



Les décisions administratives face aux administrations récalcitrantes

Etude

Dr. Paul G. Morcos

Dr. May A. Hammoud

Maria A. Karouf

**Konrad Adenauer
Foundation (KAS)**

présentée par

Avec le soutien de

Décembre 2017

Table des matières

Introduction.....	3
I. L'exécution des décisions du Conseil d'Etat.....	5
A) Les décisions non-exécutées.....	5
a. La prononciation des jugements	5
1- Modes d'exécution juridictionnels	6
2- Modes d'exécution extra-juridictionnels	7
b. L'impact juridique des décisions rendues	8
B) La diversité des décisions non-exécutées.....	9
a. Les catégories de décisions non-exécutées.....	10
b. Quelques cas particuliers.....	11
II. Remèdes, procédés coercitifs et recommandations.....	14
A) Remèdes	14
a. Mesures de nature incitative	15
b. Mesure de nature curative : L'astreinte.....	16
c. Mesures de nature répressive.....	18
1- La condamnation de l'administration réfractaire	18
2- La condamnation personnelle de l'agent récalcitrant.....	19
B) Recommandations.....	20

Le Liban fait partie des Etats qui adoptent le système de la dualité juridictionnelle. La dualité en question consiste en l'existence de deux juridictions séparées: l'ordre administratif et l'ordre judiciaire, ayant respectivement à leur tête le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation. Cette séparation entre les ordres juridictionnels est le moyen permettant d'empêcher le juge judiciaire de s'immiscer dans les questions de l'administration.

L'ordre administratif est tenu par le Conseil d'Etat Libanais qui siège à la capitale, Beyrouth. Cet organe a d'abord vu le jour en date du 6 septembre 1924 suite à la création de l'Etat du Grand Liban. Cependant, le Conseil d'Etat a maintes fois été annulé entre 1928 et 1953 jusqu'à ce qu'il fut définitivement remis en place en l'an 1953.

Ceci dit, le Conseil d'Etat est la juridiction la plus élevée de l'ordre administratif. Il possède des attributions juridictionnelles ainsi que des attributions administratives consultatives.

En effet, l'article 56 du statut du Conseil d'Etat libanais dispose que: « *Le Conseil d'Etat contribue à l'élaboration des projets de lois, donne son avis sur les projets qui lui sont soumis par les ministres, propose les modifications qu'il juge nécessaires et prépare et formule les textes qu'il est tenu de faire* ».

Plus encore, le rôle consultatif du Conseil d'Etat est d'autant plus mis en exergue à travers l'article 57 de ce même règlement qui stipule: « *Le Conseil d'Etat est consulté dans les projets de décrets législatifs et dans les projets de textes réglementaires et dans tous les domaines prévus par la législation.*

Il peut être consulté dans les projets de traités internationaux et les projets de circulaires et sur tout sujet important qui sera décidé par le Conseil des ministres »; par conséquent, le Conseil d'Etat joue un rôle primordial en tant que conseiller dans toute matière ou question administrative.

Cependant, ce rôle ne se limite pas à celui de conseiller du gouvernement; il est également juge du droit dans toute affaire opposant l'Etat ou toute administration publique à un particulier ou à toute personne de droit privé qu'il s'agisse d'une personne physique ou même d'une personne morale.

Le Conseil d'Etat représente l'un des organes suprêmes de l'Etat étant donné qu'il est le seul à pouvoir condamner l'Etat dans l'hypothèse où celui-ci aurait commis une injustice quelconque vis-à-vis d'un particulier. Ceci a d'ailleurs été clairement proclamé dans l'arrêt majeur qu'est l'arrêt Canal du 19 octobre 1962 où le Conseil d'Etat a pu annuler une ordonnance faite par le président de la République.

Notons que dans les affaires administratives, le débat se concentre plus sur l'efficacité concrète de la décision que des avancées « *intellectuelles* » du contentieux.

