en prononce la nullité sans exiger des parties qu'elles cessent leurs relations contractuelles ?

Une conception maximaliste de la séparation des pouvoirs soutient l'idée qu'historiquement aucune capacité de contrainte n'a été reconnue aux juges vis-à-vis de l'administration. Jamais, dans les pays qui connaissent le droit administratif, il n'a sérieusement été envisagé de soumettre les personnes publiques (État, col-

lectivités locales, établissements publics) aux voies d'exécution de droit commun susceptibles d'être mises en œuvre à l'encontre des particuliers. Le projet de réforme porté par le Legal Agenda – dont le but légitime est de protéger les biens affectés au service de tous – ne déroge pas à cette règle. Dans un État de droit, l'inexécution par l'administration des décisions rendues par des magistrats indépendants est néanmoins choquante. Elle est le plus grand frein à l'instauration d'un système juridique sûr et elle brise la confiance que les citoyens placent dans leurs institutions. Il est donc naturel de vouloir adopter des outils permettant de se prémunir contre ce risque d'inexécution, provoqué par la négligence, la mauvaise volonté, mais aussi parfois par des motifs plus avouables tels que les contraintes budgétaires ou la complexité des mesures à mettre en œuvre pour donner au jugement son entier effet.

Dans l'état actuel du droit libanais, l'article 126 du statut du Conseil d'État prévoit que les demandes d'exécution des décisions rendues par le juge administratif à l'encontre des autorités administratives sont présentées au président du Conseil d'État qui doit les transmettre sans délai aux autorités compétentes accompagnées de la décision de justice revêtue de la formule exécutoire « à telles fins que de droit ». En vertu de l'article 93, ce pouvoir moral de contrainte peut être relayé par une contrainte d'ordre financier qui prend la forme d'une astreinte. Le même article prévoit que tout fonctionnaire qui entrave ou retarde l'exécution d'une décision contentieuse peut être sanctionné d'une amende par la Cour des comptes.

Ces différents mécanismes institués pour tenter de répondre aux difficultés d'exécution constatées par celui qui a gagné son procès contre l'administration sont évidemment nécessaires et devraient même être renforcés, car l'inexécution des décisions de justice est un fléau qui existera toujours. L'expérience française montre cependant qu'un régime



d'injonction préventive permet de se prémunir efficacement contre ce risque d'inexécution. Pour obéir au juge, l'administration attend en effet de savoir exactement ce qu'elle doit faire.

Ce n'est qu'en 1995 que la loi française a mis un terme au principe séculaire suivant lequel il n'appartient pas au juge, ni même au juge administratif, d'adresser des injonctions à l'administration. Depuis lors, les magistrats des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et les membres du Conseil d'État français prescrivent très souvent, dans leurs décisions de justice, avant même qu'une difficulté d'exécution ne voie le jour, les mesures qu'impliquent nécessairement leurs jugements, arrêts ou décisions. Le cas échéant, ces injonctions sont assorties d'un délai d'exécution et/ou d'une astreinte. Par exemple, une décision du Conseil d'État annulant le refus du Premier ministre d'adopter un décret d'application nécessaire à l'entrée en vigueur d'une loi peut être assortie d'une injonction faite au Premier ministre d'édicter et de publier ce décret. L'équilibre des pouvoirs est ainsi rétabli, le pouvoir exécutif n'ayant pas la capacité juridique de faire

indéfiniment obstacle à l'application d'un texte voté par le pouvoir législatif. Lorsqu'un refus d'autorisation opposé à un administré est annulé pour un motif de fond, le juge peut également ordonner à l'administration de délivrer au requérant cette autorisation, sous réserve qu'aucun autre motif de droit ou de fait n'y fasse obstacle. Si ce même refus d'autorisation est annulé en raison d'une irrégularité de forme ou de procédure, le juge peut dans ce cas enjoindre à l'administration de réexaminer la situation du demandeur, le cas échéant sous astreinte.

L'usage de ce pouvoir d'injonction est en pratique devenu très courant. Il est plébiscité par les justiciables, qui voient en lui un moyen efficace de faire respecter concrètement leurs droits. Il est favorablement accueilli par l'administration, qui reçoit ainsi le détail pédagogique des conséquences qui s'attachent à la décision de justice. Il est devenu l'aboutissement du contrôle juridictionnel, car il oblige le juge à anticiper les conséquences pratiques de ses décisions et lui permet d'asseoir avec plus de fermeté l'autorité de la chose jugée. Comme en France à l'époque,

la reconnaissance d'un tel pouvoir au juge administratif libanais exige une modification de la loi. En l'état, en effet, l'article 91 du statut du Conseil d'État dispose que le juge doit se borner à constater les situations juridiques qui forment l'objet de l'affaire. Il précise que le juge ne doit pas se substituer à l'autorité administrative pour tirer de ces situations les conséquences juridiques qu'elles appellent, ni prendre en lieu et place de l'administration les décisions qu'implique nécessairement son jugement. Le projet de réforme proposé par le Legal Agenda est sur ce point tout à fait novateur, même si en réalité il ne transformera pas l'office du juge administratif.

