

Justice - Liban : sur les ruines de l'indépendance

C'est à de rares occasions que la problématique de l'indépendance de la justice est évoquée. Lorsqu'on en parle, c'est généralement en réaction à une procédure judiciaire dans une affaire donnée et non dans l'optique d'une réforme globale de la justice, devenue aujourd'hui de plus en plus pressante.

C'est comme si l'on réalisait soudain que certains juges, hommes ou femmes, sont effectivement capables de décevoir les attentes légitimes des citoyens, en renonçant à leur indépendance et leur impartialité sacro-saintes. Ces errements peuvent parfois susciter une indignation éphémère qui finira toutefois par s'estomper face aux flux des événements et des procès.

Ainsi, les réactions de mécontentement se réduisent le plus souvent à des plaintes formulées à l'encontre d'une inconduite judiciaire donnée, mais ne sont malheureusement jamais suivies d'efforts pour chercher à comprendre les raisons de la perte de confiance quasi-généralisée dans la justice libanaise. Encore moins pour dépasser le stade des problèmes immédiats et contempler une cause plus globale, à savoir l'indépendance de la justice.

Cette édition spéciale de la « Legal Agenda » est inédite en ce sens qu'elle ne survient pas en réaction à un événement précis. Elle n'est pas liée non plus à une circonstance particulière. Elle est le fruit d'un long travail d'observations et de recherches étalées sur plusieurs années, centrées sur le thème de l'organisation judiciaire.

À travers cette publication, la « Legal Agenda » vise plusieurs objectifs. Tout d'abord, celui de combler un déficit en connaissances liées à l'univers de la justice. À la différence du domaine des élections parlementaires, riche en documentation et en références, la littérature concernant l'organisation judiciaire demeure très maigre. D'où l'intérêt direct de cette édition : permettre à toute personne s'intéressant à la question judiciaire de se familiariser avec l'environnement professionnel des juges au Liban. Comment devient-on juge ? Existe-t-il, lors du processus de désignation de nouveaux juges, une discrimination fondée sur le sexe, la confession ou la classe sociale ? Comment s'effectuent les nominations et permutations des juges ? Comment le principe de la parité est-il appliqué au sein de la magistrature et quel est le sens de sa mise en œuvre dans ce domaine ? Quels sont les mécanismes et les formes de discrimination appliqués aux juges ? Quels sont les moyens utilisés pour sanctionner un juge ? Quelles sont les garanties de l'indépendance de la justice ?

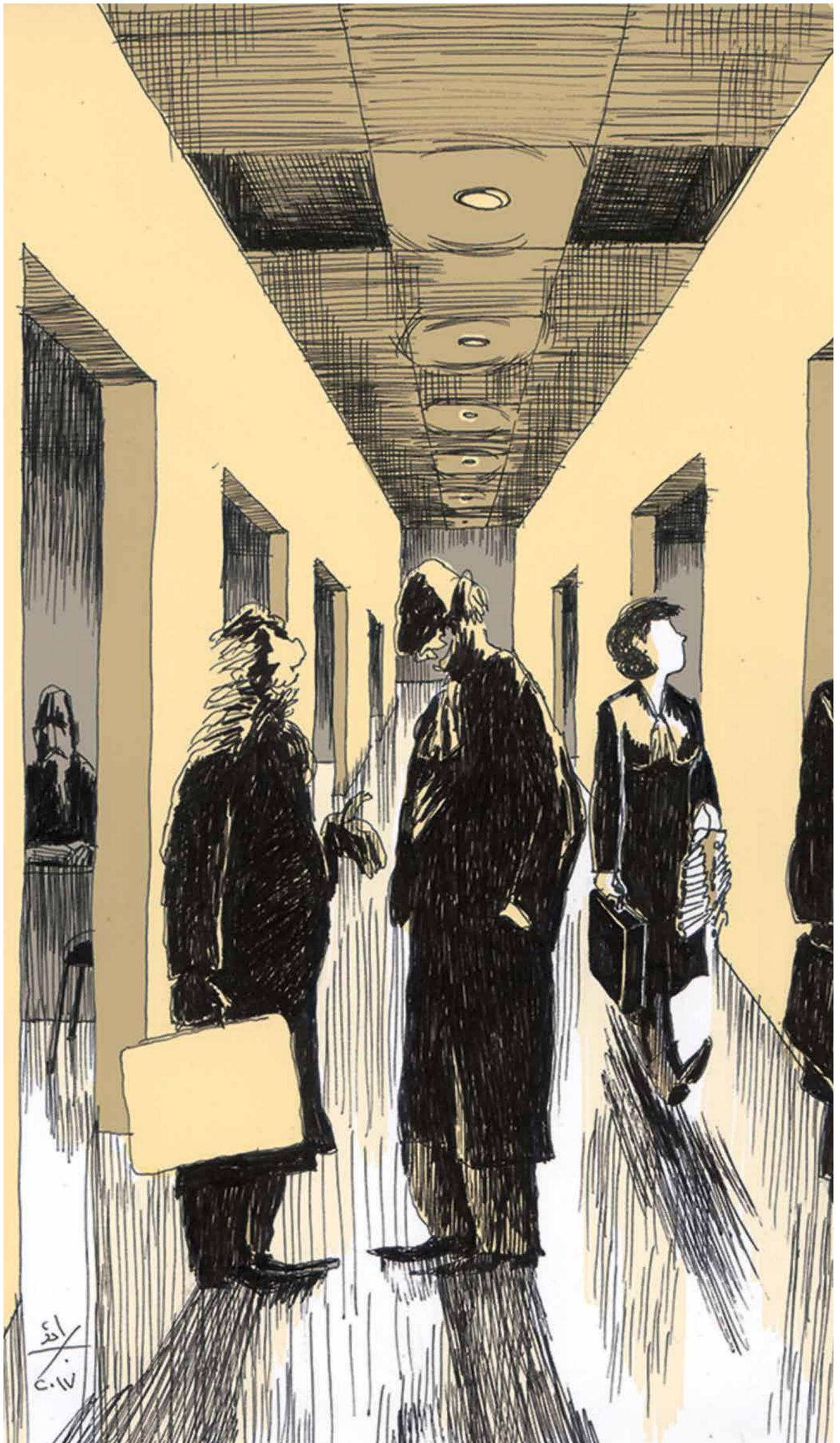
Autant de questions qui seront traitées dans cette édition. Nous avons en même temps tenté de ressusciter les moments forts qui ont jalonné l'histoire de la justice, comme la création de l'Association des juges en 1969, occultée du discours sur la réforme judiciaire, un peu comme si l'on cherchait à la gommer de la mémoire, dans une logique de dissuasion.

Le second objectif est de sensibiliser l'opinion publique aux risques de certaines pratiques courantes dans le domaine judiciaire, dans l'espoir de mobiliser les acteurs et les groupes sociaux pour les inciter à réagir. Indépendamment des circonstances particulières à toute affaire judiciaire, nous devons nous arrêter devant une réalité extrêmement dangereuse : la culture de l'ingérence et des immixtions qui prospère sur les ruines de l'indépendance de la justice. Il va sans dire que cette culture implique la consécration de la domination des plus forts, poussant les personnes à rechercher des moyens alternatifs de protection à ceux que peut offrir la justice. Cette sombre réalité porte inévitablement atteinte aux principes d'égalité et de citoyenneté.

Quelles initiatives envisager pour lutter contre la banalisation des pratiques d'ingérence dans la justice, ou du moins, pour essayer de les rendre plus « coûteuses » pour ceux ou celles qui y ont recours ? Comment faire pour sortir le juge de son isolement, pour qu'il ou elle ressente la présence d'un incubateur social sur lequel il ou elle peut compter pour défendre bec et ongles son indépendance ?

Des questions qui deviennent d'autant plus urgentes qu'elles concernent directement les personnes, les groupes ou les acteurs les plus lésés par cet état de fait, mais aussi tous ceux et celles qui, en raison de leurs fonctions, sont appelés à jouer un plus grand rôle dans le domaine judiciaire. Le mutisme et l'immobilisme des avocats qui font face à des difficultés quotidiennes en exerçant leur profession n'en est que plus étonnant à l'ombre de cette culture de l'ingérence qui prévaut. Quel est le rôle des universitaires et leur contribution au développement des recherches sur l'indépendance de la justice, ou sur les conditions d'un procès équitable ? Quel rôle également pour les médias et les partis politiques appelés à dénoncer publiquement le fléau de l'ingérence dans la justice et ses conséquences sur les libertés publiques et sur le projet d'édification de l'État ?

Le troisième objectif enfin consiste à créer, grâce à cette édition, une plateforme d'échange et de réflexion pavant la voie à l'annonce par la « Legal Agenda » de son projet de loi sur l'organisation de la juridiction judiciaire dont l'exposé des motifs devrait s'inspirer des problématiques abordées dans cette publication. La « Legal Agenda » espère ainsi que ses propositions susciteront l'intérêt d'une grande partie de l'opinion publique, invitée à les enrichir par des discussions interactives et constructives. En provoquant le débat ou peut-être même en obtenant le soutien nécessaire à ce projet, la « Legal Agenda » souhaiterait que ce projet de loi puisse gagner en légitimité et devienne une priorité à l'ordre du jour du législateur. Il est grand temps de mener cette bataille.



SOMMAIRE

page 2 - CSM : bouclier de la justice ou instrument politique ?

page 3 - Comment devient-on juge ?

Le juge, «héros et saint», dans la Charte de déontologie judiciaire.

page 4 - Les nominations judiciaires, un cheval de Troie au sein de la justice

page 5 - Quid de la discrimination dans la répartition des postes judiciaires ?

page 6 - Responsabilité des juges : les mécanismes alternatifs se multiplient aux dépens de la procédure ordinaire

page 7 - Le ministère public : une mainmise du pouvoir sur les libertés des citoyens ?

page 8 - Souvenir d'une association de juges qui n'a pas longtemps vécu.

La justice, parent pauvre budgétaire de l'État ?

CSM : bouclier de la justice ou instrument politique ?

Le Liban a adopté l'idée d'un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en 1934, durant la période du mandat français. Cette initiative a été dictée par la nécessité de créer un organe public indépendant du pouvoir exécutif qui soit chargé d'une manière ou d'une autre de la désignation des magistrats et de la gestion de leurs carrières, de sorte à garantir l'indépendance de la justice.

Avant d'entamer notre réflexion sur ce conseil, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que l'examen des mécanismes de désignation des membres du CSM et des critères adoptés, suscite des craintes légitimes notamment pour ce qui est du risque de détournement du rôle que le CSM est en principe appelé à jouer. Au lieu de servir de plateforme institutionnelle qui assure aux juges les garanties suffisantes les habitant à faire face au système politique, le CSM risque de se transformer en gardien des intérêts du système politique au sein de la Justice. Plus dangereux encore, le fait que ce détournement de rôle risque concrètement de conduire à la légitimation des ingérences politiques. Ce sont ces craintes que nous tenterons de clarifier dans cet article.

Corporatisme, hiérarchie, professionnalisme et machisme

Qui sont les membres du Conseil supérieur de la magistrature et quels sont les mécanismes de leur désignation ?

Le CSM est composé de dix membres, répartis comme le montre le tableau. Alors que le tableau fait état des critères exigés par la loi pour la désignation de ses membres, les pratiques et coutumes ont engendré des critères supplémentaires que nous tenterons d'exposer et d'analyser plus loin. Mais avant de nous y atteler, il convient de noter que le CSM représente au Liban, à la lumière des critères de sa composition, un prolongement du système socio-politique dont il ne se distingue aucunement. Et c'est ce qui résulte des critères suivants :

Un Conseil composé exclusivement de juges

D'abord, tous les membres du

CSM sont des juges. Cet état de fait 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. Cette situation peut porter préjudice à l'organisation judiciaire, à l'évaluation et 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 représentées de manière équilibrée »¹.

Un Conseil composé exclusivement de présidents ou de juges haut placés

Par ailleurs, la plupart des membres du CSM sont des juges haut placés. En effet, sur dix membres, six occupent les plus hautes fonctions judiciaires. D'un côté, les membres d'office occupent les trois plus hautes fonctions. À ceux-là, il faut ajouter deux présidents de chambres à la Cour d'appel et un président d'unité au sein du ministère de la Justice qui occupent également des postes au haut de la pyramide judiciaire. Alors que les tribunaux de première instance – où plus de 40 % des juges exercent leurs activités – sont représentés par un seul juge, ce dernier est également désigné entre les présidents de chambres de première instance.

Par conséquent, deux enseignements peuvent être tirés :

En premier lieu, l'accès au CSM est exclusivement réservé aux présidents (de chambres des différents degrés de juridiction et des unités au sein du ministère de la Justice). Ceci renforce la hiérarchie au sein de l'organisation judiciaire et aboutit à marginaliser les conseillers et membres des chambres, y compris ceux de la Cour de cassation et des Cours d'appel.

En second lieu, les postes du CSM sont répartis de manière disproportionnée entre les différents degrés de juridiction, de sorte à marginaliser clairement les catégories plus jeunes qui occupent le plus souvent des postes au sein des tribunaux de première instance.

Ce qui accentue le caractère hiérarchique de cette structure est la

différence de la durée des mandats pour les différents membres du CSM. Alors que le mandat des juges désignés d'office dure tant que ces derniers occupent leurs fonctions judiciaires – sachant que la durée du mandat pour ces postes n'est pas limitée dans la loi – le mandat des autres membres (désignés ou élus) est de trois ans. Cette inégalité confère en pratique aux juges désignés d'office plus d'influence dans la prise de décision et réduit par là même les garanties issues de la nature collégiale du CSM, affaiblissant par conséquent son rôle de garant de l'indépendance de la justice.

Un Conseil composé presque exclusivement d'hommes

Il a fallu attendre 2006 pour qu'une femme accède au Conseil pour la première fois. Le Conseil dans sa formation actuelle comporte une seule femme, désignée suite à la vacance d'un poste.

Cette réalité témoigne d'une grande tolérance à la discrimination contre les femmes lorsqu'il s'agit d'occuper des postes éle-

Il a fallu attendre 2006 pour qu'une femme accède au Conseil pour la première fois. Le Conseil dans sa formation actuelle comporte une seule femme

vés au sein de la justice et porte atteinte également au principe d'égalité. Alors qu'il était possible de justifier cette disparité par le passé, du fait qu'un très faible taux de femmes jouissait d'un grade élevé (octroyé par une ancienneté suffisante), ceci ne peut plus être motivé aujourd'hui, à la lumière de l'accroissement régulier du nombre de femmes au sein de la justice depuis 1990.

La loi du « 6/6bis »

Bien que le texte de loi ne comprenne aucune indication relative à l'appartenance confessionnelle des membres du Conseil, leur répartition confessionnelle se fait, selon les coutumes, dans le respect de la parité entre chrétiens et musulmans et en réservant des quotes-parts à chacune des principales communautés religieuses. Ainsi, les membres du CSM se répartissent comme tel : trois maronites dont le président du CSM, un orthodoxe, un catholique, deux sunnites, deux chiites et un druze. Cette coutume est également prise en compte lors de l'élection des deux membres parmi les présidents de chambres de la Cour de cassation comme exposé ci-dessous. S'ajoute à cela le fait que les élections ont lieu avant la désignation des cinq membres par le Conseil des ministres, de façon à permettre à ce dernier de se prononcer à la lumière des résultats des élections et de manière à garantir l'équilibre confessionnel. L'attachement ferme à cette équa-

tion confessionnelle pave la voie à l'instauration de deux pratiques dangereuses : d'abord, l'accroissement de la professionnalisation des responsabilités et des postes judiciaires par la création de coutumes en vertu desquelles la désignation des magistrats aux postes réservés à une certaine communauté est confiée aux membres appartenant à cette même communauté. Ensuite, ce qui est encore plus dangereux, la politisation des membres du CSM eux-mêmes, suite à la soumission de leur désignation au jeu de marchandage et de répartition des quotes-parts entre les forces politiques dominantes.

« Au sein du Conseil de la magistrature, chaque juge a une autorité politique de référence. Le responsable politique sunnite a son mot à dire concernant la nomination des magistrats sunnites, il en va de même pour les chiites, etc. » (Propos d'un ancien procureur général près la Cour de cassation lors d'un entretien accordé à la Legal Agenda)

« Le Conseil de la magistrature ne suit pas des procédures précises quant aux nominations et permutations des magistrats. Chaque magistrat du Conseil a des priorités différentes ». Comprendre : les magistrats sunnites s'intéressent aux sunnites et les maronites aux maronites. « Cette logique s'applique également au niveau de la décision relative à la répartition des activités au sein de chaque tribunal ». (Propos d'un responsable au sein du gouvernement lors d'un entretien accordé à la Legal Agenda).