Les affaires du Conseil sont tenues par des juges administratifs répartis en fonction des différentes missions qui leur sont confiées. Le Conseil est en fait composé de la façon suivante: le président du Conseil, le commissaire du gouvernement, les chefs de chambres, les conseillers et enfin les conseillers associés.

Chacune des chambres du Conseil d'Etat a à sa tête un président. Le conseil est formé de six chambres en tout : une chambre administrative et cinq chambres judiciaires.¹ Au total, le Conseil d'Etat regroupe 99 magistrats répartis de la sorte: 73 juges pour le Conseil d'Etat et 26 juges pour les juridictions administratives non encore formées ou qui n'ont pas encore entamé leur mission.²

L'article 36 du statut du Conseil explicite la hiérarchisation des différents postes détenus par les juges administratifs de la sorte: « *Le président du Conseil d'Etat préside la chambre administrative et peut nommer un des chefs de chambre. Le Président peut désigner un ou plusieurs conseillers ou conseillers associés pour participer aux travaux de cette Chambre en tant que membre d'origine.* »

En ce qui concerne la nomination des différents membres du Conseil, l'article 5 dudit statut montre que le président du Conseil ainsi que le commissaire du gouvernement sont nommés par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice. L'article 6 précise que le président de la Chambre est nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice parmi les conseillers des trois grades les plus élevés.

Il importe de noter que le Conseil d'Etat joue à la fois le rôle de la juridiction d'appel et la haute juridiction statuant en dernier ressort.

La haute juridiction administrative se charge de la résolution de certains types spécifiques de procès. D'après l'énumération faite dans l'article 61 du statut, le conseil d'Etat est compétent:

1. « *Dans les demandes d'indemnisation pour des dommages causés par des travaux publics ou l'exécution des affaires d'intérêts publics ou de dommages résultant du travail administratif au parlement*
2. *Dans les affaires administratives liées aux contrats, transactions, engagements ou concessions administratives faites par les administrations publiques ou les services administratifs de la Chambre des représentants pour assurer la conduite des intérêts publics.*
3. *Dans le cas des employés et des différends individuels liés au personnel de la Chambre des représentants.*
4. *Dans les cas liés à l'occupation de biens publics.*
5. *Dans les cas où l'autorité administrative, condamnée à cause d'actes répréhensibles commis par ses employés, a recours contre eux.*

¹ Ministère de la Justice, in « Organisation des juridictions administratives ».

<https://www.justice.gov.lb/index.php/court-details/20/3>

² Najib Farhat, in « في تقييم الأوضاع الإدارية في مجلس شورى الدولة في لبنان », 27-04-2015.

<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1082>

6. *En cas de taxes et de frais directs et indirects, contrairement à tout autre texte public ou privé. »*

Telle est la liste exhaustive des affaires dont traite le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, il existe certaines affaires de nature administrative que le conseil ne peut trancher. Il s'agit d'abord, et par respect au principe de la séparation des pouvoirs, des affaires relevant de l'autorité législative et de celles appartenant au gouvernement; ensuite, de celles tenues par les juges judiciaires telles que celles concernant le droit de propriété ou les libertés individuelles et enfin, de celles qui, de par la loi ou la jurisprudence, relèvent des principes de droit privé tel que la direction des propriétés appartenant à l'Etat et aux municipalités, ou les litiges naissant des activités des organisations publiques commerciales ou industrielles, etc.

Suite à ce qui précède, nous pouvons dès lors poser la question de droit qui nous est présentée: Dans l'hypothèse d'un manque d'exécution des décisions rendues par le Conseil d'Etat, quels sont les outils dont détient la haute juridiction administrative pour lutter contre ce blocage cause par les administrations récalcitrantes ?

L'application des jugements est un principe fondamental indiscutable quant à l'établissement juridique de l'Etat de droit.