D'une part, en effet, ce pouvoir d'injonction ne lui confèrera pas une compétence discrétionnaire. Il ne lui permettra pas de se substituer à l'administration lorsque l'exécution de la décision de justice exigera de faire des choix en opportunité ou de procéder à un réexamen de la situation. En revanche, chaque fois que l'application du jugement impliquera nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le juge pourra ordonner à l'administration de prendre cette mesure. Ce faisant, le juge ne fera qu'explicitement les conséquences juridiques que sa décision commande, sans excéder son devoir de juge. Il pourra en outre favoriser l'exécution effective de son jugement en assortissant son injonction préventive d'une astreinte, lorsqu'il craindra que l'administration ne mette pas tout le zèle nécessaire pour l'exécuter. Concrètement cela signifie que le juge pourra fixer un délai raisonnable à l'administration pour assurer la mise œuvre de son jugement et, au-delà, en cas de retard d'exécution, l'administration s'exposera au risque de devenir débitrice d'une astreinte, c'est-à-dire d'une somme d'argent dont le montant sera in fine liquidé par le juge. Certes, en l'état actuel du droit, la personne publique destinataire qui ne se conforme pas à une décision de justice se rend déjà coupable d'une faute susceptible

d'engager sa responsabilité, et donc ses finances. Mais une telle condamnation requiert une nouvelle action contentieuse, un délai supplémentaire parfois long, et elle repose sur une logique réparatrice. Au contraire, la combinaison de l'injonction contentieuse et de l'astreinte est contemporaine du jugement et repose sur une logique incitative, pour se prémunir contre le risque d'inexécution. C'est ce qui rend le projet de loi bien plus efficace que le droit actuel.

Il ne faut pas craindre, d'autre part, que le pouvoir d'injonction mette à mal les caractéristiques historiques du recours pour excès de pouvoir. Lorsqu'il prononce une injonction, le juge administratif revêt en effet son habit de juge de plein contentieux, c'est-à-dire celui qu'il endosse chaque fois qu'un texte ou la jurisprudence lui reconnaît des pouvoirs qui vont au-delà de la simple faculté d'annuler l'acte administratif contesté. Tel est le cas, par exemple, en matière de contentieux électoral, le juge ayant le pouvoir de rectifier le résultat de l'élection. Ce contentieux de pleine juridiction répond, comme celui de l'excès de pouvoir, à des règles précises mûries par le temps. En particulier, le juge saura que dans ce cadre il devra se placer à la date à laquelle il statuera pour apprécier s'il y a lieu d'assortir son jugement d'une injonction. En d'autres termes, avant d'ordonner à l'administration de prendre telle ou telle mesure, il devra tenir compte des éventuelles modifications de droit ou de fait intervenues depuis l'édition de la mesure jugée illégale. Ni la séparation des pouvoirs ni le caractère rétroactif des annulations pour excès de pouvoir ne sont donc des obstacles à ce que le juge administratif adresse aux personnes publiques libanaises des injonctions et des astreintes préventives qui lui permettront d'assurer la pleine exécution des décisions de justice rendues au nom du peuple libanais.

Olivier GUIARD  
Magistrat administratif

## Le juge des référés, grand absent de la procédure administrative

À la lumière de la diversification et de l'évolution récente des procédures d'urgence, le juge administratif des référés est considéré comme un important révélateur de l'État de droit dans lequel les individus sont soumis, au même titre que les puissances publiques, au principe de légalité et qui garantit également les droits et libertés des individus et l'intérêt général. En effet, l'évolution des procédures d'urgence contribue à rendre le juge administratif plus efficace et à modifier son image en l'élevant au rang d'observateur qui se contente d'annuler a posteriori des actes administratifs et en réparant de manière incomplète les conséquences d'une illégalité, au rang d'intervenant qui garantit et protège les droits et libertés autant que l'intérêt général, et qui met fin rapidement et efficacement à l'abus et à l'intervention discrétionnaire des pouvoirs publics.

### Les graves insuffisances des types et procédures de référés

Au Liban, malgré les réformes qui ont été introduites au statut du Conseil d'État en 1993 et 2000, les procédures de référés demeurent des procédures timides, revêtues de défauts et d'insuffisances.

En effet, les réformes de 1993 et de 2000 ont prévu certaines procédures de référés auxquelles elles ont consacré un article unique et orphelin. La loi actuelle ne prévoit par conséquent que les quatre référés suivants : le référé constat, le référé mesures utiles, le référé provision et le référé précontractuel.

### Les champs exclus des référés

On dénote en premier lieu l'inexistence de plusieurs procédures de référés cardinaux, susceptibles de garantir l'efficacité de la justice administrative, les droits de défense des administrés, ainsi que l'intérêt général.