Mécanisme de désignation des membres du CSM

Comment s'opèrent la sélection définitive des membres du CSM ? Sont-ils désignés par les forces politiques, ou sont-ils élus, pour la majorité d'entre eux du moins, par les juges tel que l'exige l'accord de Taëf, conformément aux standards internationaux relatifs à l'indépendance de la justice ? Cette question s'est posée avec acuité notamment dans les milieux qui se sont attelés à la réforme judiciaire durant les années 90. En effet, la totalité des membres du CSM était désignée à cette époque par le pouvoir exécutif. Suite à un grand débat et de nombreuses propositions de réforme, le système politique a introduit en 2001² (soit 12 ans après l'accord de Taëf) la règle de l'élection des membres du CSM qui a été confinée à deux membres seulement choisis exclusivement parmi les présidents de chambre de la Cour de cassation et à la faveur d'un vote effectué par les seuls membres de cette Cour. En revanche, suite à cet amendement, la classe politique représentée par le pouvoir exécutif s'est réservé le pouvoir de désigner la majorité écrasante des membres du CSM, soit 8 sur 10 membres. Ce qui incite en outre à critiquer ces deux mécanismes de désignation est la manière dont ils sont mis en pratique.

La désignation selon le partage des quotes-parts
Le caractère problématique de

la désignation des membres du CSM ne s'arrête pas à la marge octroyée au pouvoir exécutif pour contrôler le CSM et ses conséquences sur l'indépendance de la justice. En effet, cette désignation se déroule à l'instar de toutes les autres, sur la base d'un partage des quotes-parts entre les leaders les plus puissants au sein de leurs communautés religieuses respec-

On constate une politisation des membres du CSM suite à la soumission de leur désignation au jeu de marchandage et de répartition des quotes-parts entre les forces politiques dominantes

tives. Cela signifie concrètement que la désignation d'un membre du CSM ne relève pas simplement du gouvernement, mais dans une certaine mesure du leader le plus puissant au sein de la communauté religieuse à laquelle il appartient. Une procédure qui risque de transformer le juge concerné en un « représentant » du leader concerné et de ses intérêts au sein du CSM. C'est ce qui a été mis en exergue et de manière quelque peu caricaturale durant la période de conflit politique qui a entouré, en 2005, la désignation des membres du Conseil. Ce dernier s'est trouvé entièrement neutralisé en raison de la vacance de la majorité de ses sièges pendant presque une année entière (de 2005 à 2006). Il s'est avéré, suite à ce conflit, que la classe politique considérait la répartition confessionnelle des membres du CSM comme un moyen acquis 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 que prendrait le CSM. Le Conseil deviendrait de ce fait un levier du système politique au sein de la justice, plus qu'une instance offrant aux juges les garanties nécessaires pour faire face à ce même système. Souvent, les rivalités politiques entourant la désignation de ses membres bloquent l'activité du CSM et avec elle, toute l'activité du service public de la justice. Ceci s'est notamment produit lorsque la vacance au niveau de la plupart des sièges du Conseil a entravé les nominations et permutations judiciaires entre 2005 et 2009. Par conséquent, le nombre de juges issus de l'Institut d'études judiciaires non affectés à des postes judiciaires avait atteint 104, sachant qu'un groupe d'entre eux a attendu plus de quatre ans avant d'être affecté à un poste. Le mode de désignation des membres du CSM est, à n'en point douter, en pure contradiction

avec les normes internationales relatives à l'indépendance de la justice qui exigent la création d'un « organe indépendant, qui comprend une représentation judiciaire substantielle », chargé de « la sélection des juges », ainsi que de « l'administration de la justice et des actions disciplinaires »³. Ceci va également à l'encontre de la fonction du Conseil, supposé être garant de l'indépendance de la justice et du renforcement du principe de séparation des pouvoirs.

Élection ou désignation d'office ?

Alors que l'introduction de la règle de l'élection de deux membres du CSM a été présentée comme une réforme allant dans le sens de l'accord de Taëf, la réduction du nombre de sièges concernés à 2 sur 10 sièges au total rend en pratique la capacité des membres élus à influencer les décisions du CSM ou son quorum très limitée. Ce qui est également critique, ce sont les modalités de cette élection pour ce qui est de la limitation du droit de vote, ainsi que des règles d'éligibilité qui, associées à certaines coutumes, aboutissent à réduire encore plus le caractère représentatif de cette élection. Tous ces critères combinés rendent l'élection plus proche d'une désignation d'office.

En effet, d'une part, l'éligibilité se limite aux présidents de chambres de la Cour de cassation, sachant qu'ils ne sont que dix en tout. D'autre part, la coutume relative à la répartition confessionnelle des membres du Conseil réduit davantage leur nombre. D'abord, l'éligibilité se limite aux seuls présidents de chambres non sunnites, puisque les postes réservés aux sunnites sont déjà occupés par deux membres d'office (le procureur général près la Cour de cassation et le président de l'Inspection judiciaire comme mentionné plus haut). Ensuite, les conditions d'éligibilité deviennent encore plus restrictives dès lors que l'élection intervient pour remplir une vacance de poste durant le mandat du CSM, le candidat briguant le poste vacant étant supposé être de la même confession religieuse que le membre sortant.

Nous pouvons donc affirmer que la proportion de magistrats jouissant du droit de présenter leurs candidatures pour un siège au Conseil ne dépasse pas 1,5 % de la totalité des juges au mieux, et peut même être réduite à une seule personne dans certains cas⁴.

D'autre part, le droit de vote est limité aux membres de la Cour de cassation. En sont exclus les magistrats des Cours d'appel, des tribunaux de première instance, du ministère public, et les juges d'instruction. Par conséquent, le corps électoral n'est composé que de 9 % de la totalité des juges actifs. La faiblesse de cette représentativité est en nette contradiction avec les normes internationales qui exigent que la majorité des membres du CSM soit élue par leurs « pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large des juges »⁵.

Nombre	Mécanisme de désignation	Postes	Durée du mandat
3	Nommés d'office (par décret émis par le Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice).	- Le premier président de la Cour de cassation : président ; - Le procureur général près la Cour de cassation. - Le président de l'Inspection judiciaire.	Pour l'entière durée de leur mandat qui est illimité.
5	Désignés par décret sur proposition du ministre de la Justice.	- Un président d'une chambre de la Cour de cassation. - Deux présidents de chambres des Cours d'appel. - Un président de chambres des tribunaux de première instance. - Un juge choisi parmi les présidents de Cours ou les présidents des unités au sein du ministère de la Justice.	Trois ans non renouvelables.
2	Élus par les membres de la Cour de cassation.	Deux présidents de chambres de la Cour de cassation	Trois ans non renouvelables.

CONTRIBUTIONS

Cette édition spéciale est le condensé de recherches approfondies menées par la Legal Agenda et publiées sur son site, dans le cadre de son projet, « L'indépendance de la justice : une priorité sociale », financé par l'Union européenne et soutenu par l'ambassade de Suisse.

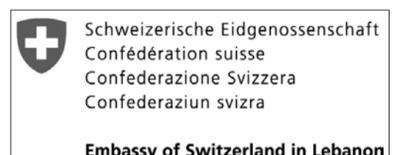
Ont notamment contribué à ces travaux : les chercheurs Nizar Saghieh, Samer Ghamroun, Myriam Mehanna, Joëlle Boutros, Georges Haddad, Mireille Najm-Checrallah, ainsi que les assistants-chercheurs Hala Najjar et Jasseem Chahine.

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 la Legal Agenda. La mise en page a été réalisée par Fady Saaiby.

Le contenu de ce document n'engage que la Legal Agenda, et ne reflète pas nécessairement l'opinion des autres contributeurs.



La traduction de l'arabe vers le français, la mise en page et l'impression de cette publication ont été financées par la Fondation Konrad Adenauer Stiftung. La version complète des articles sera disponible en trois langues : français, arabe et anglais dans les semaines à venir, sur le site de la Legal Agenda : www.legal-agenda.com.



Embassy of Switzerland in Lebanon

Comment devient-on juge ?

Les candidats à la magistrature peuvent y accéder par deux moyens : soit après avoir effectué un stage au sein de l'Institut des études judiciaires, soit après un concours réservé à ceux qui ont déjà à leur crédit une expérience professionnelle dans le domaine de la justice. Dans le premier cas, les candidats sont nommés juges stagiaires à l'Institut des études judiciaires après avoir passé un concours, ou bien après avoir été sélectionnés parmi les détenteurs d'un doctorat d'État en droit. Ils ne deviennent juges qu'après avoir accompli la période de formation qui dure trois ans, et ce à condition que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) les déclare aptes à exercer cette fonction. Dans le deuxième cas, l'accès à la magistrature se fait par le passage par un concours réservé aux candidats justifiant une certaine expérience professionnelle (avocats, auxiliaires de justice, fonctionnaires, etc.). Cependant, il convient de noter qu'en 1994, 39 personnes ayant ce même profil ont directement obtenu le titre de juge sans passer aucun concours.

Le tableau montre clairement que le concours d'entrée à l'Institut des Études Judiciaires demeure le moyen d'accès principal à la fonction de juge. Il concerne en effet 80 % (plus de quatre juges sur cinq) de la totalité des juges et juges stagiaires nommés entre 1991 et 2017. À la lumière de ces chiffres, nous nous contenterons ici de souligner les conditions d'organisation de ce concours, pour discuter ensuite de la place réservée aux critères de confession, de genre ou d'origine socio-familiale dans les différents modes de recrutement des juges.

Les conditions d'organisation du concours d'entrée à l'Institut

À cet égard, la Legal Agenda a relevé plusieurs pratiques judiciaires à l'activité judiciaire. Il s'agit notamment de la suspension de ces sessions de concours pendant plus de trois ans, du fait de la crise politique qui a prévalu entre 2005 et 2008. Pour les concours qui ont effectivement eu lieu depuis, de manière irrégulière d'ailleurs, force est de constater que le processus n'a pas tenu compte des besoins du système judiciaire, avec près de 270 fonctions judiciaires laissées vacantes à ce jour, ce qui représente plus du tiers des fonctions judiciaires.

Au début de la phase de recrutement, il est demandé aux postulants de remplir un formulaire qui fait office de demande de candidature au concours. En évaluant le formulaire de l'année 2016, nous constatons qu'il comprend deux types d'informations injustifiables et sans rapport avec les exigences de la fonction judiciaire. Il s'agit d'informations très personnelles recueillies auprès du candidat telles que ses voyages personnels à l'étranger, les motifs de ces voyages, ou les villes qu'il a appréciées le plus. Il doit également fournir des informations détaillées concernant les membres de sa famille : leur emploi précédent et actuel, leur lieu de résidence, les adresses électroniques 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.

La maîtrise de la langue arabe et de l'une des deux langues française ou anglaise est requise pour l'admissibilité, ainsi que, ce qui a été établi récemment par les organisateurs du concours, l'obtention de la moyenne pour pouvoir accéder à la deuxième phase de la qualification. Ces conditions peuvent paraître contestables, puisqu'elles constitueraient un moyen de discrimination en faveur des diplômés des universités privées où les langues étrangères sont les langues d'enseignement, et certainement en faveur des candidats en provenance des classes sociales privilégiées où ces lan-

gues sont pratiquées. Il faut également relever que ceux qui réussissent les épreuves de langues ne peuvent pas automatiquement participer au concours. Un grand nombre de candidatures est ainsi refusé à l'issue de l'entretien prévu avec les membres du CSM. Le processus de sélection se fait notamment sur base de rapports fournis par les Services de sécurité, annexés aux dossiers des candidats. Dans ces circonstances, il est à craindre que les critères qui marquent cet entretien préliminaire ne soient subjectifs et ne manquent de transparence, visant à exclure davantage de candidats. La session de 1993-1994 a enregistré le plus grand nombre de refus de candidatures aux épreuves écrites, toutes les femmes ayant été exclues, et ce, après que le CSM ait pris la décision de réserver les épreuves écrites aux hommes¹. Le nombre de candidats qui ont pu accéder aux épreuves écrites à cette époque avait atteint 78 sur un total de 350 candidats, soit 22 % de la totalité des candidatures.

Alors que la moyenne requise pour réussir était auparavant déterminée essentiellement par les épreuves écrites anonymes, la procédure régissant le concours a subi des amendements inquiétants lors des sessions de 2014 et de 2016 : en effet, le coefficient des notes relatives aux épreuves orales, qui rompent avec le principe de l'anonymat, a augmenté pour atteindre un quart de la note totale en 2014 et un sixième de la note en 2016. Ce qui renforce encore plus le caractère décisif des épreuves orales est le « timing »

de leur déroulement qui survient après les épreuves écrites, devenant ainsi un facteur de réussite ou d'échec déterminant. Le principe d'un concours impartial est ainsi mis à rude épreuve, puisque la marge d'intervention des membres des comités d'évaluation dans les résultats augmente, ces derniers pouvant recourir à des critères subjectifs lors de l'évaluation orale du candidat, des critères qui n'ont parfois aucun rapport avec ses compétences, tels que les critères relatifs à l'identité du candidat ou à son appartenance sociale ou confessionnelle. « Nous étions ravis d'avoir réussi au concours de la magistrature grâce à nos compétences, sans aucun piston. Toutefois, après les sessions de 2014 et de 2016, les juges ne peuvent plus en dire de même. »

Juge en activité, entretien accordé à la Legal Agenda, 2016.

Accès à la magistrature, confessionnalisme, genre et origine socio-familiale

Dans quelle mesure les critères de confession, de genre ou d'origine socio-familiale sont-ils pris en compte lors du processus de désignation des juges ?

Pour répondre à cette question, nous avons tenté d'effectuer une comparaison entre les résultats des différentes modalités d'accès à la magistrature entre 1991 et 2017. Nous avons ainsi comparé la répartition sur la base du genre et de la confession des candidats accédant à la magistrature par concours d'entrée à l'Institut des études judiciaires, et la même répartition appliquée aux candidats sélectionnés sur dossier parmi les détenteurs d'un doctorat ou jouissant d'une expertise professionnelle (avec ou sans concours). Cette comparaison part de l'hypothèse que le degré d'incidence du favoritisme dans la désignation des juges diffère selon le mode d'accès à la magistrature. Alors que le favoritisme diminue lorsque les désignations sont faites à travers le concours d'entrée à l'Institut des études judiciaires, il atteint son apogée lorsque les désignations se font sans concours (comme c'était le cas en 1994 avec les candidats qui ont une expérience professionnelle préalable ou qui sont détenteurs d'un doctorat). En outre, l'effet pervers du favoritisme et des pistons est d'une ampleur moyenne lorsque les désignations ont lieu suite à un concours réservé aux personnes



avec une expérience professionnelle, comme cela s'est produit en 2010 lorsque le coefficient des épreuves orales représentait 50 % de la note totale. Cette hypothèse se renforce à la lueur de la décision prise par le CSM, en 1992, d'écarter toute considération confessionnelle du concours d'accès à l'Institut.

La comparaison montre que la désignation de candidats ayant une expérience professionnelle préalable ou qui sont détenteurs d'un doctorat est un procédé souvent utilisé comme mécanisme de rééquilibrage confessionnel ou de genre. À titre d'exemple, lorsque les résultats du concours d'entrée à l'Institut des études judiciaires comportent un déséquilibre confessionnel (174 chrétiens et 206 musulmans), la désignation de juges en fonction d'autres modalités alternatives engendre des résultats symétriquement opposés sur le plan confessionnel (66 chrétiens contre 46 musulmans). Ainsi, le recours aux mécanismes alternatifs réduit, dans l'absolu, la marge du déséquilibre dans la répartition confessionnelle (240 chrétiens contre 252 musulmans en tout)².

Par ailleurs, bien que la proportion de femmes désignées suite au concours d'entrée à l'Institut ait augmenté (201 femmes contre 179 hommes) malgré le fait qu'elles aient été privées de participation au concours de 1994, le nombre d'hommes désignés suivant les autres mécanismes atteint le triple de celui de femmes désignées selon les mêmes mécanismes alternatifs (85 contre 27). Ainsi, le recours aux procédés alternatifs aboutit à ce que le nombre d'hommes recrutés dépasse de nouveau celui des

femmes (265 contre 227)³. Par ailleurs, certains signes, pour le moins inquiétants, montrent une tendance ces dernières années accordant une place déterminante aux considérations confessionnelles dans la désignation des candidats ayant réussi les concours, notamment après l'adoption des épreuves orales et l'augmentation de leur coefficient dans la note finale. Certains faits qui ont accompagné la publication des résultats du concours de 2014-2015, où 33 candidats avaient réussi (20 chrétiens contre 13 musulmans), confirment cette tendance.

En effet, une seconde session a été prévue – avant la publication du décret de désignation des candidats ayant réussi le concours de 2014-2015 – pour désigner 30 nouveaux juges stagiaires, une première dans l'histoire de l'organisation de la justice.