Or il semble que, de nos jours, il existe une sorte d'impression générale affirmant que les décisions du Conseil d'Etat ne sont pas contraignantes. Ceci vient du fait qu'il est difficile de condamner l'Etat et de le forcer à appliquer les jugements administratifs.

Après avoir exposé l'activité de ce corps administratif, nous pouvons dès lors discuter de l'exécution des décisions du Conseil d'Etat (I) dans un premier temps, pour mettre en relief, dans un second temps, les remèdes, les procédés coercitifs et les recommandations (II) face à l'attitude récalcitrante des administrations concernées.

I. L'exécution des décisions du Conseil d'Etat

La situation diffère de celle du droit civil où l'exécution des décisions judiciaires est plus simple étant donné qu'il existe des cours chargées spécifiquement de l'exécution de ce type de jugement. Le Conseil d'Etat semble faire face à de nombreuses difficultés lorsqu'il s'agit de l'exécution des décisions qu'il prend. C'est pourquoi nous évoquerons, en premier lieu, des décisions non-exécutées (A), pour expliquer, en second lieu, la diversité des décisions non exécutées (B).

A) Les décisions non-exécutées

Pour mieux comprendre la mise en place des décisions de justice administratives, il faudra étudier la prononciation des jugements du Conseil d'Etat (a) d'un côté, pour ensuite expliciter leur impact juridique (b) de l'autre.

a. La prononciation des jugements

Les décisions sont rendues dans chacune des cinq chambres du Conseil par une entité formée d'un président et de deux membres dont l'un décide du verdict final. Le jugement est rendu soit à l'unanimité soit à la majorité.

L'organe directeur se réunit suite à une invitation préalable faite par son président, ce, d'après l'article 46 du statut du Conseil d'Etat qui stipule ce qui suit: «*Le Conseil d'Etat se réunit en organe public une fois par an, en octobre, à l'invitation du Président [...]*». Durant cette réunion, celui-ci propose une solution à l'affaire qui lui est soumise en prenant en compte les documents et rapport qu'il détient.

Ces documents comprennent le rapport rédigé par le membre du tribunal ayant pris la décision finale, l'avis du commissaire du gouvernement ainsi que les différentes remarques avancées par les parties au litige concernant lesdits documents. L'organe directeur donne finalement un avis objectif à propos de l'affaire en question.

Alors que dans la plupart des cas les décisions sont rendues à l'unanimité, il arrive parfois que la décision soit rendue à la majorité. Telle est une preuve de l'authenticité de l'avis donné par chacun des juges administratifs qui rendent leurs verdicts sans être influencés par la décision prise par leurs pairs.

Notons que le jugement est rendu au nom du peuple Libanais.

Nous verrons qu'il existe deux modes distincts d'exécution des décisions du Conseil d'Etat: d'une part des modes d'exécution juridictionnels (1), d'autre part, des modes d'exécution extra-juridictionnels (2).

1- Modes d'exécution juridictionnels

En règle générale, le Conseil d'Etat est juge du droit. Il se contente de mettre en exergue le droit qui a été violé ou l'infraction faite à la loi sans proposer une manière précise de l'exécution de son verdict puisque ceci ne relève pas de son pouvoir. Ceci nous ramène à l'idée du respect du principe de la séparation des pouvoirs par le législateur libanais, influencé en cela par le droit français qui lui accorde une importance primordiale.

Malgré cela, le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas appliqué avec autant de rigidité aux termes de l'équilibre et la coordination entre les différents pouvoirs, étant donné que le

Conseil d'Etat exerce avec beaucoup de rigueur son devoir de contrôle de la légalité des actes de l'administration. En d'autres termes, les juges administratifs peuvent aujourd'hui ordonner l'arrêt d'exécution de certains actes administratifs ou même prendre des mesures de sauvegarde auprès du juge des référés pour éviter que le dommage causé ne s'aggrave. Plus encore, le Conseil obtient encore plus de pouvoirs en 1993; date à laquelle il lui est permis de prononcer, et ce pour la première fois, la sanction de l'astreinte auprès d'une administration récalcitrante.³

Les décisions du Conseil d'Etat sont diverses. Elles peuvent consister en des avant-projets dans le but de poursuivre l'enquête, des décisions temporaires auprès du juge des référés ou même des décisions d'arrêt d'exécution.