### Le référé suspension

Le référé suspension permet au

juge administratif de suspendre les actes administratifs unilatéraux contestés devant lui. Un tel référé est vital et demeure la seule arme dont dispose l'administré pour lutter contre le privilège du préalable de l'administration, le caractère exécutoire des actes administratifs, ainsi que contre l'effet non suspensif des recours devant le juge proclamé par l'article 77 du statut du CEL. Dépourvu de cet arme, l'administré doit subir les conséquences de l'acte potentiellement illégal jusqu'à son retrait par l'administration ou son annulation par le juge. Les conséquences intervenues entre-temps sont parfois irréversibles. Il existe certes pour y remédier une procédure de sursis à exécution, prévue à l'article 77 du statut du CEL. Cette procédure est néanmoins particulièrement inefficace, et ce pour les raisons suivantes :

Son champ d'application est en effet très partiel puisqu'en sont exclus tous les recours tendant à l'annulation d'un décret réglementaire ou à l'annulation de toute décision relative à la protection de l'ordre, de la sécurité, de la paix ou de la santé publiques. En d'autres termes, les actes potentiellement les plus attentatoires aux droits des administrés sont exclus de la procédure de sursis à exécution ! Par ailleurs, le sursis à exécution demeure particulièrement inefficace à l'égard des décisions administratives de rejet, la suspension d'une telle décision n'aboutissant pas nécessairement à la prise d'une décision positive contraire par l'administration, dans la mesure où le juge administratif ne dispose pas du pouvoir d'injonction à l'encontre de l'administration. Par conséquent, toute décision de suspension, si jamais le Conseil d'État acceptait de la prendre, risque bien de demeurer inefficace.

Enfin, la procédure de sursis à exécution est assortie de conditions strictes : le dommage susceptible d'être subi par le requérant doit être un dommage d'une grande gravité et les moyens justifiant l'action au fond doivent être à la fois sérieux et « importants ».

De nombreuses affaires sont révélées des conséquences de l'absence de ce type de référés. On peut citer l'exemple de la célèbre affaire du port phénicien, au cours de laquelle le Conseil d'État a rejeté la demande de « l'Association pour la préservation du patrimoine libanais » tendant à ordonner des mesures provisoires protectrices permettant l'arrêt de l'exécution des travaux dans le port phénicien. Le Conseil d'État a justifié sa position en considérant qu'une telle mesure « implique nécessairement la suspension de l'exécution de la décision du ministre tendant à exclure le terrain de la liste des monuments historiques et de suspendre le permis de construire, si celui-ci existe. Or ces deux types de mesures sont expressément exclues des compétences du juge des référés ». Cette position du Conseil d'État a permis à l'entreprise chargée des travaux de poursuivre les opérations d'excavation et de construction, ce qui a abouti à la destruction et la disparition des ruines/vestiges.

### Le référé liberté

L'autre grand référé faisant cruellement défaut en procédure administrative contentieuse libanaise est le référé liberté. Certes, ces libertés sont protégées a minima par le juge judiciaire à travers sa réception de la théorie de l'emprise irrégulière et de la théorie de la voie de fait, qui trouve à s'appliquer chaque fois que l'administration commet une irrégularité manifeste portant atteinte à une liberté ou au droit de propriété. Cependant, la théorie de la voie de fait n'englobe pas toutes les atteintes à une liberté. Le juge judiciaire se reconnaît compétent uniquement dans deux conditions : 1- La première est celle selon laquelle la décision administrative portant atteinte à une liberté ou au droit de propriété doit être manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence administrative. Par suite, un simple rattachement de la décision portant atteinte à une liberté à une compétence administrative prive les juridictions judiciaires de leur

compétence et prive le justiciable de tout recours contre l'administration.

2- La seconde situation est celle d'une administration qui procède à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision même régulière.

Une autre raison de craindre l'absence de référé liberté en procédure administrative contentieuse est l'appréciation que la jurisprudence judiciaire peut se faire des libertés protégées. La jurisprudence risque en effet de concevoir d'une manière très restrictive les libertés concernées par la voie de fait. La protection pourrait en effet ne plus porter que sur les seules libertés individuelles et non plus sur les autres libertés fondamentales ou publiques. En ce qui concerne le droit de propriété, la jurisprudence judiciaire pourrait aussi exiger que l'atteinte portée au droit de propriété conduise à l'extinction de ce droit pour accepter le recours fondé sur la voie de fait.

Les situations dans lesquelles l'administré se trouve dépourvu de ces garanties juridictionnelles risquent donc d'être de plus en plus fréquentes. Il ne disposera plus alors, face à l'administration, que du recours sur le fond, avec toutes ses lenteurs et son inadaptation. En effet, le juge administratif au Liban n'a toujours pas les moyens de faire cesser en urgence de telles atteintes. Son pouvoir d'injonction est presque inexistant, et il lui est expressément interdit par l'article 77 de prononcer le sursis à l'exécution de décisions visant à la protection de l'ordre public, qui sont virtuellement les mêmes qui portent atteinte aux libertés, individuelles soient-elles ou autre.

Le droit comparé est révélateur des conséquences de l'absence de ce référé en droit libanais. Par exemple, dans le contexte de l'adoption par les États de mesures strictes et attentatoires aux libertés pour limiter la propagation du Covid-19, on remarque que les citoyens et les associations en France ont eu recours à ce type

de procédure pour exercer des recours et obtenir l'annulation de mesures adoptées par le gouvernement portant atteinte à des libertés publiques. Nous avons alors observé comment le juge disposait des moyens nécessaires pour contrer des atteintes non justifiées à ces libertés par les autorités publiques, tandis que le citoyen libanais est apparu incapable de faire face juridiquement aux décisions de son gouvernement.