Plus symptomatiques encore : les résultats du concours de 2016 qui, vraisemblablement, ont servi à corriger le déséquilibre des résultats de 2015, vu que 15 chrétiens avaient réussi contre 25 musulmans, comme l'a relevé le quotidien libanais, al-Akhbar⁴.

Enfin, l'examen minutieux des noms des candidats ayant réussi le concours d'entrée à l'Institut montre que 50 sur 453 personnes sont des enfants de magistrats, ce qui équivaut à 1/9, une proportion relativement élevée. Le phénomène de la transmission de père en fils de la fonction de juge a été évoqué à plusieurs occasions, notamment suite à la publication des résultats du concours de 2016 où 6 sur 17 candidats enfants de juges ont réussi. Trois d'entre eux étaient les enfants de membres du CSM.

UNE ÉTHIQUE D'UN AUTRE MONDE

Le juge, « héros et saint », dans la Charte de déontologie judiciaire

La question de la déontologie judiciaire a été consacrée pour la première fois en 2005, dans une « Charte de règles fondamentales de déontologie judiciaire » établie par un comité composé des présidents du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil d'État et de l'Inspection judiciaire, ainsi que du procureur général près la Cour de cassation. En examinant de près cette Charte, la Legal Agenda a émis plusieurs observations sur la méthodologie suivie pour sa mise en place. Nous nous sommes également penchés sur la teneur de recueil, notamment sur la perception du juge, promu dans cette Charte au rang de saint ou de héros, loin d'une personne réelle. La Charte s'est ainsi transformée en un assortiment de devoirs auquel le juge serait tenu en comptant uniquement sur son immunité et sa force de caractère. Et les facteurs de dysfonctionnement judiciaire se sont trouvés imputés à des manquements de la part des juges qui ne jouissent pas du profil idéal décrit dans la Charte, plutôt qu'au système judiciaire en place.

Dans cette Charte, le juge est représenté comme capable de supporter à lui seul les pressions, quelle que soit leur intensité. Il se dévouera à son travail judiciaire en assumant toutes les tâches qui lui sont confiées, sans se plaindre. Il fera preuve d'abnégation, se détachant de tout penchant ou caprice etc. Cette exagération dans l'énonciation des caractéristiques du juge apparaît comme un renoncement de la part des autorités judiciaires à leurs obligations d'assurer aux juges les garanties statutaires et la protection nécessaire pour faire face aux ingérences dans les affaires de la Justice, exercées de la part des autorités influentes qui se trouvent ainsi « innocentes ». Le juge doit en effet résister aux pressions qu'il subit (et il en est capable selon cette Charte) et le problème

sera alors résolu. Le plus important est qu'il trouve en lui-même la force nécessaire pour faire face aux défis. Nul besoin donc d'user de moyens extraordinaires, tels que le recours à l'opinion publique, ou de solliciter le soutien des collègues et leur solidarité, encore moins d'œuvrer à la création d'associations professionnelles pour éviter l'isolement. Par conséquent, la Charte ne contient aucune mention des devoirs de solidarité et de collaboration entre magistrats, d'où l'absence des libertés d'expression et d'association pourtant consacrées dans la Charte de Bangalore (principes de référence de déontologie judiciaire). Selon la logique défendue dans le texte de la Charte libanaise, si un juge cède à la pression, il ne pourra s'en prendre qu'à lui-même. Ainsi, la Charte devient une sorte de discours moral idéaliste qui n'a aucun impact sur la réalité, et élimine d'emblée la légitimité de toute dynamique sociale habilitant le juge à faire face aux atteintes à son indépendance. Tel que conçu par la Charte, son rôle se réduit ainsi au renforcement et à la défense de son indépendance autant que possible, et à faire preuve de maîtrise de soi au lieu d'œuvrer à consolider et à développer ses prérogatives. Son rôle est ainsi cantonné au service de la loi, ne jouissant d'aucune autorité pour adapter la loi aux besoins de la société, ni pour protéger cette dernière des abus du pouvoir politique.

L'indépendance

La Charte libanaise se caractérise par le fait qu'elle conçoit cette indépendance comme étant garantie non seulement par des « lois renforçant le pouvoir judiciaire », mais également par « une culture judiciaire selon laquelle le juge est convaincu que la source première de son indépendance réside dans sa conscience personnelle de l'importance et de la portée de sa mis-

sion, ainsi que dans sa disposition à se soustraire à toute pression visant à influencer ses convictions ». Nous retrouvons alors dans les discours libanais sur la déontologie judiciaire, notamment sur l'indépendance, une constante plaçant la responsabilité principale en la matière à la charge du juge et de sa conscience personnelle. Celui-ci doit faire preuve de « courage moral », une qualité considérée dans la Charte comme étant « l'un des aspects de l'exercice de l'indépendance ». La responsabilité personnelle du juge est rendue encore plus lourde puisque la Charte ne lui fournit pas les moyens de l'exercer. En dépit de la mention du fait que le juge n'est indépendant que s'il exerce sa liberté et qu'il ne suffit pas qu'il se sente libre, ce document est venu le priver de cette liberté, en vertu de « l'obligation de réserve » (voir ci-dessous).

L'impartialité

La Charte libanaise associe l'impartialité à l'état d'esprit du juge et lui recommande de se comporter « tel un bon père et un arbitre infallible », de s'abstenir de tout « penchant individuel » ou « gain personnel ». La Charte poursuit en affirmant que « son univers se rétrécira s'il est à la recherche de son intérêt personnel et s'élargira s'il œuvre à la réalisation de la mission qui lui a été confiée. Il est au service des autres, une tâche qui doit primer sur ses intérêts propres ». Ici se manifeste l'image du juge détaché de tout intérêt terrestre, celui qui se dévoue pour le peuple, dans un discours reprenant des valeurs qui se rapprochent de celles de la sainteté.

L'obligation de réserve

La Charte de Bangalore déclare en effet que le juge est tenu de respecter la valeur des « convenances ». Parallèlement, elle consacre ses

libertés d'expression et d'association, ainsi que son droit « d'écrire, lire, enseigner et participer à des activités concernant le droit, l'organisation judiciaire (...) », et de « s'engager dans d'autres activités si cela ne porte pas atteinte à la dignité de la fonction de magistrat ou affecte l'exercice de ses fonctions judiciaires ». La première chose que nous remarquons est que la Charte libanaise a remplacé le devoir de « convenances » établi par la Charte de Bangalore, par « l'obligation de réserve ». Ce faisant, elle semble avoir nié les progrès réalisés dans ce domaine au cours des dernières décennies en vue de renforcer le statut et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ces progrès sont notoires au niveau de l'évolution du concept de « l'obligation de réserve » qui, à l'origine, impliquait une obligation d'engagement envers une partie tierce (le pouvoir), avant de devenir un concept fondé sur l'idée de l'engagement personnel⁵.

Il importe de noter que le document libanais a, de prime abord, effectué une distinction entre ce qui relève du « roulement et du puritanisme », de « l'éloignement » ou de « l'inhibition » d'une part, et ce qui, au contraire, relève des « principes établis et de l'authenticité ». Selon cette logique, l'isolement du juge ferait partie des perceptions erronées qui limitent sa vie privée. On lui concède ainsi le droit « de mener une vie normale avec sa famille et au sein de la société, avec tout ce qu'elle comporte en termes de confort et de jouissance... ». En revanche, nous retrouvons dans la charte les notions de « principes établis » et d'« authenticité » auxquelles il faudrait s'attacher, et au titre desquelles s'impose l'interdiction des activités publiques des juges. La privation du juge de ses libertés d'expression et d'association en devient

ainsi un principe incontesté. Par ailleurs, sa liberté de participer à des activités juridiques, à l'organisation judiciaire, à la définition des concepts de justice ainsi qu'à toute autre activité (intellectuelle, culturelle ...), est limitée par la nécessité d'obtenir une autorisation préalable et conforme aux lois en vigueur.

Dans ce contexte, on remarque que le document libanais est même allé jusqu'à empêcher les juges de se plaindre contre la charge de travail doublée par des conditions financières insatisfaisantes, sur la base de l'affirmation que « la résolution de ce problème, ou de tout problème similaire au cas où il existerait, se fait au sein de l'institution judiciaire et dans le cadre de la loi ».

Le courage moral

Les rédacteurs de la Charte ont souligné avoir ajouté la valeur du « courage moral », même si elle ne figure dans aucun des documents consultés. En réalité, l'accent mis sur le « courage moral » suscite deux remarques.

La première est que la responsabilité du juge vis-à-vis de la préservation de son indépendance s'en trouve optimisée, avec en parallèle, l'occultation ou l'atténuation des responsabilités des organes de contrôle judiciaire, ainsi que celle des autres pouvoirs dans ce domaine. À la lumière de cette règle, l'indépendance devient une question d'appréciation personnelle de la part du juge, une question intérieure, indépendamment de toute garantie qui le protège.

La deuxième remarque est que l'accent mis sur cette valeur dans le document reflète une vision idéalisée du juge comme précédemment indiqué. Il ne suffit donc pas que le juge puisse jouir des caractéristiques d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité et de compétence, il doit de surcroît faire preuve d'hé-

roïsme et de capacité de résistance, pour être en mesure de surmonter les « aspects négatifs » de la société libanaise.

Conclusion

En conclusion, nous pouvons dire que les points de différence entre la Charte libanaise et la Charte de Bangalore sont importants, voire majeurs. Les dissemblances ne sont souvent pas justifiées par les spécificités culturelle, sociale ou judiciaire de la société libanaise comme postulé, mais reflètent à divers niveaux une perception différente du juge et de son rôle social. Alors que la Charte de Bangalore utilise une terminologie réaliste et objective permettant de rendre les valeurs déontologiques mesurables, la Charte libanaise elle, dresse une image stéréotypée et « idéale » du juge détaché, se dévouant pour la société et pour autrui ; une personne courageuse et forte, qui accomplit toutes les tâches qui lui sont dévolues, sans se plaindre... En un mot, le juge devient un héros qui, à lui seul, peut résister contre toutes les pressions et un saint qui doit faire face à tous les abus qu'il subit, en silence, avec gratitude et patience. En effet, il n'a pas besoin de lutter, encore moins de créer une association de juges pour se protéger ou d'agir en justice. Comme si l'héroïsme et la sainteté étaient les seules réponses possibles, loin des garanties tangibles, dans un système qui piétine à l'envi l'indépendance de la justice, et ce loin de la structure du pouvoir judiciaire qui souffre de dysfonctionnements majeurs. Il en ressort également que toute initiative du juge de briser le silence qui entoure les injustices à l'intérieur des palais de justice, lui vaudra le qualificatif de rebelle qui s'élève contre la déontologie judiciaire et qui doit par conséquent être sanctionnée. Bref, une éthique d'un autre monde qui prive ce monde d'une justice efficace.

Les nominations judiciaires, un cheval de Troie au sein de la justice

C'est dans un contexte de controverses que le décret des nominations et permutations judiciaires¹ a été adopté, en octobre 2017. Marqué par des ingérences politiques et une confessionnalisation outrancière, le processus des nominations a été concocté aux dépens des critères de compétence et d'intégrité et loin du principe de l'indépendance de la Justice.

Le décret a ainsi vu le jour après sept années de marchandage et de tractations en coulisses, qui se sont soldées par l'avortement, en cours de route, de plus de cinq projets de nominations judiciaires à cause du veto de l'une ou l'autre des forces politiques.

Cette situation a révélé l'exacerbation inquiétante des ingérences politiques dans l'ensemble du travail judiciaire, face à un mutisme quasi total observé dans les milieux judiciaires et parmi les forces sociales, à l'exception de quelques protestations qui demeurent très timides par rapport à la gravité de la situation.

Ainsi, le processus d'élaboration du décret des nominations a renforcé, en les enracinant encore plus profondément, des pratiques extrêmement dangereuses en matière de relations entre les institutions judiciaires et les forces politiques. Ces déviations ont consacré un certain type de règles régissant l'ascension professionnelle au sein de l'institution judiciaire, imposant par là-même de nouveaux critères de « réussite » au sein de la magistrature, en totale contradiction avec les principes traditionnels de l'indépendance et de l'impartialité des juges. Plus grave encore, la banalisation de ces nouvelles pratiques éloigne progressivement les juges des règles déontologiques qui régissent leur profession.

Dans cet article, nous passerons en revue la situation législative actuelle ainsi que la cuisine interne de l'élaboration des décrets des nominations judiciaires. L'accent sera mis sur les conséquences dangereuses de ces déviations à la fois sur la fonction judiciaire, sur l'éthique des juges et sur l'organisation judiciaire dans son ensemble.

La réforme de 2001, une illusion d'optique ?

Les règles actuelles régissant les nominations judiciaires remontent à 2001, lorsqu'un amendement de la loi sur l'organisation de la justice judiciaire a eu lieu. Ce fut alors la seule tentative de réforme déclarée dans ce domaine depuis la fin de la guerre de 1975-1990.

Bien que cet amendement ait préservé la procédure de la promulgation des nominations judiciaires par un décret émis sur proposition du ministre de la Justice et sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), il a toutefois introduit deux modifications majeures. La première est le transfert de la compétence de la rédaction du projet de décret du ministre de la Justice au CSM. L'objectif de cet amendement était de permettre au Conseil de prendre l'initiative et donc d'imposer ses choix lors des négociations avec le ministre de la Justice. En transférant cette prérogative au CSM, le ministre se voit ainsi obligé de rendre compte des raisons de son désaccord avec le projet du Conseil, avec tout ce que cela peut engendrer comme malaise ou embarras. De cette manière, le processus des nominations peut bénéficier d'une protection accrue vis-à-vis de l'arbitraire politique. Bien entendu, l'importance de cet amendement augmente à mesure que se renforce l'obligation de transparence du ministre à cet égard.

La seconde modification a porté sur le mécanisme de résolution en cas de différend prolongé entre le ministre de la Justice et le CSM. Face aux nombreuses critiques formulées contre l'ancien processus qui octroyait au Conseil des ministres le pouvoir de trancher de tels différends, la loi de 2001 a introduit une nouvelle règle qui accorde le dernier mot au CSM, qui peut désormais décider en dernier lieu du contenu du projet de nominations par une majorité de sept membres sur dix.

Toutefois, il s'est rapidement avéré que cette réforme n'était pas

dotée d'un mécanisme de mise en œuvre efficace : à plusieurs reprises², le ministre de la Justice s'est comporté comme s'il n'était tenu de respecter aucune procédure ni aucun délai pour rendre compte des raisons de son désaccord avec le Conseil autour du projet de nominations, ou tout au moins de se réunir avec les membres du CSM pour tenter de surmonter le différend. En fait, il s'est tout simplement arrogé la prérogative de bloquer le projet sans aucune discussion.

Quand bien même le ministre de la Justice aurait donné son accord au projet des nominations établi par le CSM, le président de la République, le Premier ministre, le ministre des Finances et le ministre de la Défense dont le contre-seing est également requis pour la publication du décret³, peuvent à leur tour bloquer le processus, pour des raisons afférant aux intérêts des forces politiques dont ils sont issus, ou avec lesquelles ils ont établi des alliances. Ils peuvent également recourir au blocage du projet pour d'autres raisons moins stratégiques, comme par exemple la volonté de favoriser un juge aux dépens d'un autre, dans un jeu de services échangés entre responsables politiques, selon les circonstances et les alliances⁴.

Cette situation est aggravée par le fait que chacun de ces quatre responsables peut recourir à tour de rôle au blocage, forts de l'immunité dont ils bénéficient en tant que ministres ou chef d'État et profitant par ailleurs de l'absence de mécanismes de reddition de comptes ou de toute autre référence suprême susceptible de les en dissuader.

Résultat : le transfert au CSM de la prérogative de trancher tout différend relatif au projet de nominations n'a pas empêché en pratique l'octroi d'un droit de veto au président, au Premier ministre et aux ministres des Finances, de la Défense et de la Justice, qui s'imposeraient ainsi en véritables tuteurs du pouvoir judiciaire. Par conséquent, la tentative de réforme visée a abouti à des résultats à l'opposé de l'objectif déclaré qui était la protection de l'indépendance de la Justice.

La normalisation ou la peur du scandale

Malgré les dangers que recèlent les pratiques d'ingérence politique dans la Justice, notamment à travers le projet des nominations judiciaires, les membres du CSM, censés être les gardiens de l'indépendance judiciaire, se sont progressivement orientés vers une normalisation contre-nature de leurs relations avec les politiques. En d'autres termes, l'ampleur et la généralisation de cette pratique d'ingérence, en l'absence d'une contestation populaire effective, ont graduellement forcé le CSM à accepter le fait accompli : aucune nomination, aussi secondaire ou nécessaire fut-elle, n'était possible en dehors des desiderata de l'ensemble des parties politiques concernées. Comme cela a déjà été montré, la réforme consistant à confier la compétence de la rédaction du projet des nominations au CSM a abouti à des résultats contraires à l'objectif escompté. En tenant compte des normes régissant la répartition du pouvoir et des différentes prérogatives en la matière, le CSM a constaté qu'il ne pouvait pratiquement plus limiter sa communication au ministre de la Justice, mais qu'il était désormais tenu de communiquer et de négocier directement avec

La généralisation des ingérences, en l'absence d'une contestation populaire ont forcé le CSM à accepter le fait accompli

les différentes parties politiques impliquées dans le processus. Cela a permis le développement d'une pratique selon laquelle le président du CSM, seul ou avec d'autres membres du Conseil, est dorénavant appelé à rendre visite aux responsables politiques



concernés pour s'informer des conditions posées en vue de l'émission du décret.