Pour ce qui est de l'exécution des jugements rendus, l'on distingue entre deux sortes de décisions: celles prises à l'encontre des particuliers et celles prises à l'encontre de l'administration active. Les premières sont exécutées par les juges judiciaires des tribunaux exécutifs de Beyrouth puisqu'elles ne peuvent être mises en application par un organe administratif, et les secondes sont exécutées par l'organe choisi par le président du Conseil d'Etat (un ministère par exemple) avec une copie conforme exécutoire du jugement aux organismes compétents.⁴

Ceci dit, étant donné que le manque d'exécution causé par l'administration est difficilement sanctionné, le Conseil a recours à l'astreinte dans le cas où l'administration s'abstiendrait d'exécuter la décision ou provoquerait un retard dans l'exécution sans motif valable.

Généralement, toute décision de justice possède un impact juridique qu'il s'agisse d'une décision rendue par un juge administratif ou par un juge judiciaire. Cet impact pourrait ne toucher que les parties au litige ou serait, au contraire, apte à avoir une portée beaucoup plus large en affectant non seulement les particuliers concernés par l'instance en cours mais le droit objectif.

Par ailleurs, une autre mesure garantissant l'exécution que le Conseil pourrait prendre serait l'injonction. « *Le mot « injonction » pris dans son sens général est un ordre du juge adressé à une partie au procès, de faire ou de s'abstenir de faire quelque chose* ». ⁵

Dans certains systèmes juridiques, le juge administratif a le droit de prononcer des injonctions à l'organe public en question mais, ce, suivant certaines conditions. Notons d'abord qu'un tel pouvoir ne peut être appliqué d'office; il faut en effet qu'une demande d'injonction expresse soit faite par un requérant diligent recherchant à ce que l'exécution du jugement rendu en sa faveur ne soit pas bloquée par un agent public récalcitrant. Cependant, l'injonction doit répondre à deux conditions: le juge devra imposer dans son jugement une mesure spécifique à suivre dans l'exécution de la chose jugée d'une part ou, le juge devra imposer à ce qu'une nouvelle décision soit prise par le corps public dans un délai déterminé de l'autre.

³ الدليل إلى مجلس شوري الدولة، ص.26.

⁴ Voir *supra*, note 3.

⁵ Serge Braudo, in « Dictionnaire de Droit Privé ».

<https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/injonction.php>

2- Modes d'exécutions extra-juridictionnels

Mis à part les modes classiques d'exécution des décisions du juge administratif, il existe des recours extra-juridictionnels qui servent de garanties protégeant le justiciable d'un risque d'inexécution. L'une de ses garanties consiste en un recours à un médiateur qui aura une mission de nature purement consultative entre les parties au litige étant donné qu'un médiateur ne peut rendre de décisions qui s'imposeraient aux parties. Il s'agit en effet d'un simple conseil auquel les parties peuvent se soumettre ou pas.

Un autre mode de recours serait celui impliquant le droit de pétition que possède tout citoyen. Ce droit est celui permettant au citoyen de poser directement aux membres du gouvernement les questions qui les intéressent.

Il existe, par ailleurs, un autre moyen qui serait apte d'encourager l'administration à exécuter toutes les décisions du juge administratif; nous parlons de la communication au public des jugements administratifs à travers un rapport annuel. Ceci est défendu par l'alinéa 2 de l'article 46 du statut du Conseil d'Etat à travers lequel il est affirmé que « le président soumet à la recherche un rapport contenant les travaux du Conseil consultatif d'État au cours de l'année précédente et fait référence aux réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il estime être d'intérêt public ». Cette option existe au Liban sauf que le rapport préparé annuellement par le Conseil d'Etat n'est pas directement mis à la disposition du public; le citoyen devra faire une demande expresse pour pouvoir prendre connaissance de la liste des jugements rendus durant l'année.