### Le référé contractuel

La troisième procédure de référé non prévue par le statut du CEL est le référé contractuel. Si la loi de 2000 prévoit bien un référé précontractuel (d'ailleurs atteint de plusieurs imperfections, cf. infra), le contrat contesté, une fois signé, n'est plus susceptible de référés. L'absence d'un tel référé nuit gravement au respect par les autorités des règles de transparence, de publicité et de concurrence, qui auraient pu être protégées par des mesures susceptibles d'être prises dans le cadre d'un référé contractuel, comme les mesures de suspension de l'exécution du contrat, les mesures d'annulation du contrat pour défaut de respect des règles de publicité ou pour méconnaissance des modalités de mise en concurrence, voire le prononcé de la nullité du contrat signé en dépit de la suspension de cette signature décidée dans le cadre du référé précontractuel, prévu par l'article 66.

### Le référé instruction

Enfin, la quatrième procédure de référé non prévue par le statut du CEL est le référé instruction, qui aurait permis au juge d'assurer une plus grande protection du justiciable, en lui donnant la latitude de demander le recours à une expertise lui permettant par exemple de chiffrer un dommage ou d'en déterminer les causes, ce que le référé constat prévu par l'article 66 ne permet pas de faire.

### Les défauts entachant les référés existants

Au-delà de l'inexistence des réfé-

rés susmentionnés, les référés effectivement prévus par l'article 66 souffrent d'importantes lacunes. Il s'agit donc du référé constat, des référés mesures utiles, des référés provision et des référés précontractuels.

D'abord, l'exercice de ces référés n'est pas dispensé du ministère d'avocat, ce qui pourrait tendre à décourager les administrés d'y recourir. Également, les conditions entourant l'exercice de ces référés sont pour le moins insuffisamment précisées, telles que le délai pour le prononcé du jugement dans le cadre du référé précontractuel. Par ailleurs, le référé précontractuel souffre de plusieurs lacunes susceptibles d'affecter gravement son efficacité. Par exemple, son seul exercice n'a aucun effet suspensif de la signature du contrat. La suspension est en effet donnée à titre simplement facultatif au président du tribunal. Cette signature, si elle intervient avant ou pendant l'instance, mènera donc à l'irrecevabilité ou au non-lieu. Ces lacunes sont naturellement aggravées par l'éventuelle absence de délais d'attente avant la signature du contrat ainsi que par l'inexistence de référés contractuels. Ces failles encouragent les autorités à procéder à une « course » à la signature du contrat, dans le but d'entraver le référé précontractuel, et d'immobiliser davantage le contrat illégalement signé.

Enfin, le droit au procès équitable, dans le cadre de ces référés, semble également atteint par l'absence de voies de recours suffisantes aux décisions rendues par le juge des référés. En effet, et à l'exception du référé précontractuel, les référés sont insusceptibles d'appel. Est seulement ouverte la voie de l'opposition devant la chambre compétente, avec participation du rapporteur au jugement. Autant de mises en cause des garanties du procès équitable et de l'efficacité de la justice administrative.

Nadi ABI RACHED

# Un rôle de conseiller négligé

Le Conseil d'État libanais, en plus d'être à la tête des juridictions administratives, exerce des fonctions consultatives. Il suit en cela son homologue français qui, depuis maintenant plus de deux siècles, exerce également une fonction consultative fondamentale, au point de faire de lui selon certains un « assistant du législateur ». Alors même qu'en France cette fonction consultative a été la première à être consacrée par la Constitution, elle reste la moins connue des deux fonctions du Conseil d'État. Pourtant, l'activité qu'il exerce dans le cadre de cette fonction est loin d'être négligeable : le Conseil d'État français examine en moyenne 1 167 textes par an. Outre ce point de vue qualitatif, l'importance de ce rôle de conseiller de l'État et de son administration est bien mise en avant par la multiplication des cas où cette instance peut être saisie d'une demande d'avis, que ce soit au sujet de textes ou de questions administratives.

Si le Liban a repris ce système de dualité fonctionnelle de la juridiction administrative, la fonction consultative n'y fait pas l'objet d'une consécration constitutionnelle, seuls quatre articles (56 à 59) du statut du Conseil d'État lui sont consacrés. Ce rôle du Conseil d'État devrait être révalorisé, et une comparaison avec son homologue français pourrait apporter quelques pistes sur les éléments à réformer.