Il reste que le CSM a toujours la possibilité d'adopter une attitude puritaine en évitant toute négociation avec les forces politiques dans l'objectif de sauvegarder l'image

Dans certains projets, les nominations judiciaires « imposées » par les politiques auraient atteint « 85 à 90 % »

du juge indépendant et impartial. Sauf qu'une telle attitude peut lui coûter cher, puisqu'il apparaîtrait comme totalement incapable de prendre les décisions nécessaires pour la bonne gestion de l'activité judiciaire. Ainsi, le critère de « réussite » du Conseil se trouve désormais lié à sa flexibilité, et donc à sa capacité à traiter avec les parties politiques et à négocier les nominations, y compris la répartition des quotas entre les différentes forces politiques pour obtenir leur approbation. Au lieu d'appliquer au processus des nominations des critères objectifs en limitant les ingérences et l'arbitraire politiques, la tentative de réforme a placé le CSM au cœur des marchandages.

En dépit de son consentement à ces nouvelles règles du jeu et à la limitation de sa marge de manœuvre en vue de faciliter l'émission du décret de nominations, le CSM est passé d'échec en échec, ce qui l'a poussé progressivement à faire preuve de plus de flexibilité et de complaisance en matière de nominations. Parallèlement, les autorités et les forces politiques ont vu leur capacité à intervenir dans les négociations augmenter à chaque nouvelle occasion sans que cela n'altère pour autant leur crédibilité ou leur popularité. Cela a engendré un accroissement de leur avidité durant les nominations et un renforcement de leur rôle dans les négociations en amont. Leurs requêtes ont ainsi vite dépassé le strict cadre de la nomination des juges aux postes sensibles (procureurs généraux, juges d'instruction), pour concerner la désignation à des postes moins stratégiques de juges appartenant à leurs cercles d'influence, comme cela s'est produit pour les nominations de 2017.

Autant de pratiques qui nous ont été confirmées par des juges lors d'entretiens accordés à la Legal Agenda. Au cours de leur témoignage, les magistrats ont

même révélé que la plupart des ingérences politiques lors des nominations intervenaient suite à une demande formulée par les juges eux-mêmes, conformément à leurs souhaits de briguer telle ou telle fonction.

On constate ainsi que les ingérences politiques croissantes dans les nominations se produisent désormais à plusieurs niveaux. Selon les témoins qui ont suivi de près le processus qui a abouti au dernier décret de 2017, les nominations judiciaires suggérées par les politiques, pour ne pas dire imposées, auraient atteint « 85 à 90 % ».

Cette situation s'est exacerbée par le fait que ni le CSM, encore moins le corps judiciaire, n'ont réagi en tant que « victimes » face à ces atteintes graves. De telles ingérences auraient normalement poussé le CSM à tirer la sonnette d'alarme et à mettre en œuvre les moyens de confrontation et de contestation nécessaires en ralliant les juges à sa cause. Au contraire, le CSM s'est comporté comme si de rien n'était, en tant qu'instance jouissant d'une autorité sacrée dans les textes de loi qu'il dit pourtant souhaiter amender⁵, de manière à légitimer ainsi les ingérences politiques.

Par conséquent, au lieu d'alerter l'opinion publique sur la gravité des ingérences au cours de la préparation du projet des nominations, ou même de réagir positivement aux critiques qui lui sont adressées, le Conseil a adopté une position défensive. Toute critique formulée à l'égard de ce processus a par conséquent été perçue comme une critique adressée au Conseil lui-même. C'est ce qui transparait clairement dans la déclaration publiée par le bureau de presse et d'information du Conseil le 29/01/2014, en réponse aux critiques adressées à son président, Jean Fahd, à la suite de ses rencontres avec les autorités politiques en amont de l'élaboration du projet de nominations de janvier 2014.

En effet, cette déclaration du CSM offre une lecture juridique et constitutionnelle destinée à légitimer ces pratiques, et qui aboutit en définitive à reconnaître la compétence du pouvoir exécutif à intervenir dans les nominations judiciaires. L'interprétation livrée par le Conseil constitue un net retour en arrière par rapport à ses positions précédentes. Celles-ci consistaient à considérer que le contre-seing des responsables politiques n'était que formel tant que le législateur a octroyé expressément et de manière quelque peu solennelle au CSM le droit de trancher au sujet du contenu du projet de nominations, en cas de divergences avec le ministre de la Justice.

Toujours dans la même déclara-

tion du CSM de 2014, le texte justifie ces pratiques par les dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire⁶ invoquant par ailleurs les règles constitutionnelles qui prévoient « la nécessité de coopération entre les pouvoirs et le respect du principe de communication entre ces pouvoirs dans l'intérêt de la patrie »⁷.

Ainsi, les visites du président du CSM aux responsables politiques ont été présentées comme s'inscrivant dans le cadre de son rôle de dépositaire d'un pouvoir « en interaction avec les pouvoirs législatif et exécutif »⁸. Il convient de noter que cette déclaration fait également référence aux « coutumes mises en œuvre par les précédentes formations du CSM »⁹ dans le cadre de leur relation avec le pouvoir politique sans autre précision sur la teneur de ces coutumes. Cette prise de position a ouvert grand la voie à de nombreuses interprétations et suscité tout un débat autour du développement de « coutumes » sur la base du principe de la communication entre des pouvoirs qui, il faut le noter, ne sont pas équivalents.

Il va sans dire que le fait d'invo-

L'avancement professionnel passe par les relations publiques entretenues avec les politiques

quer le « principe de coopération entre les pouvoirs » en tant qu'alternative au principe de la « séparation des pouvoirs » est une reconnaissance et une légitimation de l'empiètement du pouvoir politique sur le pouvoir judiciaire, une situation considérée comme « normale » et ne devant pas susciter l'inquiétude ou l'indignation. D'où les efforts déployés par le CSM pour minimiser la gravité de cette ingérence et la responsabilité des politiques concernés. Le président du CSM avait ainsi affirmé à la Legal Agenda que si les ingérences dues aux procédures d'adoption du décret de nominations existent bien, elles demeurent limitées et peu importantes. Il a en outre estimé que le Conseil est tout à fait capable de leur faire face aux cas où elles recèleraient un abus quelconque. Interrogé sur l'opportunité de s'en remettre à l'opinion publique dans de telles situations, il avait déclaré que « le Conseil n'a jamais eu recours à l'opinion publique et qu'il compte sur la bonne coopération avec le pouvoir exécutif »¹⁰.

Gaspillage des ressources judiciaires et écarts de conduite

Force est de constater que les dégâts causés à la Justice suite à ces concessions politiques et judiciaires sont énormes. Ces concessions portent gravement atteinte non seulement à l'organisation et à l'efficacité de la Justice, mais aussi à l'éthique des juges et à leur indépendance. Effectuer des nominations sur fond de concessions et de compromis politiques constitue une entorse claire aux critères objectifs qui devraient commander ce processus. Il faut également mentionner qu'en cas d'échec du processus (le cas s'est présenté à maintes reprises au cours des dix dernières années¹¹), la vacance de certains postes se prolonge inévitablement. En outre, toute suspension ou retard de ces nominations suppose le maintien d'un grand nombre de juges, fraîchement diplômés de l'Institut des études judiciaires, dans une situation d'expectative qui peut durer des années, avant qu'ils ne puissent commencer à remplir leurs premières fonctions judiciaires. Cela aboutit à un grand gaspillage des ressources judiciaires à un moment où les justiciables aspirent au contraire à une Justice plus rapide ou tout au moins, à un raccourcissement des délais des procès¹².

Cependant, le plus grave reste l'enseignement que les magistrats sont invités à tirer à chaque « round » de nominations, à savoir que la promotion professionnelle passe par les relations publiques entretenues notamment avec les politiques et leurs cercles d'influence respectifs au sein du système judiciaire. Et pourquoi, dans ce contexte-là, ne pas en arriver à la flagornerie, les juges se trouvant contraint parfois de flatter leurs « parrains » politiques en leur déclarant fidélité et/ou allégeance ? Par conséquent, la qualité du travail des juges aura moins d'impact sur leur évolution professionnelle, et ne leur permet, en principe, que de briguer les fonctions qui ne sont pas convoitées par les forces politiques ou les juges qu'elles soutiennent.

La règle est désormais claire : tout juge qui refuse de solliciter le soutien des politiques en raison de son attachement au principe de l'indépendance, finira par réaliser à la longue la vulnérabilité de sa situation et sera progressivement appelé à faire preuve de plus de flexibilité dans son comportement. Ceci est surtout vrai lorsqu'il a devant lui le modèle de ses collègues qui se sont pliés à la règle du fait accompli, après avoir renoncé à résister contre la discrimination dont ils sont victimes.

Plus encore, la communauté judiciaire dans laquelle évoluent les magistrats est à l'instar d'un grand miroir reflétant la représentation du juge considéré comme ayant « réussi » sa carrière en parvenant à gravir les échelons professionnels, une représentation qui contraste avec celle de son pair qui a « échoué » n'ayant pu évoluer en raison de sa raideur et de son comportement irréaliste et puriste.

Dans un tel contexte, le parcours professionnel se transforme en une sollicitation permanente faite au juge pour consolider ses rapports avec les forces politiques influentes. Il s'agit clairement d'un amendement implicite de la Charte déontologique des juges et une entorse aux règles d'indépendance et d'impartialité qu'elle consacre.

Il est d'ailleurs significatif que les institutions judiciaires, tout comme les juges, ne considèrent plus comme problématique le fait d'être affilié à un camp politique donné, puisque cette affiliation est devenue essentielle et normale dans le jeu de l'ascension professionnelle.

Face au besoin de discrétion que dicte ce genre d'anomalies, il est désormais de mise de chercher à maquiller le rapprochement entre les juges et les politiques en de prétendus liens d'amitié. Par conséquent, toute présomption de la Legal Agenda sur l'existence de cas de réprobation ou de sanction infligée à un juge à cause de sa proximité avec des personnes influentes, paraît foncièrement naïve¹³.

AVANT FIN 2019, LES FEMMES SERONT MAJORITAIRES PARMIS LES JUGES

Quid de la discrimination dans la répartition des postes judiciaires ?



Depuis le début des années 90, la part des femmes au sein de la justice a nettement augmenté. D'ici 2019, les prévisions indiquent que la parité hommes-femmes sera atteinte. Les femmes deviendront même majoritaires cette année-là. Dans les années 90, certains responsables au sein du ministère de la Justice avaient pourtant fait part de leur préoccupation quant à la féminisation de la justice. Ils ont été jusqu'à prendre des mesures pour freiner cette évolution, la plus flagrante étant l'exclusion de toutes les candidates du concours d'entrée à l'Institut des études judiciaires en 1993-1994. Mais du fait de plusieurs facteurs, notamment le manque d'effectifs dans la magistrature et l'évolution des mœurs, la présence des femmes est devenue inéluctable même pour les responsables les plus récalcitrants, mettant ainsi fin aux efforts déployés par la hiérarchie judiciaire pour inciter exclusivement les hommes à intégrer la justice.

Au-delà des chiffres, la véritable question est de savoir si les femmes exercent les fonctions judiciaires sur un même pied d'égalité que les hommes. N'y a-t-il pas, dans la pratique, une disparité ou une discrimination dans le partage des responsabilités selon les catégories de postes, au niveau de la spécialisation du poste ou de l'affectation géographique ? D'autres questions relatives à la mixité entre les deux sexes dans les instances judiciaires, ainsi qu'à l'impact de l'augmentation du nombre de femmes magistrats sur l'activité judiciaire en général, s'imposent. Elles feront toutefois l'objet d'études ultérieures.

L'évolution du nombre de femmes magistrats au Liban

Le nombre de femmes magistrats au sein de la justice judiciaire a atteint, le 10 octobre 2017 (date du dernier décret de nominations judiciaires) 248, contre 272 hommes. Le tableau no 1 montre que le pourcentage de femmes a augmenté de façon régulière en moins d'un quart de siècle, passant de 15 % à 47,5 %. Il est prévu qu'une majorité féminine au sein de la justice sera atteinte en novembre 2019 du fait de la réunion de deux facteurs. Le premier est le nombre supérieur de femmes parmi les juges stagiaires actuellement inscrits à l'Institut des études judiciaires (48

femmes contre 25 hommes). Le deuxième est le nombre supérieur d'hommes parmi les juges dont le départ à la retraite est prévu d'ici fin novembre 2019 (10 hommes contre seulement 2 femmes). Ainsi, selon un simple calcul, les juges seront répartis à cette date comme suit : 294 femmes contre 287 hommes, à moins d'avoir des nominations directes et soudaines de juges recrutés hors de l'Institut.

La répartition entre sexes des postes judiciaires selon leurs catégories

Nous aborderons ici la question de la répartition entre sexes des postes judiciaires, à la lumière des décrets de nominations et permutations publiés successivement en 2004, 2010 et 2017, cette période ayant connu des transformations majeures quant à l'occupation par les femmes de certains postes judiciaires.

Les postes à haute responsabilité

En ce qui concerne ces postes, nous remarquons une nette prédominance des hommes. En effet, si certains postes restent jusqu'à présent réservés exclusivement aux hommes (comme les postes du président de la Cour de cassation, du procureur général près la Cour de cassation, du procureur général financier, du commissaire du gouvernement près la justice militaire et du premier juge d'instruction près la justice militaire), d'autres ont connu récemment une ouverture même si la présence des femmes y reste très faible. En effet, une femme sur six occupe l'un des postes suivants : les premiers présidents des Cours d'appel, les procureurs généraux près les Cours d'appels et les premiers juges d'instruction. De même, le taux de femmes occupant le poste de présidente de chambre à la Cour de cassation n'a pas dépassé les 1/10. Il convient de noter que c'est en 2010 que les postes à la présidence de la chambre à la Cour d'appel ont été ouverts aux femmes, ainsi que les postes de procureur général près la Cour d'appel et ceux de la présidence de chambre à la Cour de cassation. Il faudra attendre jusqu'en 2017 pour voir les femmes accéder au poste de premier juge d'instruction.

Les postes d'avocats généraux et de juges d'instruction

Ces postes se caractérisent par la capacité de leurs titulaires à prendre des décisions immédiatement applicables en matière de détention des personnes et de libertés individuelles. Ils revêtent donc à la fois une importance sur le plan politique ainsi que sur celui des droits fondamentaux. Compte tenu de l'évolution historique de la répartition de ces postes entre les sexes, on relève d'abord le fait suivant : l'augmentation du taux d'occupation de ces postes par les femmes est survenue plus tardivement que celle des postes judiciaires moins sensibles.

Il faut signaler que les postes de juges d'instruction étaient, dans le décret de nominations de 2004, entièrement réservés aux hommes. Cependant, le nombre de femmes occupant ces postes a connu une nette évolution dans le décret de nominations de 2017. Leur pourcentage est ainsi passé de 9,5 % en 2010 pour atteindre 32,5 % en 2017.

Et alors que la répartition entre sexes des postes au sein du ministère public a connu un certain progrès à partir de 2003/2004, le taux d'occupation de ces postes par les femmes a connu un réel bond en 2017. Ainsi, nous constatons que le pourcentage d'avocatesses générales est passé de 0 % en 1993, à environ 15 % entre 2003 et 2017, pour ensuite doubler avec le décret de nominations de 2017, atteignant 32 %.

La présidence des chambres

Ces postes présentent un intérêt particulier pour les juges ayant atteint un certain grade. Leur occupation constitue donc une étape significative dans leur avancement professionnel. Bien que le degré d'attrait pour ces postes varie selon leur nature ou leur situation géographique, nous constatons une augmentation régulière du nombre de femmes les occupant, comme le montre le tableau no 2. Si la présence masculine continue de prédominer à la présidence des chambres de Cours d'appel, les femmes, quant à elles, sont devenues, depuis 2004, majoritaires à la présidence des Conseils prud'homaux et, à partir de 2017, à la présidence des tribunaux de première instance. Cependant, malgré le renforcement de la présence féminine à ces postes, on constate après vérification que l'augmentation la plus importante touche les postes qui traitent essentiellement des affaires civiles, ce qui est le cas de toutes les chambres de première instance, prud'homales et pour une partie des chambres de la Cour d'appel. C'est ce que nous exposerons en détails ci-après.