## Une structure insuffisante

Structurellement, la place fondamentale qu'occupe le rôle consultatif du Conseil d'État français apparaît de

manière flagrante : il n'existe qu'une seule section du contentieux, tandis qu'il existe 5 sections administratives (les sections de l'Intérieur, des Finances, de l'Administration, des Travaux publics et la section des Affaires sociales), ainsi que la section des rapports et des études qui exerce également des fonctions consultatives. Chaque section est constituée d'un président et de deux présidents adjoints, et d'autres conseillers d'État lui seront rattachés. Au Liban, il n'existe qu'une chambre administrative unique (par opposition aux cinq chambres juridictionnelles), et le statut ne semble pas prévoir de sous-sections qui seraient spécialisées dans telle ou telle question administrative. Par ailleurs, si le statut prévoit que cette chambre est présidée par le président du Conseil d'État, qui peut déléguer cette fonction à un autre président de chambre, le statut ne semble pas prévoir que des conseillers soient forcément affectés à cette chambre. La décision de l'affectation semble être une compétence discrétionnaire du président du Conseil d'État, qui peut se contenter de lui affecter uniquement un seul conseiller. Par ailleurs, il ne semble pas y avoir de séparation stricte entre les fonctions juridictionnelles et les fonctions consultatives, un président d'une chambre juridictionnelle pouvant également être à la tête de la chambre administrative. Or dans ce cadre, les textes libanais gagneraient à s'inspirer des solutions françaises imposées par la jurisprudence européenne, qui appelle à la

distinction stricte de ces fonctions au nom d'un procès équitable. À ce titre par exemple, si un magistrat a participé à l'adoption d'un avis sur un règlement, il ne pourra pas siéger par la suite dans la formation de jugement qui aurait à connaître d'un recours dirigé contre ce même règlement.

La proposition de loi présentée par le Legal Agenda tend à résoudre certains de ces problèmes en ce qu'elle prévoit que la chambre consultative est composée d'un président et de conseillers, dont le nombre sera déterminé par une décision du Conseil supérieur des tribunaux administratifs (qui remplace l'actuel Bureau du Conseil d'État). Elle prévoit par ailleurs la répartition des conseillers en commissions spécialisées, ce qui devrait également contribuer à valoriser cette mission consultative.

## Une intervention nécessaire, mais concurrencée

La consultation du Conseil d'État sur des projets de textes, au Liban comme en France, peut être soit obligatoire soit facultative. Elle est par exemple facultative en France pour les propositions de loi (la saisine du Conseil d'État à leur sujet est possible depuis la réforme constitutionnelle de 2008) et obligatoire en ce qui concerne les projets de lois, d'ordonnances ou de décrets, qui ne sont adoptés qu'« après avis du Conseil d'État ». Le Conseil d'État peut également être saisi par les ministres sur des « difficultés qui s'élevaient en matière administrative ».

Certains des avis rendus dans ce cadre constituent des références sur certaines questions au même titre que des arrêts rendus par la juridiction administrative (tel est notamment le cas de l'avis rendu sur le port du voile à l'école en matière de laïcité ou de l'avis rendu au sujet du recours à l'arbitrage par les personnes publiques) et ont même pu entraîner des réformes législatives. La valeur ajoutée apportée par ces avis à la qualité des textes a par ailleurs conduit à l'extension du rôle consultatif à d'autres juridictions administratives, les tribunaux administratifs pouvant par exemple être saisis d'une demande d'avis par des préfets.

Le statut du Conseil d'État libanais a globalement repris les différents cas où le Conseil d'État peut être, voire doit être saisi de demande d'avis par les administrations. L'article 57 du statut prévoit les cas où le Conseil d'État doit obligatoirement être saisi d'une demande d'avis (projets de décrets et d'actes réglementaires et toutes les questions pour lesquelles les lois et règlements prévoient obligatoirement sa consultation), et les cas où sa consultation est simplement possible (projets de conventions internationales et de circulaires, ainsi que toute question au sujet de laquelle le Conseil des ministres souhaiterait avoir son avis). Dans le cas du Conseil d'État libanais, ces compétences semblent par contre concurrencées dans une certaine mesure par celle d'une autre instance : le département de la législation et de la

consultation du ministère de la Justice. Celui-ci peut en effet être saisi de demandes d'avis concernant les projets de lois, de décrets, d'actes réglementaires, de circulaires ou de conventions internationales. Même si sa consultation n'est pas obligatoire, ses compétences se recoupent avec celles du Conseil d'État, alors même qu'il est déjà appelé, en plus de ce rôle consultatif, à jouer un rôle dans la rédaction de ces différents textes. L'apport que peut avoir la consultation du Conseil d'État sur les textes peut être mis en avant par la sanction apportée par les juges au défaut de consultation. En effet, un tel défaut est sanctionné de nullité. Le Conseil d'État français va par exemple jusqu'à sanctionner de nullité pour vice d'incompétence les décrets adoptés sans que le Conseil d'État n'ait été consulté. Le Conseil d'État libanais sanctionne également le défaut de consultation auprès de lui, quand celle-ci est obligatoire, mais il le fait pour violation d'une règle substantielle de procédure.

La tendance est donc à la valorisation du rôle consultatif du Conseil d'État en France, tant par l'extension des textes ou questions qu'il lui revient d'examiner que par le fait qu'un texte pour lequel sa consultation était requise est sanctionné de nullité lorsque celle-ci n'a pas eu lieu.

## Une absence de publicité contestable

Les avis rendus par le Conseil d'État sont en principe confidentiels en France. Ils ne sont publiés

que si le destinataire/demandeur de l'avis décide de le faire. Mais de nombreux avis sont rendus publics, notamment lorsque le Conseil d'État est saisi non pas d'une demande d'avis portant sur un texte, mais sur « des difficultés qui s'élevaient en matière administrative ». L'intérêt de la publication des avis rendus dans ce cadre est tel qu'ils font aujourd'hui l'objet d'un ouvrage intitulé Les grands avis du Conseil d'État, équivalent des GAJA. Les études et rapports annuels préparés par la section des rapports et des études sont également publiés et régulièrement cités. Conscient de l'intérêt que pourraient représenter les avis rendus par le Conseil d'État pour le public, le pouvoir exécutif a pris depuis 2015 la décision de généraliser la publication des avis rendus au sujet de projets de loi. Au Liban au contraire, le caractère secret des avis rendus par le Conseil d'État semble absolu, leur publication étant prohibée. Nous ne pouvons en prendre connaissance qu'à travers certains articles écrits par des conseillers d'État qui auraient eu accès aux avis et auraient choisi d'en rendre compte. La proposition du Legal Agenda se propose également de remédier à cet état de fait en imposant la publication des avis rendus par le Conseil d'État.

Shehrazade Yara  
EL-HAJJAR

# La publicité des débats : pour donner une « âme » à la justice administrative libanaise

« Publicity is the very soul of justice » (Jeremy Bentham, 1790). Une telle « âme » manque à la justice administrative libanaise. Aucune véritable audience publique n'est envisagée par l'actuel statut du Conseil d'État. La procédure devant cette seule et unique juridiction de droit commun de l'ordre administratif est quasi exclusivement écrite. La seule audience publique censée se tenir est une audience de lecture de l'arrêt rendu. Elle est en pratique purement fictive.

L'absence de véritable audience publique devant le Conseil d'État constitue-t-elle un réel défaut de la justice administrative libanaise ? Il pourrait être tentant de le nier. Après tout, une procédure écrite, sauf en cas d'extrême urgence, peut en effet parfaitement permettre un débat juridictionnel de qualité, dès lors bien sûr qu'elle est contradictoire, et si aucun argument ne peut être ajouté oralement, à quoi bon faire perdre du temps à la formation de jugement en écoutant les parties redire ce que ses membres ont déjà lu ?

Surtout que devant le Conseil d'État libanais, une audience publique n'est même pas nécessaire pour prendre connaissance des conclusions du commissaire du gouvernement. À la différence de ce que prévoit le code de justice administrative en France, l'intégralité de ses conclusions est en effet communiquée aux parties avant que la formation ne délibère, de même que le rapport du magistrat-rapporteur, et les parties ont la possibilité d'y répondre par des observations écrites.

Cette froide vision technique de l'inutilité d'une audience publique dans les procès administratifs fait toutefois fi de l'essentiel. Elle ignore ou feint d'ignorer qu'une telle audience présente des intérêts qui vont bien au-delà de la seule efficacité procédurale. Ce sont ces intérêts qui valent au droit à une audience publique d'être consacré par les principaux textes internationaux sur les droits humains, et notamment par la Constitution libanaise fait référence : la Déclaration universelle

des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la « publicité (des débats) protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public ; elle constitue aussi l'un des moyens de contribuer à préserver la confiance dans les cours et tribunaux. Par la transparence qu'elle donne à l'administration de la justice, elle aide à atteindre le but de l'article 6 par. 1 (de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) : le procès équitable, dont la garantie compte parmi les principes de toute société démocratique (...) ». L'audience publique est ainsi tout d'abord un indispensable outil de contrôle démocratique. La justice, y compris administrative, est rendue « au nom du peuple libanais. Il importe que les citoyens aient un droit de regard sur ce qui est fait en leur nom. Sur la décision rendue, bien sûr, laquelle doit être publique, mais aussi sur les débats l'ayant précédée. C'est l'une des

conditions d'un contrôle éclairé. La publicité des débats permet en effet à chacun (en pratique par l'intermédiaire de la presse) de prendre connaissance des arguments en présence et de se forger une opinion de nature à permettre une lecture critique de la décision. L'audience publique contribue ensuite à la confiance du public dans la justice. On ne peut pas se contenter de demander aux justiciables de faire confiance ; il faut leur donner des raisons d'avoir confiance. La garantie de l'indépendance et de l'impartialité de la justice est à cet égard essentielle. D'autres gages n'en sont pas moins nécessaires. Dans les procès administratifs, donner l'assurance aux justiciables qu'ils ont bien été entendus fait partie de ces gages. Les membres de la formation de jugement savent qu'ils ont consciencieusement étudié le dossier de l'affaire et notamment les moyens soulevés par le requérant. Celui-ci peut légitimement en douter, c'est humain. S'il a pu le vérifier en recevant le rapport du juge rapporteur, il ne peut en