Les juges uniques et les juges fonciers

Ces postes attirent les juges du-

rant leurs premières années de fonction. Ils préfèrent généralement ces positions à celles de membres au sein des chambres de première instance, ou de conseillers à la Cour d'appel. A la lumière de l'évolution de la répartition de ces postes entre les sexes, nous remarquons que les femmes ont acquis, avec le décret de nominations de 2017, la majorité des postes de juges uniques (58 %) et que leur pourcentage parmi les juges fonciers équivalait au pourcentage de femmes dans la magistrature tel que ressortant du décret de 2017, soit 47 %.

Les postes les moins attractifs pour les juges

Pour parachever cette vue d'ensemble, il reste à examiner la répartition des postes considérés en général comme les moins attractifs pour les juges. Il s'agit des postes de conseillers aux Cours d'appel et à la Cour de cassation, ainsi que les postes de membres des chambres de première instance. Le tableau no 2 montre une majorité écrasante pour les femmes membres des chambres de première instance (71 %), ainsi qu'une nette majorité de conseillers aux Cours d'appel (52 %). Quant au pourcentage global d'occupation de ces postes par les femmes, il atteint 55,5 %.

D'après le tableau no 2, nous pouvons avancer plusieurs conclusions. Durant la dernière décennie, la présence des femmes à divers postes a connu une évolution remarquable, constatée notamment dans le décret de nominations de 2017, qui leur a permis d'investir notamment des postes au sein du ministère public et de la justice d'instruction. Malgré ces progrès, la discrimination à l'égard des femmes demeure claire dans la répartition de certains postes. C'est ce qui transparaît dans l'attribution des postes à haute responsabilité, ou des

Plus un poste judiciaire est sensible, plus la probabilité qu'il soit occupé par un homme reste élevée

postes considérés plus sensibles (ministère public et justice d'instruction) dans lesquels le pourcentage de femmes demeure moindre à des degrés différents, par rapport à leur pourcentage global au sein de la justice. Inversement, la part des femmes augmente considérablement dans les postes les moins attractifs, tels que les postes de conseillers et membres de chambres des différents degrés de juridictions. D'ailleurs, les femmes ont tendance à être majoritaires dans tous les autres postes considérés « non sensibles » et « de moindre importance ». C'est le cas pour les postes de juges uniques et de président(e)s des chambres de première instance et des conseils prud'homaux.

La répartition entre les sexes dans les postes judiciaires selon la spécialisation

En comparant l'évolution du nombre de femmes à travers les différentes nominations de 2004, 2010 et 2017, nous pouvons constater ce qui suit : Durant toutes ces années, les femmes étaient plus présentes aux postes civils qu'aux postes pénaux. En effet, dans le décret de nominations de 2004, le pourcentage de femmes occupant des postes à caractère pénal ou mixte a atteint 12,5 %, tandis que ce pourcentage avait plus que triplé dans le domaine civil, pour atteindre 44,5 %. Il en est de même en 2010, même si la différence entre ces deux pourcentages est passée du triple au double, le pourcentage de femmes occupant chacun de ces deux domaines ayant atteint respectivement les 24,5 % et 55 %. En 2017, et suite au renforcement de la présence féminine aux postes de juges d'instruction et au ministère pu-

Tableau no 2 : Le pourcentage de femmes selon la catégorie de postes judiciaires

Année	2004	2010	2017
	Catégorie		
Postes à haute responsabilité	0%	9%	15%
Avocats généraux et juges d'instruction	8,5%	12,5%	33,5%
Présidents des chambres	29%	40,5%	49%
Juges uniques et fonciers	49,5%	41%	56,5%
Conseillers et membres des chambres	29,5%	54%	55,5%

Tableau no 3 : Le pourcentage de femmes selon la spécialisation

Année	2004	2010	2017
	Spécialisation		
spécialisation pénale ou mixte	12,5%	24,5%	37%
Spécialisation civile	44,5%	55%	62,5%

Tableau no 4 : Le pourcentage de femmes selon la situation géographique des tribunaux

L'année	1993	2004	2009	2010	2017
Les régions (ensemble de gouvernorats)	Total des femmes occupant des postes dans le tribunal / ensemble des juges travaillant dans ce tribunal.				
Beyrouth et le Mont Liban	17%	32%	43%	43,5%	53%
Les autres gouvernorats	5%	22,5%	25,5%	26,5%	36%

blic, le pourcentage de femmes occupant des postes à caractère pénal a atteint 37 %, contre 62,5 % dans le domaine civil. Ces pourcentages confirment que la répartition inégale des postes entre les sexes devient plus visible dès lors que l'on prend en compte la spécialisation (pénale ou civile) et la teneur des fonctions occupées, comparées à l'inégalité qui ressort de la seule prise en compte des responsabilités (président de chambre, conseiller, etc.) à assumer. Cela est probablement dû au caractère sensible des fonctions pénales, qui sont de ce fait largement plus politisées.

La répartition entre les sexes selon le critère géographique

Les femmes magistrats sont-elles réparties de manière proportionnelle dans tous les tribunaux du Liban, ou bien sont-elles plus présentes dans certaines régions plutôt que dans d'autres ? L'étude des modalités de cette répartition fournit une indication sur la mentalité des personnes chargées d'organiser les nominations et permutations judiciaires ainsi que sur leur perception du degré d'acceptation des femmes dans certaines localités. Les chiffres sont également susceptibles de nous fournir des éclaircissements, quoique dans une moindre mesure, sur le souhait des femmes magistrats de travailler dans les grandes villes plutôt que dans les régions, sachant que les juges n'ont pas le dernier mot quant au choix de leur lieu d'affectation.

A cet effet, nous avons considéré la répartition entre les sexes des juges travaillant dans les divers tribunaux en trois étapes. Premièrement, la répartition entre les sexes des juges selon les gouvernorats (mohafazat). Dans un deuxième temps, nous avons considéré le pourcentage de répartition selon les sexes après avoir opéré une distinction entre deux ensembles de gouvernorats : Beyrouth et le Mont-Liban, les autres gouvernorats. Ces regroupements régionaux s'expliquent par l'hypothèse selon laquelle l'environnement social, l'importance de la fonction et ses défis sont similaires au sein des deux ensembles (régions) entre lesquels nous avons distribué les gouvernorats.

Dans un troisième temps, nous avons considéré les pourcentages de répartition entre les sexes après avoir opéré une distinction entre les tribunaux situés au centre de chacun des gouvernorats (situés à Tripoli, Zahlé,

Saïda), et les autres tribunaux périphériques (dans ces gouvernorats). Cette distinction entre tribunaux du centre et tribunaux de la périphérie est fondée sur l'hypothèse selon laquelle les localités situées en dehors des centres des gouvernorats considérés pouvaient paraître comme présentant certaines particularités susceptibles d'avoir un impact direct sur le travail des femmes qui y sont affectées.

Les données du tableau no 4 mettent en relief plusieurs points. Tout d'abord, le fait que le nombre de femmes a progressivement augmenté dans toutes les instances judiciaires et les tribunaux répartis sur l'ensemble du territoire libanais, reflétant par là-même l'augmentation globale du nombre de femmes parmi les juges.

Ensuite, le fait qu'il existe une disparité entre les pourcentages de femmes affectées dans les différents gouvernorats. Alors que les femmes ont été affectées à la majorité des postes judiciaires à Beyrouth et au Mont-Liban suite au décret de nominations de 2017, leur pourcentage global dans le reste des gouvernorats ne dépasse pas les 36 %. Le pourcentage de femmes se trouve au Mont-Liban et atteint 56,5 %, alors que le pourcentage de femmes y est constaté à Nabatiyeh (17 %). Cependant, il est à noter que cette disparité se réduit dans certains gouvernorats, comme dans la Békaa, où le pourcentage des femmes atteint les 42 %, et dans le Nord, avec un pourcentage de 40 %, soit respectivement une différence de cinq et de sept points par rapport au pourcentage total de femmes au sein de la magistrature.

Le dernier point à relever est la disparité dans le pourcentage des femmes affectées aux différents tribunaux qui s'accroît lorsque l'on compare la situation dans les tribunaux situés au centre des gouvernorats à celle des tribunaux situés en périphérie. Ainsi, hormis les tribunaux du Mont-Liban, le pourcentage de femmes occupant des fonctions en dehors des centres des gouvernorats chute à 22,5 % du total des juges qui y sont affectés. En effet, même au sein de la Cour d'appel de la Békaa, où le pourcentage de femmes magistrats occupant des fonctions dans le centre du gouvernorat atteint 46,5 % du total de juges qui y sont affectés, ce pourcentage diminue jusqu'à 25 % dans le reste des tribunaux relevant de ce gouvernorat, dont les tribunaux de Baalbeck-Hermel.

Responsabilité des juges : les mécanismes alternatifs se multiplient aux dépens de la procédure ordinaire

La mise en œuvre de mécanismes de responsabilisation au sein de la Justice constitue l'une des principales garanties de son indépendance. Ce constat résulte du fait que les principes démocratiques exigent la mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes de la part des acteurs publics, à la mesure de leur degré de responsabilités. Par ailleurs, la nature de la fonction judiciaire requiert la confiance publique en l'impartialité des personnes qui l'exercent. Dans les discours sur la réforme judiciaire au Liban, on relève toutefois une erreur récurrente due à la séparation souvent faite entre les problématiques liées à la responsabilisation des juges et celles liées à leur indépendance. Il faudrait plutôt les considérer comme corollaires, toutes les deux inhérentes à l'exercice d'un pouvoir judiciaire transparent et indépendant.

L'indépendance séparée du principe de la responsabilisation est ainsi à même de susciter une suspicion généralisée à l'égard de la justice, en déplaçant celle-ci de sa transparence et donc de la garantie d'une confiance et d'une protection populaires. De même, une responsabilisation des acteurs judiciaires en l'absence de garanties d'indépendance peut devenir un moyen d'intervenir dans le travail de la Justice et de porter atteinte à son indépendance dans son ensemble. Cela peut se produire notamment lorsque la mise en œuvre de cette responsabilité est utilisée comme arme contre les juges qui résistent à l'autorité politique. Elle serait au contraire neutralisée dès lors que les acteurs judiciaires se plient aux desiderata du pouvoir politique en place. C'est la raison pour laquelle nous retrouvons dans la littérature judiciaire une réflexion qui met en avant la nécessité d'harmoniser les exigences de la responsabilité avec les garanties de l'indépendance, par le biais notamment de l'instauration de garanties entourant la mise en œuvre de la responsabilité des juges pour éviter tout abus, comme par exemple les garanties d'un procès équitable.

Depuis un certain temps, nous constatons une tendance croissante chez les autorités politiques mais aussi au sein du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) consistant à ignorer les « mécanismes ordinaires » de la mise en œuvre de la responsabilité (les mécanismes légaux), et à les contourner, sous prétexte de leur inefficacité, et ce dans le but de promouvoir d'autres mécanismes « alternatifs » ou « parallèles ».

En dépit de la diversité des mécanismes alternatifs, ils partagent tous une caractéristique commune : l'absence des garanties du procès équitable pour le juge. Cette absence ouvre la voie à une sélectivité dans la mise en œuvre de cette responsabilité et donc à des pratiques accentuant la mainmise sur la Justice. La promotion de ces mécanismes alternatifs se fonde souvent sur un discours populiste qui rejoint le mécontentement généralisé face aux performances de l'institution judiciaire. Ce discours consiste à présenter ses propres auteurs – les acteurs politiques – comme « bienveillants », s'attendant à protéger les citoyens des méfaits d'une Justice libanaise gangrenée par la corruption, la paresse, et l'incompétence. Un tel discours repose sur un diagnostic erroné du problème et par conséquent, sur des solutions inefficaces : alors qu'il occulte les véritables raisons de l'échec des mécanismes ordinaires de mise en œuvre de la responsabilité, dû à des ingérences chroniques des forces politiques destinées à immuniser les juges qui leur sont affiliés, ce discours fait en même temps la promotion de solutions qui élargissent le cadre de ces ingérences, en les justifiant par l'argument de la nécessité « de sauver la justice ». Comme si le traitement du fléau de la partialité et de l'inefficacité de la Justice se faisait par ce qui est à l'origine même de ce fléau : la volonté de contrôler la Justice libanaise. La prolifération de ces mécanismes parallèles a donc pour effet d'affaiblir la Justice et de renforcer son allégeance à la

classe politique, le tout étant placé sous le signe de sa « réforme ».

« Mécanismes ordinaires » de mise en œuvre de la responsabilité : les aléas

Les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité des juges sont, conformément aux normes internationales, entourés de garanties pour empêcher qu'ils soient utilisés en vue d'influencer l'action des juges. La loi sur l'organisation judiciaire au Liban a ainsi consacré plusieurs garanties. Il s'agit notamment de la création de l'Inspection Judiciaire, composée exclusivement de juges qui bénéficient de garanties supplémentaires par rapport aux autres juges, comme le principe d'immovibilité. Cette instance est dotée du pouvoir exclusif d'enquêter sur les plaintes adressées contre les juges et leurs auxiliaires et de les traduire devant le Conseil disciplinaire. La loi a ainsi établi une séparation claire entre les autorités chargées des poursuites et des sanctions d'une part et l'autorité d'enquête (l'Inspection judiciaire). Le déclenchement de la poursuite peut se faire par tout individu lésé, tandis que l'autorité disciplinaire – donc de sanction – est représentée par les instances de premier degré et d'appel mises en place par le CSM.

Cependant, et malgré l'importance

Les ingérences politiques accompagnées de violence visent à neutraliser l'inspection judiciaire

de ces garanties, on peut repérer les failles que recèle ce système de responsabilité en œuvre au Liban. Pour certains observateurs, ces failles sont dues au fait que l'Inspection judiciaire et l'instance disciplinaire se composent l'une et l'autre exclusivement de juges, rarement enclins à mettre en œuvre la responsabilité de leurs pairs¹. Dans la pratique cependant et au-delà de ce risque corporatiste, on peut relever plusieurs exemples d'ingérences politiques accompagnées parfois de violence exercée à diverses étapes du processus de mise en œuvre de cette responsabilité, dans le but de la neutraliser ou du moins de l'entraver.

L'intervention la plus violente est sans doute celle dont avait été victime le regretté président de l'Inspection judiciaire, Abdel Basset Ghandour, au début de la période de tutelle syrienne sur le Liban après la fin de la guerre civile, un épisode qui a laissé une trace profonde dans la mémoire collective des magistrats libanais. Les services secrets syriens avaient en effet perquisitionné le domicile du grand magistrat en le forçant à les accompagner hors de chez lui et en cherchant à l'humilier, à cause d'une enquête que l'inspection menait sur un juge proche des services syriens². La Legal Agenda a également documenté des témoignages concernant la mise à feu de la voiture de l'un des présidents de l'Inspection judiciaire dans les années 1990, suite à la poursuite disciplinaire engagée contre un juge haut placé. Des sources ont également évoqué l'existence de « tranchées » entre le Procureur général près la Cour de cassation et l'Inspection judiciaire dans les années 1990, suite à la position soutenue par cette dernière selon laquelle le Ministère public ne pouvait entamer des investigations, en vertu de l'ancien Code de procédure pénale³.