être certain pour les autres juges. En ont-ils eu le temps ? En ont-ils eu l'envie ? Ne seront-ils pas tentés de s'épargner du travail en s'en remettant à l'analyse de leur collègue ? L'audience publique permet, si ce n'est de totalement lever ce doute, au moins d'en neutraliser largement les effets négatifs, craints à tort ou à raison par le justiciable. Elle lui offre la possibilité de s'adresser oralement à l'ensemble des membres de la formation de jugement, pour leur rappeler efficacement les principaux points de son argumentation, ainsi que ses éventuelles observations sur le rapport du magistrat rapporteur ou sur les conclusions écrites du commissaire du gouvernement. Indépendamment de la qualité des décisions rendues par le Conseil d'État libanais, « Justice must not only be done, it must also be seen to be done », dit l'adage. La confiance est à ce prix. Ces deux raisons – le contrôle démocratique et la confiance des justiciables – font du droit à une audience publique un droit fondamental. Le projet de réforme de la

justice administrative porté par le Legal Agenda prévoit de le consacrer, tout en laissant exceptionnellement la possibilité au président de la formation de jugement d'ordonner le huis clos lorsque la sauvegarde de l'ordre public, le respect de l'intimité des personnes ou des secrets protégés par la loi l'exigent. En prononçant oralement ses conclusions, le rapporteur public pourra, s'il le souhaite, répondre aux éventuelles observations que lui auront préalablement adressées par écrit les parties. Au moment de leurs observations orales, les parties auront alors la possibilité, le cas échéant, de rebondir sur les réponses apportées par le rapporteur public à l'oral. Les membres de la formation de jugement pourront, pourquoi pas, poser à l'audience des questions aux parties afin d'obtenir des éclaircissements sur tel ou tel point. Sous réserve de ne pas manquer à l'obligation d'impartialité, le texte ne l'interdit pas.

Mathieu MAISONNEUVE  
Professeur de droit public  
à l'Université d'Aix-Marseille

# 20 raisons pour une nouvelle loi portant organisation de la justice administrative

Comme nous l'avons déjà expliqué dans le préambule de ce numéro, le Legal Agenda a rédigé un projet de loi qu'il a appelé « la loi sur l'indépendance et la transparence de la justice judiciaire », qui a été adopté par un groupe de parlementaires et fait actuellement l'objet de discussions au sein de la commission de l'Administration et de la Justice. Le Legal Agenda souhaite par ailleurs finaliser en 2020 une proposition de loi sur l'indépendance et la transparence de la justice administrative dans le but de régler tous les problèmes associés à l'organisation du Conseil d'État ainsi qu'à son mode de fonctionnement. Cette nouvelle proposition vient compléter la proposition précédente dans le but d'assurer la réforme du système juridictionnel libanais susceptible de consacrer l'indépendance de la justice, un objectif qui constitue l'une des principales revendications de la révolution du 17 octobre. En réalité, cette demande a vu le jour lorsque les citoyens se sont rendu compte que la corruption avait rongé l'État, s'était emparée même de leurs économies et risqué désormais de transformer le Liban, jadis un pays prospère, en un pays pauvre. Les contestataires étaient également persuadés que la corruption n'aurait pas atteint de telles proportions si le pouvoir judiciaire était indépendant et capable de faire face au pouvoir politique et de lui imposer des limites. Tout comme les procureurs et la justice pénale en général ont pour fonction d'engager des poursuites et de lutter contre les délits de corruption et d'enrichissement illicite, la justice administrative, elle, a pour rôle d'annuler les décisions contraires à la loi, notamment celles entachées de corruption, ou encore les décisions constituant un abus ou un détournement de pouvoir. Il s'agit en un mot

de garantir le respect par l'administration publique de la loi et de la légitimité. Mais pourquoi donc ce projet ? Quels en sont les principaux avantages attendus ? La réforme de la justice administrative nécessite-t-elle une loi globale pour garantir son bon fonctionnement ?

La réponse est affirmative étant donné que la loi est très incomplète, dans la mesure où elle comporte de nombreuses lacunes et n'assure pas les garanties requises d'indépendance de la justice.

## Conformité de l'organisation de la justice administrative aux principes d'indépendance de la justice

Dans ce cadre, la proposition de loi sur l'indépendance et la transparence de la justice administrative vise à traiter des questions liées à la situation des juges administratifs et à l'organisation de la justice administrative, de sorte à garantir le principe de la conformité aux critères d'indépendance de la justice.

Ci-dessous, les principales réformes requises et identifiées dans ce domaine : La création d'un organe chargé de l'organisation de la justice administrative (le Conseil suprême de la justice administrative) jouissant d'une indépendance conformément aux normes internationales. Cette indépendance est garantie grâce à l'élection de la plupart des membres du Conseil parmi les juges eux-mêmes, et suppose la participation de tous les juges aux élections en tant que candidats ou électeurs, ainsi que l'élection de membres non issus du corps de la magistrature et sélectionnés parmi les avocats et les professeurs d'université. Cet organe devrait être doté des principaux pouvoirs de gestion de la jus-

te. Ce qui implique le transfert au nouvel organe d'un bon nombre de pouvoirs conférés au président du Conseil en vertu de la loi actuelle, de sorte à réduire la hiérarchie au sein du Conseil, et empêcher le ministère de la Justice et le pouvoir exécutif de s'immiscer dans la justice.