Mais le témoignage le plus flagrant (et qui sonne comme un aveu au sujet des ingérences politiques) est consigné dans les procès-verbaux des délibérations du Parlement en 1965, lors du débat sur « la loi de l'épuration de la Justice »⁴. À cette occasion, nombre de députés avaient exigé la fin des ingérences dans le travail de l'Inspection judiciaire comme substitut à la mise en œuvre selon eux injus-



tifiées des mécanismes d'épuration sans procès prévus par le projet de loi alors débattu. En effet, un certain nombre de députés avaient attribué le déclin de la qualité du travail judiciaire à la faiblesse de l'Inspection judiciaire ainsi qu'à la multiplication des ingérences politiques dans son action. Le député Subhi al-Mahmassani avait ainsi déclaré à l'époque que l'Inspection se résumait à la production d'un rapport qui était systématiquement jeté dans les tiroirs, et qu'il y avait un manque d'intérêt certain pour une inspection rigoureuse. Le député Kamal Joublatt avait également considéré que la réforme réelle commençait par l'interdiction des ingérences du pouvoir politique dans l'action de la Justice. Ces ingérences avaient abouti, selon lui, à la neutralisation des institutions judiciaires, notamment l'Inspection judiciaire, ce qui avait empêché la mise en œuvre du principe de la responsabilité au sein de la Justice. M. Joublatt avait soutenu⁵ que « durant le mandat français, aucun juge, quel que fut son pouvoir au sein de l'État, n'osait retarder un dossier, même d'un seul mois. Si cela se produisait, il était poursuivi par l'Inspection judiciaire qui lui demandait pourquoi ce dossier était toujours en suspens et enfoui dans son tiroir ». Autre exemple, trente ans plus tard, lorsqu'un quotidien⁶ rapporte en 1998, en se fondant sur les propos de l'un des responsables de l'Inspection, qu'environ 200 plaintes déposées contre des juges par des justiciables demeuraient en suspens, et qu'il fallait en discuter en privé avec le Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Ce responsable avait même établi un lien entre l'activation de ces dossiers à l'Inspection et le nouveau mandat présidentiel, preuve supplémentaire qui illustre la conviction répandue au sein même de la magistrature vis-à-vis

Durant la période post-Taëf, le nombre des membres de l'Inspection était réduit à 5 ou 6 juges sur les 11 prévus par la loi

de l'influence que peuvent avoir les forces politiques sur la capacité des juges de l'Inspection à mener les dossiers à terme. Ces interventions visant à neutraliser l'Inspection judiciaire pourraient être certes liées aux considérations confessionnelles qui sont inhérentes au système politique en place. A titre d'exemple, les liens entre les dirigeants politiques et certains membres du CSM appartenant à leur communauté religieuse facilitent l'ingérence de ces dirigeants dans l'action du Conseil⁷. Il en est de même pour l'Inspection judiciaire dont tous les membres sont nommés par le pouvoir exécutif. Tout comme le CSM, l'Inspection est composée aujourd'hui de dix membres, choisis sur la base d'une égalité communautaire. C'est ce qu'avait déjà souligné le regretté Nassib

Tarabay, éminent juge et cofondateur à la fin des années 60 de l'association des juges libanais, le « Cercle d'études judiciaires », dans sa célèbre conférence sur les nominations et permutations judiciaires, dans laquelle il avait déclaré que la composition de l'Inspection reflétait un consensus confessionnel⁸.

Dans ce même ordre d'idée, nous constatons que jusqu'en 2010, la majorité des postes de l'Inspection judiciaire étaient restés vacants, ce qui témoigne d'une volonté politique de marginaliser son rôle, ou du moins d'alimenter le sentiment de son inutilité. Bien que la loi sur l'organisation judiciaire prévoie que l'Inspection est composée de 11 membres, la réalité des nominations est venue contredire le texte de loi. En effet, durant la période post-Taëf, le nombre des membres de l'Inspection était constamment limité à 5 ou 6 juges. Cette situation s'est poursuivie après l'élection du président Émile Lahoud, en dépit du durcissement du discours anti-corruption à l'époque, y compris la corruption au sein de la Justice.

Il convient de noter que les obstacles qui empêchent la mise en œuvre de la responsabilité ne tiennent pas uniquement à l'action de l'Inspection (l'autorité d'enquête), mais également et très souvent, à celle des Conseils disciplinaires de première instance ou d'appel (l'autorité de sanction). Les membres du Conseil de discipline sont en effet nommés par le président du CSM, tandis que les membres de l'Instance suprême de discipline sont nommés par le CSM dont le président est également placé à la tête cette instance. Les Conseils disciplinaires sont ainsi susceptibles d'être soumis à la même pression exercée sur le CSM pendant la période des nominations et permutations judiciaires et éventuellement par le biais des mêmes canaux. Ceci s'est confirmé durant la période 2005-2008 durant laquelle 17 saisines du Conseil de discipline sont demeurées en suspens, certaines ayant été réactivées par le CSM cinq ans plus tard, comme l'a révélé l'ancien ministre de la Justice Ibrahim Najjar⁹. Parallèlement, de nombreuses infractions n'ont abouti en définitive qu'à des peines réduites, telles que le blâme ou la rétrogradation¹⁰, des sanctions qui ne reflètent pas la gravité des infractions mises en cause. Cela est notamment dû à l'absence, dans la loi sur l'organisation judiciaire, de toute règle consacrant le principe de proportionnalité entre la sanction et la gravité de l'infraction, et au secret des décisions disciplinaires qui empêche tout débat entourant leur opportunité ou l'examen de l'évolution de la jurisprudence à cet égard. Il demeure ainsi qu'en dehors des décisions disciplinaires aboutissant à la révocation du juge de ses fonctions, toutes les procédures d'inspection et de discipline restent entourées de secret, ce qui accroît les doutes des justiciables et affaiblit leur confiance dans les mécanismes de la responsabilisation. La partie plaignante ignore ainsi totalement le sort de sa plainte.

« Mécanismes alternatifs » de mise en œuvre de la responsabilité : un danger réel

Devant la faiblesse de la mise en œuvre de la responsabilité or-

dinaire et de ce fait, de la perte progressive de la confiance du public, d'autres mécanismes se sont développés, essentiellement à caractère populiste, loin de toute réflexion sur la réalité de leur contenu ou de leur efficacité. Dans la plupart des cas, la marge d'intervention politique s'est élargie à travers ces mécanismes nouveaux, et se double d'un affaiblissement des garanties du juge ou de sa capacité à se défendre. Ainsi, au lieu de prendre les mesures nécessaires pour réactiver les voies ordinaires (et légales) de mise en œuvre de la responsabilité, le prétexte de la défaillance de ces dernières est avancé pour créer des mécanismes alternatifs qui aboutissent au final, en dépit de certains succès enregistrés ici et là, à la consécration de pratiques dangereuses qui renforcent et approfondissent la dépendance et la faiblesse de la Justice. Nous nous contenterons ici de souligner deux mécanismes alternatifs : les investigations alternatives et l'épuration sans procès. À ces deux modes, on pourrait ajouter le transfert punitif de poste et l'incitation à la démission, que ces lignes ne permettront pas de développer.

Les investigations alternatives : ingérences déguisées

Parallèlement au déclin du rôle de l'Inspection judiciaire et à la faiblesse de son interaction avec les justiciables et l'opinion publique, certaines autorités ont cherché à exploiter cette situation. Au lieu de réformer l'Inspection et ses méthodes de travail, ces autorités ont cherché à combler le vide par la mise en place de mécanismes alternatifs de plainte et d'enquête. Par exemple, le CSM a mis en place ces dernières années un

Le prétexte de la défaillance des mécanismes ordinaires pave la voie à des mécanismes alternatifs qui renforcent la dépendance des juges

système pour recueillir les plaintes des citoyens auprès de son secrétaire général, tout en confiant aux membres de ce secrétariat la tâche d'assurer leur suivi auprès de leurs collègues juges, en vue de prendre la position appropriée à leur égard¹¹.

Les ministres de la Justice sont également intervenus de différentes manières dans ce domaine. Alors que la loi autorise le citoyen à présenter sa plainte auprès de l'Inspection judiciaire par l'intermédiaire du ministère de la Justice, le ministère a utilisé cette compétence de réception des plaintes pour entamer lui-même des enquêtes, soit par le biais du ministre directement, soit à travers les conseillers désignés par ce dernier (dont certains sont des juges). Le ministère a souvent justifié ces pratiques en affirmant que la procédure de saisine de l'Inspection judiciaire lui permettait de mener une enquête préliminaire afin de déterminer le caractère sérieux ou non d'une plainte. D'ailleurs, le rôle du ministère s'est souvent amplifié par le biais de sa proximité avec les partisans du groupe politique auquel appartient le ministre, ou ceux des partis qui lui sont alliés. S'ajoute à cela la capacité de communication médiatique dont dispose le ministre. Cet aspect a atteint son apogée avec le ministre actuel de la Justice, Sélim Jreissati, qui a œuvré à la promotion par le biais des médias du rôle du ministère dans la supervision du travail des juges, partant du fait que le ministre de la Justice est le ministre de « la performance judiciaire » ou du service public¹². Il a même été jusqu'à donner des instructions au juge, dans l'affaire « Al-Rif », en présence des médias, sous prétexte que cette affaire faisait partie des dossiers brûlants, des « Front files »¹³. Cela

représente une invitation adressée à tout citoyen lésé à soumettre sa plainte au ministère, avec ce que cela implique de légitimation des pratiques d'ingérence dans la Justice en faveur des justiciables dans certains cas, mais le plus souvent en faveur des forces et des partis politiques. À la suite de vives critiques de la part de la Legal Agenda soulignant la gravité de ces pratiques qui renforcent la mainmise du pouvoir exécutif sur la Justice¹⁴, le bureau d'Information du CSM a publié, le 19/5/2017, une déclaration annonçant un accord conclu entre le ministre de la Justice et le Président du CSM en vue de l'adoption d'une approche unifiée, consistant à transférer les plaintes déposées contre les juges à l'Inspection Judiciaire. Cependant, plusieurs éléments permettent de confirmer la persistance des pratiques « d'investigation préliminaire » au sein des deux instances. Il résulte de cet état de fait un accablant des juges, envahis de prises de contact et de demandes d'éclaircissement formulées par différentes autorités intervenant sous le prétexte de l'enquête. Mais le plus alarmant reste que ces mesures sont susceptibles de renforcer la mainmise du ministre de la Justice et du CSM (dont l'indépendance est loin d'être garantie) sur les juges, accentuant leur capacité à intervenir dans leur travail et à influencer leurs actions.

L'épuration sans procès : le droit de défense bafoué

Nous arrivons ici à la procédure la plus dangereuse, qui consiste à révoquer le juge sans passer par les procédures d'investigation et de procès. Cette procédure doit sa popularité à l'échec, pour les raisons expliquées ci-dessus, des voies normales destinées à assainir la Justice et à y renforcer le sentiment de responsabilité. Si cette procédure a fait l'objet de plusieurs textes législatifs par le passé (la loi sur l'épuration de la Justice (1965), ou le projet de loi sur la levée de l'immunité des juges pour une période déterminée (1999)), elle est instaurée depuis 2001 par l'article 95 de la loi sur l'organisation judiciaire qui permet au CSM de déclarer un juge incapable par une décision définitive prise par une majorité de 8 à 10 voix, sur recommandation de l'Inspection judiciaire. La décision intervient dans ce cas après avoir entendu le juge concerné mais en dehors de tout procès et donc sans qu'il ne puisse se défendre et, plus grave encore, sans qu'il ne bénéficie d'un droit de recours contre la décision de le révoquer. Et alors que de nombreux politiques (dont plusieurs anciens ministres de la Justice : Charles Rizk, Ibrahim Najjar et Chakib Cortbawi) ont estimé que la mise en œuvre de cet article est nécessaire pour garantir un assainissement rapide de la Justice, toute analyse sérieuse des conditions de son application laissent entrevoir les faibles chances de le voir s'appliquer à l'encontre de juges bénéficiant d'une couverture confessionnelle et politique, juges qui sont en général les plus dangereux. En effet, comment imaginer pouvoir obtenir 8 voix entre les 10 membres du Conseil pour révoquer un juge bénéficiant d'une telle protection, alors que le pouvoir exécutif nomme 8 de ces membres, souvent désignés parmi ceux qui lui sont les plus proches ? Quand bien même il y aurait une volonté politique de protéger le principe de la mise en œuvre de la responsabilité des juges des intérêts et des calculs politiques (rien ne montre à ce jour que cette volonté existe), n'est-il pas alors préférable d'investir cette volonté présumée pour consolider les voies ordinaires et « légales », garantes de l'indépendance judiciaire, en les rendant plus efficaces ? Cette question suffit en elle-même pour souligner le caractère peu sérieux et démagogue du discours défendant l'article 95.

Malgré le tumulte provoqué depuis des années par l'article 95, ce dernier n'a effectivement été mis en œuvre qu'une seule fois, et ce durant le mandat du ministre Cortbawi. Le CSM avait en effet convoqué en octobre 2013 un juge sur le fondement de l'article 95. Anticipant la séance prévue pour son audition, ce dernier présenta sa démission. Dans les autres cas de figure, la seule menace de recourir à l'article 95 avait dû suffire¹⁵.

Le ministère public : une mainmise du pouvoir sur les libertés des citoyens ?

Les procureurs jouent un rôle central dans le système judiciaire. Ils supervisent les différents secteurs de la police judiciaire, liée aux enquêtes préliminaires dans les affaires criminelles. À ce titre, ils jouent un rôle essentiel dans la collecte et la vérification des preuves afin de pouvoir déterminer la responsabilité pénale. Ils ont une grande latitude d'action : ils peuvent initier des poursuites fondées sur des preuves solides, ou décider de ne pas le faire. Ils peuvent également fabriquer des dossiers de toutes pièces à des fins de pression, ou constituer des dossiers vides pour justifier une relaxe. En outre, le ministère public, conformément à la loi, a le pouvoir de placer un individu en détention provisoire pour une période n'excédant pas quatre jours, bien que dans la pratique, cette limite soit fréquemment et largement dépassée. Par conséquent, il n'est pas exagéré de dire que le ministère public reflète le mieux la réalité de l'activité judiciaire et a une influence déterminante sur la confiance que place le public dans le système judiciaire. Dans cet article, nous chercherons à mettre en évidence les éléments les plus importants qui définissent les orientations du ministère public et son activité aujourd'hui au Liban.

Structure du ministère public

Le ministère public est actuellement structuré en trois niveaux. Au haut de la pyramide, se trouve le procureur général près la Cour de cassation qui est assisté par des avocats généraux (actuellement au nombre de dix). Le deuxième échelon est constitué des procureurs généraux près les cours d'appel (un procureur général est prévu pour chacune des cours d'appel réparties sur les six gouvernorats (mohafazats), sachant que les trois gouvernorats établis après 2003 sont toujours sans cours d'appel). À ce niveau, se trouvent également le procureur militaire et le procureur général financier. Chacun des procureurs composant le deuxième échelon dirige un département du ministère public avec pour charge de déterminer les conditions d'organisation du travail. Le troisième échelon comprend les 46 avocats généraux qui travaillent dans les départements mentionnés plus hauts. À la faveur du Code de procédure pénale de 2001¹, les Parquets sont devenus, du moins en théorie, indépendants du ministre de la Justice. Ainsi, selon l'article 13 de ce Code, l'autorité du procureur général près la Cour de cassation s'étend à tous les membres du Parquet. Cet article 13 est intervenu en contradiction avec l'article 45 de la loi sur l'organisation judiciaire qui soumettait les magistrats et les magistrats du Parquet au ministre de la Justice, d'où l'abrogation implicite de ce dernier. Par conséquent, le ministre de la Justice n'a plus (en principe) de pouvoir hiérarchique sur le ministère public au Liban.

Selon le décret de nominations de 2017, le nombre total des membres du ministère public s'élève à 65 magistrats. Alors que les différents tribunaux souffrent d'une insuffisance d'effectifs, le nombre des membres du ministère public est en excédent par rapport au nombre fixé à l'origine pour ce cadre, qui est limité à 57 membres. Il s'agit là d'une volonté claire de la part des concepteurs des nominations de leur accorder un rôle prioritaire par rapport aux autres postes judiciaires. Contrairement à de nombreux systèmes judiciaires, notamment ceux qui évoluent dans l'orbite du système français, le procureur général près la Cour de cassation au Liban a des pouvoirs exceptionnels. Outre le fait de pouvoir enquêter sur toutes les affaires de nature pénale et de pouvoir lever l'immunité des agents publics, il est pratiquement le seul à donner des instructions, qu'il s'agisse d'une instruction à caractère général ou privé. Il peut donner des instructions à tous les membres du ministère public, y compris les procureurs du niveau inférieur de la pyramide, sans passer par le deuxième échelon (procureurs généraux près les cours d'appel). Ce changement a pratiquement abouti à la concentration du pouvoir du ministère public entre les mains d'un seul juge, qui est le procureur général près la Cour de cassation. Si nous excluons le ministère public près les tribunaux militaires

(qui sont des tribunaux exceptionnels), le seul ministère public spécialisé est aujourd'hui le ministère public financier. Alors que des projets de lois prévoyaient la mise en place de procureurs spécialisés dans le domaine de la protection contre la violence domestique et celui de l'environnement, le Parlement a rejeté ces propositions en confiant cette tâche à l'un des avocats généraux en place au niveau de chaque juridiction pour connaître de ces questions.

L'indépendance du ministère public

Nous avons tendance à penser que la nomination du procureur général près la Cour de cassation à la tête du ministère public, plutôt que le ministre de la Justice, renforce l'indépendance du Parquet vis-à-vis du pouvoir exécutif. Cependant, cette indépendance reste largement formelle et incomplète, comme on peut le constater dans la pratique judiciaire. Il faut relever tout d'abord que la nomination et la révocation du procureur général près la Cour de cassation et du procureur général financier se fait par décret. En effet, le procureur général près la Cour de cassation est nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice, sans que les ins-

tructions en vue d'assurer l'augmentation du nombre de postes « réservés » à l'une ou l'autre des communautés en fonction des régions concernées.