Assurer la transparence interne et externe du Conseil suprême de la justice administrative. Cela implique la mise en place d'un règlement intérieur pour le Conseil, l'engagement total de ce dernier à respecter la loi sur l'accès à l'information et la garantie de la publication des décisions de la justice administrative peu de temps après la date du prononcé de ces décisions. Faire preuve d'égalité et de transparence dans les nominations judiciaires. Il s'agit de garantir l'égalité des chances de tous les citoyens pour l'accès à l'Institut d'études judiciaires sur la base de leurs compétences, et de faire en sorte que les considérations non objectives ou non liées aux exigences de la fonction de juge administratif ne puissent pas réduire leurs chances d'y accéder. Organiser un concours annuel d'entrée à l'Institut d'études judiciaires, dans l'espoir de pourvoir aux postes vacants dans la magistrature dans un délai raisonnable.

Protéger les juges par un ensemble de garanties prévues par la loi, notamment l'impossibilité de dessaisir un juge d'un dossier judiciaire, la liberté d'expression et d'association, le droit de faire un procès équitable et le droit de contester toutes les décisions individuelles portant sur leurs carrières. Empêcher toute mesure discriminatoire à l'égard des juges administratifs conformément au principe d'égalité entre les juges, et interdire systématiquement l'attribution de missions consultatives à des juges administratifs auprès des administrations pu-

bliques, conformément au principe de séparation des pouvoirs pour éviter le favoritisme et la discrimination entre les juges.

Supprimer le système hiérarchique actuellement en place. Le Conseil d'État est composé des présidents de chambre, de conseillers et de conseillers associés. Cette structure établit des rapports hiérarchiques entre les juges, notamment entre les présidents de chambre et les autres juges, violant ainsi le principe d'égalité.

Établir un dossier personnel pour chaque juge et mettre en place un système d'évaluation périodique de sa performance, une mesure qui fait actuellement défaut. Hiérarchiser les infractions disciplinaires en adaptant les sanctions en fonction de leur gravité.

Confier les enquêtes sur les infractions disciplinaires commises par les juges à l'inspection judiciaire et au Conseil suprême de la justice administrative en charge du procès disciplinaire, en vue de garantir le principe de la séparation des pouvoirs entre les autorités chargées des poursuites judiciaires, de l'enquête et des jugements.

## Garanties d'accès à la justice

Mettre en place un système d'assistance juridictionnelle et augmenter les types de recours qui peuvent être intentés sans le recours à un avocat. Garantir le principe de la proximité de la justice en créant des tribunaux administratifs dans les mohafazats (gouvernorats), ce qui permettra de régler le problème de la concentration du pouvoir judiciaire administratif au sein du Conseil d'État. Mettre en place des mécanismes permettant de traiter les recours urgents sachant que de tels mécanismes n'existent pas actuellement, ce qui empêche les citoyens de contester les décisions administratives de ma-

nière efficace. Parmi les principales formes de procédures de référés qui n'existent pas actuellement, mais qui figurent dans le projet de loi, celles portant sur les sursis d'exécution, les libertés et les affaires contractuelles conformément aux règles de transparence, de publicité, de concurrence et d'enquête.

Élargir l'acceptation de capacité et d'intérêt d'ester en justice devant le Conseil d'État pour garantir la légalité. La jurisprudence actuelle du Conseil d'État varie d'une chambre à l'autre et tend à restreindre la capacité et l'intérêt au point d'entériner, dans de nombreux cas de figure, des décisions administratives qui présentent des vices de droit, faute de personnes ayant la capacité et l'intérêt à présenter un pourvoi contre ces décisions. La proposition de loi se traduit au contraire par la rédaction de textes de loi qui garantissent la légitimité et protègent l'intérêt public par l'élargissement de l'accès à la justice judiciaire pour les justiciables dans ce domaine, sans pour autant transformer le pourvoi en un procès populaire.

## Conformité des règles de procédure qui régissent les procès aux principes du procès équitable

Introduire le principe du juge naturel, de sorte que les juges de la formation soient nommés sur la base des critères prévus par la loi, et exiger que leur nom soit communiqué lors de l'introduction de l'action. Cela permettrait d'empêcher la permutation des juges de la formation selon la volonté du président de la chambre, ou de dissimuler l'identité des juges de la formation comme c'est le cas actuellement. Raccourcir les délais d'échange des mémoires, ce qui contribuerait à l'accélération des procès administratifs.

## Garanties d'efficacité et d'exécution des décisions

Afin de garantir l'efficacité et la bonne exécution des décisions, le juge administratif devrait être doté du pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration, alors qu'il ne dispose pas de cette prérogative dans la loi actuelle. Le pouvoir du juge se limiterait ainsi à forcer l'administration à prendre une mesure déterminée conformément à sa décision, comme c'est le cas dans le droit français, afin d'éviter que le juge ne remplace l'administration. La proposition de loi confère également au juge le pouvoir d'imposer une astreinte en cas d'inexécution de la décision