Bien qu'il soit théoriquement possible de discuter de la légitimité de la question de la représentation confessionnelle au sein du système judiciaire, il est très dangereux en pratique de convertir les garanties de représentativité confessionnelle en un jeu de quotas permettant à chacun des dirigeants politiques d'avoir son mot à dire (et parfois d'avoir le dernier mot) pour pouvoir à des fonctions qui reviendraient ainsi de facto aux communautés dont ces dirigeants sont issus et qu'ils affirment représenter. Nous avons clairement pu constater cette déviation lors des dernières nominations (2017), où chacun des dirigeants a eu droit à nommer les procureurs généraux de sa confession sous menace de faire avorter l'ensemble du processus. À l'exception de quelques-uns des postes les plus importants (celui de procureur général du Mont-Liban ou du commissaire du gouvernement près le tribunal militaire), ces nominations sont passées sans susciter ni débats ni dénonciations.

Il convient de noter ici qu'avec le dernier décret de nominations, les membres du ministère public ont été répartis en fonction de l'équilibre souhaité entre chrétiens et musulmans (33 chrétiens et 32 musulmans), ainsi qu'en fonction d'un équilibre entre les différentes communautés au sein de ces confessions : les chrétiens ont été répartis comme suit : 21 maronites, 6 grecs-orthodoxes et 6 grecs-catholiques, tandis que les musulmans ont été répartis entre 14 sunnites, 14 chiites et 4 druzes.

Le troisième facteur concerne les modalités de répartition géographique et confessionnelle des postes du ministère public. Selon quel critère détermine-t-on les communautés dont doivent relever les procureurs dans telle ou telle région ? Dans quelle mesure la composition confessionnelle de la région est-elle prise en compte dans la détermination de l'identité des procureurs nommés ? Les membres du ministère public appartenant à une certaine confession sont-ils répartis dans toutes les régions sans discrimination (1er cas) ? Sont-ils plutôt affectés dans les zones où il y a une forte présence des communautés dont ils relèvent (2ème cas) ? Ou sont-ils, au contraire, affectés à des localités où ces communautés sont minoritaires ou inexistantes (3ème cas) ?

Dans le premier cas, nous serions en présence d'un respect neutre des équations confessionnelles. Dans le dernier cas, l'impartialité des procureurs serait renforcée. En revanche, dans le second cas, les nominations pratiquement effectuées par « le leader de la communauté » deviennent un moyen efficace lui permettant de renforcer son influence dans les zones où il pèse son électorat.

En examinant de plus près la confession des procureurs et leur lieu d'affectation, on relève une tendance prédominante d'adoption du second critère. Cette déduction découle des constatations suivantes :

Un procureur général près la cour d'appel, choisi parmi chacune des six confessions principales, est nommé dans chacun des mohafazats². Son affectation a lieu dans la région où il y a une forte présence de sa communauté. Par conséquent, un procureur général maronite est nommé dans le Mont-Liban, un sunnite dans le nord, un chiite dans le sud, un grec-catholique à Zahlé (Békaa), un grec-orthodoxe à Beyrouth, et un druze à Nabatiyé. Il convient de mentionner ici le cas des communautés qui n'ont pas toujours une prépondérance démographique dans leur région, comme c'est le cas pour les grecs-catholiques dans la Békaa ou les grecs-orthodoxes à Beyrouth, mais leur présence y demeure néanmoins relativement importante. L'on relève ainsi que 6 maronites sur 12 sont membres du parquet du Mont-Liban. Des procureurs maronites sont affectés à l'ensemble des parquets répartis sur le territoire, à l'exception de ceux du sud et de Nabatiyé, où la présence socio-politique maronite est limitée. La communauté druze compte 4 procureurs en tout : aux deux membres affectés au parquet financier et près la Cour de cassation, s'ajoutent deux autres qui sont nommés à Nabatiyé et au Mont-Liban, dans des localités où les druzes sont ex-

clusivement présents. Les sunnites sont déployés quant à eux sur l'ensemble des parquets, sauf à Nabatiyé où il n'y a aucune présence sunnite³.

Ces facteurs réunis permettent aux forces politiques non seulement de nommer les juges qui leur sont proches aux postes affectés aux communautés qu'ils représentent, mais plus spécifiquement de les affecter aux localités où elles bénéficient d'une large représentativité, avec le risque de généralisation du clientélisme et du trafic d'influence que cela comporte. Par conséquent, il faut craindre que les nominations au ministère public ne deviennent progressivement semblables aux nominations de candidats aux élections et que les membres du Parquet deviennent à leur tour des « clés électorales » pour les forces politiques qui sont à l'origine de leur nomination.

Le ministère public, une juridiction de consignes ?

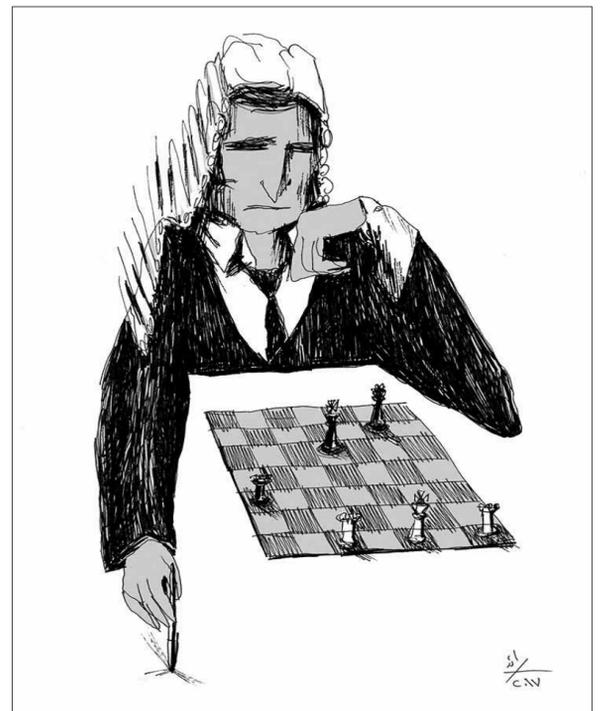
De manière encore plus préoccupante, le ministère public pourrait devenir, à la lumière de ses prérogatives telles qu'elles sont consacrées par la loi, une sorte de juridiction de consignes. Ainsi, le procureur général près la Cour de cassation détient le pouvoir de donner des instructions à tous les procureurs et avocats généraux. La toute-puissance du procureur général près la Cour de cassation affecte ainsi l'indépendance des procureurs. En effet, il donne seul ses instructions, sans aucune concertation préalable avec une partie tierce. Il joint ses instructions directement à tous les membres du ministère public en l'absence de toute contrainte au niveau hiérarchique et sans devoir respecter les différents échelons de l'organisation hiérarchique. Il n'existe aucun critère formel à ce niveau, les instructions pouvant être verbales, donc sans aucune trace susceptible de prouver la responsabilité de celui qui les a initiées.

Il peut donner des instructions de nature générale (sous forme de circulaires) mais aussi des instructions individuelles sur des dossiers précis. Il n'a pas l'obligation de publier les instructions générales, ou de consigner les instructions relatives à un dossier particulier de sorte à permettre aux parties concernées d'y accéder, d'où un manque de transparence certain. La teneur de ces instructions n'est soumise à aucune condition, ni même à une condition de légalité, même si celle-ci peut être déduite des principes généraux du droit. Enfin, il n'y a aucune voie de recours pour permettre aux membres du ministère public de contester ces instructions ou d'en discuter le bien-fondé. Le procureur général près la Cour de cassation a en outre le pouvoir de déferer chacun des procureurs et avocats généraux à l'inspection judiciaire en cas de violation de l'une de ses instructions.

Tous ces éléments réunis sont susceptibles, en pratique, de lier le travail du ministère public à la personne du procureur général, ce qui lui ouvre largement la porte à des interventions personnelles de tout genre. Il n'est pas exagéré de dire que les avocats et les procureurs se retrouvent, dans la plupart des cas, dans la position du préposé qui doit répondre aux instructions de son supérieur, ce qui est incompatible avec les critères minimaux d'indépendance. Il existe toutefois un certain nombre d'avocats généraux qui font preuve d'une grande indépendance, ce qui les amène souvent à se récuser d'un dossier particulier lorsque les instructions sont contraires à leurs convictions.

Retrait de dossiers : les interventions cachées

Le procureur général près la Cour d'appel est responsable de l'organisation des affaires de son département selon le principe de l'unité du ministère public. Conformément à ce principe, il peut distribuer le travail entre les avocats généraux relevant de son département comme il le juge approprié. Il peut notamment retirer un dossier des mains de l'un de ces avocats généraux à n'importe quel moment, de son propre gré ou conformément aux instructions du procureur général près la Cour de cassation. Il peut également le faire à la demande d'une autorité quelconque qu'il souhaite satisfaire, alors qu'il n'est pas contraint de le faire. Retirer un dossier peut représenter pour le procureur général près la Cour de cassation, un moyen plus



convenable que celui de donner des instructions, notamment lorsqu'il estime que les instructions destinées à l'avocat général pourraient être contraires aux convictions de ce dernier surtout s'il a déjà fait preuve d'indépendance ou d'intransigeance face aux demandes.

Certains avocats généraux – reconnus pour leur professionnalisme et leur intégrité – ont confirmé n'avoir jamais reçu d'instructions qui étaient contraires à leurs convictions. En revanche, des dizaines de dossiers leur sont retirés chaque année, souvent à leur insu.

« Forum shopping » à la libanaise

Lorsque l'on examine la manière dont les plaintes sont distribuées et la façon dont les enquêtes préliminaires sont menées, on constate que la partie plaignante ou les chefs des postes de police, ou même certains enquêteurs au sein de la police judiciaire, peuvent déterminer l'identité de l'avocat général qui supervisera l'enquête comme ils le souhaitent. Si l'un des avocats généraux est chargé d'enquêter sur les plaintes reçues par la police judiciaire les lundis par exemple, il peut se voir confier le

de cassation, M. Adnane Addoum, au lendemain de sa nomination à ce poste. Il avait indiqué à cette occasion que « l'intérêt national supérieur n'est pas un acte purement judiciaire, mais une démarche à la fois judiciaire et politique. Il est des nécessités qui permettent parfois de déroger aux interdictions ».

Adnane Addoum avait réitéré sa déclaration dans une conférence tenue à l'Ordre des avocats, en assurant que la fonction de procureur général « est une fonction judiciaire qui ne concerne que le bon fonctionnement du système judiciaire par la mise en œuvre de ce que prévoit la loi. Toutefois, ce qui la distingue des autres branches de la magistrature est qu'elle consiste à représenter en même temps les intérêts du peuple et de l'État. Ce n'est pas un secret que le pouvoir exécutif est une composante principale de l'État et, par conséquent, il est évident et logique que les deux entités entretiennent des liens de coordination et de coopération qui existent entre un mandataire et son mandant, ce qui ne nuit à personne. Cet état des choses se traduit par certaines mesures qui doivent parfois être prises dans l'intérêt de l'État et de l'ordre public. C'est ce qu'on appelle la raison d'État (l'intérêt national supérieur) ».

Cette conception du rôle du ministère public exigerait de celui-ci d'être plus en harmonie et conforme aux exigences des acteurs politiques plutôt qu'aux exigences de légalité.

Pouvoirs du ministère public

Le ministère public détient de nombreuses prérogatives dont certaines ont été mentionnées plus haut. Parmi les plus importantes en ce qui concerne notre sujet, le pouvoir de détenir des personnes durant la période des enquêtes préliminaires, ce qui permet à la classe politique en place, au regard de l'influence qu'elle exerce sur le parquet comme démontré, d'opérer un contrôle sur la période de détention des personnes arrêtées. Alors que le Code de procédure pénale limite la détention provisoire à 48 heures renouvelables une fois, il est de coutume de ne pas respecter ce délai dans la pratique, et ce sous différents prétextes. Parmi les justifications parfois avancées, l'argument du délai nécessaire pour les avocats généraux pour examiner le dossier, ou le prétexte encore moins acceptable, selon lequel les cellules du palais de justice ou celles de la police où les détenus doivent être transférés pour un complément d'enquête sont pleines, ce qui entraverait leur transfert.

Il n'est pas exagéré de dire que dans de nombreux cas, les critères retenus en matière de durée de la détention ne sont pas ceux fixés par la procédure pénale (selon des principes consacrés en vue de garantir la liberté individuelle et la présomption d'innocence), mais ceux qui tiennent à « l'espace des cellules » et à leur capacité d'accueil. Il va sans dire que le non-respect des règles de procédure conduit à octroyer des pouvoirs accrus au ministère public, ce qui est d'autant plus grave dès lors que ces pratiques et déviations mentionnées plus haut protègent très souvent l'intérêt de personnes influentes.

Les instructions peuvent être verbales, donc sans aucune trace susceptible de prouver la responsabilité de celui qui les a initiées

dossier par l'une des parties susmentionnées qui décideront alors d'initier la procédure un lundi plutôt qu'un autre jour. Ceci donne aux parties la possibilité de choisir un procureur général plutôt qu'un autre dans plusieurs cas, ce qui constitue une atteinte aux deux principes de l'indépendance judiciaire et du juge naturel, qui prévoient que les justiciables se voient affectés des juges désignés à l'avance, sans avoir aucune latitude d'intervention dans ce choix.

Comment le ministère public conçoit-il son rôle ?

Nous abordons ici un autre aspect des facteurs qui influent sur le travail du ministère public. Comment les procureurs conçoivent-ils leur rôle ? Représentent-ils l'intérêt public ou les intérêts du gouvernement ? Représentent-ils l'intérêt public tel qu'il est compris au vu des lois en vigueur ou tel que défini par l'ordre politique prédominant, ce qui fait pratiquement du ministère public un pilier ou un gardien de cet ordre ? De nombreux indices laissent croire que les procureurs généraux près la Cour de cassation conçoivent leur rôle à mi-chemin entre la fonction judiciaire et la fonction politique. Le plus significatif à cet égard est probablement la déclaration de l'ancien procureur général près la Cour

Souvenir d'une association de juges qui n'a pas longtemps vécu

Nombreux sont les pays dans lesquels les associations de juges ont constitué un moteur de réforme du pouvoir judiciaire et contribué à l'obtention de leur indépendance. Parmi ces pays, nous pouvons citer la France et l'Italie, et plus récemment le Maroc et la Tunisie. Au Liban, les instances chargées de l'organisation judiciaire soutiennent que la création d'associations professionnelles de magistrats va à l'encontre de l'obligation de réserve et méconnaît la loi relative aux fonctionnaires qui interdit la création d'organisations ou de syndicats professionnels (article 15). Ces instances allèguent le fait que de tels regroupements pourraient conduire à la formation d'associations à caractère communautaire. À ce jour, ces instances ont réussi à mettre en échec toutes les tentatives judiciaires visant à créer des associations de juge.

En réaction à ces réticences, la Legal Agenda a cherché à mettre en avant la légitimité du droit de créer des associations et d'encourager les

juges dans ce sens. Elle a d'abord mis en avant l'évolution majeure qui a eu lieu au niveau des normes internationales concernant l'indépendance de la justice, et plus précisément au niveau de la définition de l'obligation de réserve. La Legal Agenda a également souligné que tous les mouvements collectifs survenus au Liban à différentes périodes ont constitué une sorte de manifeste contre le confessionnalisme, au moment où l'exacerbation de la confessionnalisation du système judiciaire par les pratiques actuelles visent à isoler les juges et à rendre leur avancement professionnel tributaire de leurs liens avec les forces politiques et les chefs de communautés. Les co-fondateurs de la Legal Agenda, Nizar Saghih et Samer Ghamroun, avaient publié en 2009 une étude sur les associations de juges au Liban dans laquelle ils ont documenté une réalité oubliée, celle de la création d'une association de juges en 1969, appelée « Cercle d'études judiciaires ». Les deux auteurs ont noté

au début de leur étude que « la révision du discours réformiste du système judiciaire pendant la période de l'après-guerre, montre clairement une focalisation sur les réformes établies par l'État ou par ses institutions officielles, tandis que le juge apparaît sans cesse comme un acteur passif, récepteur de la réforme, dénué de tout rôle à ce niveau ». En fait, cette tendance ne s'est pas simplement contentée de marginaliser les « mouvements judiciaires collectifs », en tant que mécanismes contribuant à la réforme du pouvoir judiciaire, mais a également gommé de la mémoire collective de la magistrature les vastes mouvements qu'ont connus les dernières décennies ayant précédé l'accord de Taëf. Afin de raviver le souvenir des initiatives prises à l'époque par des juges qui œuvraient à défendre leur indépendance, nous publierons ici un aperçu de la naissance de l'association des juges en 1969 et son déclin.

L'éditeur

Le Cercle d'études judiciaires a été créé sous la forme d'une association à but non lucratif au début de l'année 1969, à l'initiative des juges Nassib Tarabay, Youssef Gebran, Abdallah Nasser et Abdel Basset Ghandour. Durant la première année, environ 90 juges ont rejoint l'association qui a publié un bulletin intitulé « Le Cercle » (en 4 numéros). Plusieurs séminaires et conférences sur l'indépendance de la justice et son rôle dans la société ont été organisés, notamment la conférence donnée par M. Moussa al-Sadr le 7 février 1969, intitulée « la justice, un message » et celle du juge Nassib Tarabay sur « les nominations judiciaires » en 1971. L'association a également œuvré sur des projets susceptibles d'améliorer la situation matérielle des magistrats. Après avoir été autorisée à occuper deux pièces dans les bâtiments du ministère de la Justice au début des années 1970, les relations entre l'association et le pouvoir exécutif se sont détériorées après la conférence donnée par Nassib Tarabay sur les nominations judiciaires. Ce dernier fut déferé devant le Conseil de discipline, une mesure qui a entraîné le ralentissement des activités du Cercle lesquelles ont fini par être suspendues avec l'avènement de la guerre de 1975-1990. C'est cette phase que nous allons essayer de ressusciter à travers les documents et les témoignages que nous avons pu obtenir.

Objectifs, méthodes d'action

L'association a défini ses objectifs comme suit : « L'entreprise de recherches et d'études, ainsi que l'organisation de conférences liées à la mission judiciaire. Elle aspire ainsi à fournir une atmosphère propice aux juges leur per-

mettant d'accomplir leur noble mission de la manière la plus aboutie et la plus indépendante ». Selon cette vision, il apparaît clairement que les recherches scientifiques de l'association « ne sont pas purement académiques », mais visent à atteindre « l'objectif suprême » souhaité, celui de créer une justice efficace et indépendante tout en cherchant continuellement à « la développer, la moderniser, l'enrichir et la rendre plus humaine ».

La justice à laquelle aspire l'association, comme précisé dans le premier numéro du « Cercle », est une justice indépendante (de par ses membres et ses institutions) ; une justice omnisciente (qui connaît les besoins de sa société et les exigences de son époque) ; une justice non-confessionnelle (où s'arrête à son seuil tous les fléaux et maux de notre société) ; une justice qui inspire confiance (de par son savoir, son immunité et sa liberté) ; une justice redoutée (où le plus fort devient faible jusqu'à ce que justice soit rendue) ; une justice qui rassure (que rien ne peut dissuader) ; une justice productive (qui se rend compte que le temps est primordial) ; une justice moderne (dans sa réflexion, son développement et ses méthodes de travail) ; et finalement une justice humaine.

Ces « aspirations » reflètent une vision particulière de la fonction judiciaire qui correspond davantage aux théories modernes selon lesquelles le juge joue un rôle essentiel dans le développement de la société et demeure à l'écoute des besoins de cette dernière.

La conférence donnée par le juge Nassib Tarabay en 1971 sur les nominations judiciaires est l'un des textes importants qui permet de comprendre l'orientation

de l'association axée sur la réforme. Le conférencier a mis l'accent sur la nécessité d'utiliser le processus des nominations pour choisir la personne qui convient au poste approprié, réclamant en même temps la constitution de dossiers personnels pour les juges qui serviraient de « miroir reflétant fidèlement tous les aspects de leur personnalité ». De ce fait, le discours de l'association suggère qu'il n'y a pas de place, en principe, pour l'autoglorification (ou la prétention d'appartenir au monde des dieux, comme ce sera le cas avec les mouvements ultérieurs), ni pour l'excès de victimisation. Bien au contraire, il montre qu'il est avant tout nécessaire de faire preuve d'autocritique et « d'être sévère envers soi-même pour éviter la sévérité des autres ».

Un discours à caractère critique

À cet égard, l'association a adopté un discours à caractère critique s'adressant aux autorités, transparent et franc, aux dépens d'un discours revendicateur, pouvant comporter flatteries, flagorneries ou menaces. Sans doute pouvons-nous noter ici la forte influence de la personnalité du juge Nassib Tarabay et de ses positions – qui n'étaient pas nécessairement partagées par la majorité des membres – sur les activités de l'association. L'exemple le plus frappant est sans doute son allocution précédemment mentionnée, prononcée devant un grand nombre de juges (80), avec à leur tête le président du Conseil supérieur de la magistrature et le président de l'Inspection judiciaire. Avec sa franchise qui n'a épargné personne ce jour-là, le juge Tarabay a évoqué le « bazar des nominations », le décrivant comme « une tragédie ».

« Nous avons été témoins de ses effroyables chapitres », où « le conflit des intérêts et des passions faisait rage ». a-t-il souligné en ajoutant que « ceux qui sont attirés par le gain se bousculent devant les portes des politiciens ». Il a également exhorté à un meilleur contrôle de « l'obsession des nominations » en vue de « mettre fin au chaos », par le biais de la mise en place « de règles et de mécanismes de contrôle que les responsables chargés des nominations, quels qu'ils soient, devront respecter ». Après avoir critiqué le processus des nominations où « la part du lion » revient « au ministre de la Justice » et où « le dirigeant choisit ses juges » (designant par là le président de la République), il a dénoncé le favoritisme dans le processus des nominations, ainsi que le rapport des forces et les négociations entre les détenteurs du pouvoir qu'il a nommés un par un. Il a également décrit le mécanisme des plaintes formulées par les politiques et les interventions même au sein du CSM qui apparaît comme le parrain de l'opération de partage des quotes-parts entre les différentes communautés confessionnelles. Par ailleurs, le juge Tarabay a critiqué avec courage la coutume visant à « procéder à des nominations à l'arrivée de chaque nouveau président comme si la justice était, à l'instar de l'administration, un instrument exécutif ». Il a ajouté « qu'il n'est pas permis au gouvernant d'arriver au pouvoir avec ses propres juges comme il arrive avec ses ministres ». En effet, le pouvoir judiciaire « se distingue des pouvoirs constitutionnel, exécutif et législatif, par le fait qu'il ne change pas et ne prend pas le parti d'un groupe ou d'un pouvoir politique donné. C'est un pouvoir qui demeure dans le processus

d'édification d'un État démocratique, l'élément constant et le plus stable, tel un rempart impénétrable qui protège les libertés et les droits fondamentaux qui ne sont pas affectés, dans un réel système démocratique, par les fluctuations politiques et les luttes partisans ».

La réaction des autorités politiques

Au début, l'autorité, bien que méfiante à son égard, a accepté la présence du Cercle d'études judiciaires sans contester sa légitimité : le ministère de l'Intérieur lui a ainsi délivré le récépissé de notification (« olm wa khabar », selon lequel il a été autorisé par le ministère de la Justice à occuper des salles en son sein. Cela s'explique peut-être par le fait que le « Cercle » a adopté une méthode de recherche quasi-académique.

Il semble que le tournant ait eu lieu après la conférence donnée par le juge Tarabay et ce qu'elle a comporté comme critiques directes. À l'issue de cette conférence, l'autorité est passée d'une position de neutralité prudente à une position de mécontentement accompagnée de répression. Les témoignages de certains juges contemporains de l'association nous ont confirmé que le président de la République, Sleiman Frangié, avait convoqué le président du CSM et ses membres pour leur reprocher d'avoir assisté à une telle conférence et applaudi le conférencier, les invitant à prendre les mesures correctives nécessaires. Par conséquent, le juge Tarabay fut traduit devant le Conseil de discipline. L'affaire s'est conclue par un jugement disciplinaire et un blâme, en l'absence de tout mouvement de contestation de la part des juges qui, dans leur majorité, se sont contentés de protester en secret.

La justice, parent pauvre budgétaire de l'État ?

Toutes les écoles de pensée en économie, des plus libérales aux plus interventionnistes, se rejoignent sur le fait que l'État est tenu de garantir le droit d'accès à la justice pour tous. Or ce droit n'est véritablement garanti que lorsque le service public de la justice est menu de moyens suffisants. Qu'en est-il de la situation au Liban ? Quel est le budget alloué à la justice dans ce pays ? Quelle part de la dépense publique représente-t-il, et cette part est-elle satisfaisante au vu des normes internationales ? Cet article propose de passer en revue et d'analyser les dépenses consacrées à la justice dans ses différentes branches au Liban et leur évolution durant la période d'après-guerre, tout en les comparant aux budgets de la justice dans certains pays européens et arabes.

Il convient de rappeler que le Liban est resté douze ans sans budget, de l'année 2006 jusqu'à l'adoption du budget 2017 en octobre dernier, dans le cadre de pratiques politiques dont l'inconstitutionnalité flagrante ne sera pas abordée dans ce texte.

Les dépenses allouées aux organes judiciaires au Liban Il faut d'abord préciser qu'il existe huit catégories de juridictions au Liban, dont les budgets proviennent de sources différentes. Les juridictions administratives (Conseil d'État) et judiciaire, ainsi que les juridictions civile et pénale spécialisées, puisent leur budget du ministère de la Justice. La juridiction financière (Cour des comptes) puise son bud-

get de la Présidence du Conseil des ministres. La juridiction militaire puise son budget du ministère de la Défense nationale. Pour sa part, le Conseil constitutionnel bénéficie d'un budget qui lui est propre. La juridiction politique (la Haute-Cour pour juger les présidents et les ministres de la République), quant à elle, n'a pas de budget tant qu'elle n'est pas mise en œuvre.

Les juridictions confessionnelles, elles, se répartissent en deux catégories : d'une part, les tribunaux de la charia sunnites et jaafarites et les tribunaux druzes sont considérés comme faisant partie de l'administration publique de l'État et toutes leurs dépenses sont couvertes par le budget de la Présidence du Conseil des ministres ; d'autre part, les tribunaux ecclésiastiques qui bénéficient de contributions provenant du budget du ministère de la Justice. À toutes ces juridictions s'ajoute le Tribunal spécial pour le Liban (TSL) créé suite à l'assassinat de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri. La résolution internationale de l'ONU instituant ce tribunal a attribué à l'État libanais la responsabilité d'assurer 49 % du budget du tribunal, les 51 % restants devant être assurés par des contributions versées par d'autres pays. Par conséquent, une disposition spéciale propre au TSL fut ajoutée aux projets de budget des années qui s'étendent entre 2008 et 2011, via le ministère de la Justice. Depuis 2012, le financement du TSL a été écarté des projets de budget pour être assuré par d'autres institutions (la Haute commission de secours,

la Banque du Liban...).

En analysant les chiffres des dépenses budgétaires allouées aux différentes juridictions (1997-2017), nous relevons tout d'abord que les salaires pèsent considérablement sur les budgets des juridictions judiciaire et administrative. En effet, concernant les tribunaux judiciaires en 2017, 90,25 % des dépenses opérationnelles de la juridiction judiciaire ont été allouées aux salaires. Il en va de même pour la juridiction administrative (Conseil d'État).

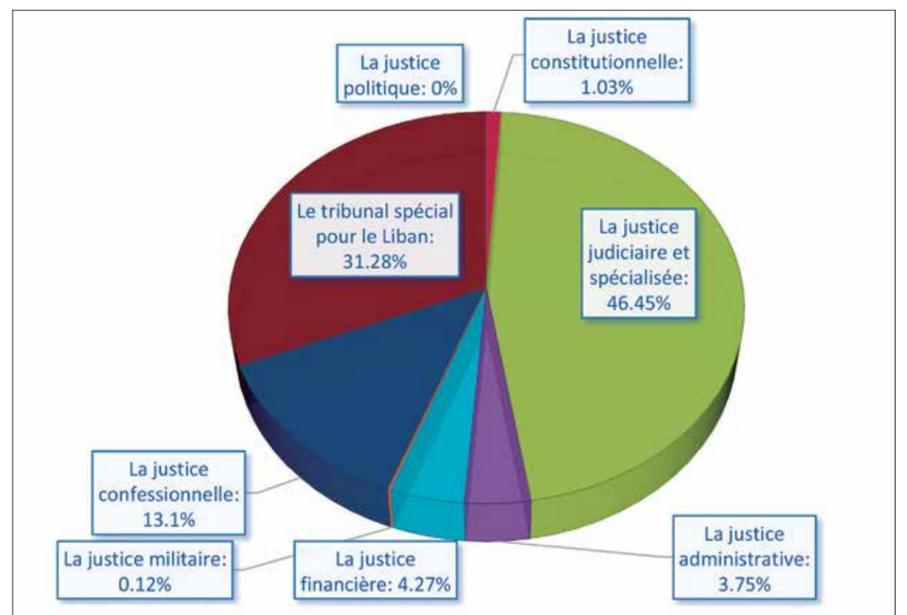
Par ailleurs, l'analyse de la nature des dépenses judiciaires montre une nette prédominance des dépenses opérationnelles, soit près de 98 % du total des dépenses judiciaires (budget de 2017), et une faible dépense consacrée à l'investissement. Ces chiffres dénotent l'absence quasi-totale de tout plan de réforme structurelle au sein du système judiciaire, sur les deux plans matériel et humain, et une faible dépense associée aux programmes et projets à moyen et long terme visant à développer les compétences humaines et le travail des tribunaux.

Enfin, si l'on exclut les dépenses du TSL, on remarque que la proportion des dépenses judiciaires par rapport à l'ensemble des dépenses publiques a atteint son niveau le plus élevé durant les deux dernières décennies en 1997, où elle atteint 0,64 %. Alors que cette proportion atteint son niveau le plus bas durant les années 2012 et 2017, où elle est tombée à 0,47 %. Si nous faisons abstraction des juridictions à caractère exceptionnel ou confessionnel, qui dérogent au principe du juge naturel, on remarque que la part des dépenses restantes diminue pour atteindre 0,382 % de la totalité des dépenses publiques selon le budget de 2017. Par ailleurs, la part des dépenses des juridictions judiciaires et administratives ne dépasse pas 0,346 % de la totalité des dépenses publiques pour la même année.

Comparaisons internationales et régionales

En analysant les chiffres de plus

Graphique 1 : Distribution des dépenses judiciaires par branche judiciaire dans le projet de budget de 2017



près, on note que la moyenne des dépenses européennes pour le « budget des systèmes judiciaires » est supérieure à l'intégralité des pourcentages des dépenses allouées à la justice au Liban entre 1997 et 2017.

En effet, au Liban, selon le projet de budget de 2012, la part des dépenses judiciaires par rapport aux dépenses publiques a atteint 0,47 %, abstraction faite du TSL. Pour la même année, en Europe, le pourcentage s'élève pour atteindre en moyenne 2,2 % avec un maximum de 5,7 % en Irlande du Nord et un minimum de 0,6 % au Luxembourg. Cela signifie que la plus petite part consacrée à la justice, dans un petit pays européen comme le Luxembourg (dont la population est inférieure à celle de Beyrouth sans ses banlieues) demeure supérieure à ce qui est consacré aux dépenses judiciaires au Liban. Il faut également noter

que le budget des systèmes judiciaires est de 0,9 % en Israël et à Chypre et de 1,2 % en Turquie et en Azerbaïdjan. En ce qui concerne les dépenses pour l'année 2014, le tableau no 1 montre les parts allouées au budget des systèmes judiciaires par rapport aux dépenses publiques dans les pays de l'Union européenne, selon les chiffres publiés dans le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) en 2016.

Au niveau des pays arabes, les pourcentages sont également plus élevés qu'au Liban. En 2014, la part des dépenses du ministère de la Justice en Jordanie, par exemple, représentait 0,707 % des dépenses publiques effectives. En Tunisie, cette part atteint 1,42 % en 2014 et 1,68 % en 2016.

En conclusion, il convient de noter que la progression des dépenses allouées aux organes judiciaires

et au ministère de la Justice ainsi que la tranche qu'elles représentent par rapport à l'ensemble des dépenses publiques ne signifient pas nécessairement que les pays qui consacrent une part plus importante de leurs dépenses à la justice soient forcément ceux qui disposent des meilleurs dispositifs judiciaires. Ces pourcentages montrent en effet la part des dépenses allouées au système judiciaire et l'importance accordée à la justice par les États dans leur budget, mais ne reflètent pas l'efficacité de ces dépenses, cette dernière supposant l'existence d'autres outils de mesure non abordés ici. En prenant en compte cette limite, il reste que, budgétairement parlant, la justice, et notamment celles parmi ses institutions qui sont accessibles à tous sans discriminations, n'est pas une préoccupation centrale pour l'État libanais d'après-guerre.

Tableau no 1 : La part du budget des systèmes judiciaires par rapport à la totalité des dépenses publiques des pays de l'Union Européenne (2014)

La part du budget consacrée au système judiciaire	Les pays
Moins de 1 %	Luxembourg, Espagne, Autriche, Belgique, Chypre, République Tchèque
Entre 1 % et 2 %	France, Allemagne, Italie, Finlande, Slovaquie, Estonie, Croatie
Entre 2 % et 3 %	Royaume-Uni, Suède, Portugal, Roumanie, Bulgarie, République Slovaque, Hollande, Lituanie, Lettonie
Plus de 3 %	Danemark, Irlande, Pologne, Hongrie