En effet, l'administration serait mise sous pression d'exécuter les décisions administratives lorsqu'elle se sentirait visée par les médias. A ce moment-là, les organes de l'exécutif, de peur d'être attaqués en face du public, veilleront au respect des jugements rendus à leur encontre et à la correcte restitution de la justice.

Voilà donc certains des procédés permettant au citoyen de voir les droits qu'il défend exécutés par les différentes administrations concernées.

Une fois la sentence rendue par le juge administratif, celle-ci mènera à des conséquences juridiques importantes. C'est ce que nous verrons tout le long de cette seconde sous-partie.

b. L'impact juridique des décisions rendues

Une décision de justice possède plusieurs caractéristiques qui lui permettent d'être exécutable

En ce qui concerne l'effet des décisions rendues par les juges administratifs, celles-ci sont obligatoires à l'encontre de l'administration ou de toute autorité administrative qui a le devoir d'exécuter la décision tel que le Conseil l'a prise. Le délai que l'administration devra respecter

pour exécuter la décision est flexible puisqu'il est fixé au cas par cas par le juge administratif. Les décisions aboutissant à une annulation ont un effet *erga omnes* alors que toutes les autres décisions n'ont d'effet qu'entre les parties en cause.

L'autorité de la chose jugée est la « *qualité attribuée par la loi à toute décision juridictionnelle relative à la contestation qu'elle tranche et qui empêche que la même chose soit rejugée entre les mêmes parties lors d'un autre procès. Une décision ayant autorité de la chose jugée ne peut être remise en cause pour la question qu'elle a tranchée.* »⁶

La formule exécutoire est un ordre donné « *aux officiers publics et aux huissiers de Justice qui sont tenus de déférer à la demande qui leur est faite par le bénéficiaire d'un acte sur lequel elle a été portée. Elle les contraint de procéder à l'exécution des dispositions que contient ce titre par toutes voies d'exécution* »⁷. C'est grâce à cette mention que la décision rendue possède un caractère exécutoire et qu'elle doit forcément être exécutée. La conséquence juridique de l'obligation d'exécution des décisions du Conseil d'Etat consiste en ce que l'administration soit forcée de prendre toutes les mesures nécessaires pour aboutir à l'exécution desdites décisions. Les décisions des juges administratifs sont obligatoires. Elles s'imposent à l'administration sans restrictions ni réserves.

L'existence de difficultés d'exécution, de difficultés financières, de faits ignorés à l'époque du litige par le juge, le fait que le juge se soit prononcé à titre provisoire en application d'une procédure de référé, les considérations d'opportunité ou des droits acquis, etc. Toutes ces raisons ne peuvent être évoquées pour que soit admise la méconnaissance de la chose jugée.

En général, la décision ayant autorité de la chose jugée ne produit d'effet qu'à l'égard des parties au litige ou de toute personne ayant été représentée dans l'instance. Cela dit, une décision revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée à cette particularité d'avoir un effet *erga omnes* étant donné que cette décision répond à une question de droit objectif et ne vise pas simplement une affaire subjective.

En d'autres termes, lorsqu'une décision est revêtue de la force de la chose jugée, celle-ci obtient caractère d'ordre public et, à ce moment-là, son inexécution peut être soulevée d'office par le juge. Alors que lorsqu'il s'agit, par ailleurs, d'une décision ayant autorité de la chose jugée, son inobservation doit être relevée par les parties à l'instance qui doivent, dès lors, saisir à nouveau, le juge administratif.

Ceci dit, comme nous l'avons précédemment évoqué, le Conseil d'Etat fait face à une obstination importante de la part des administrations rebelles. Nous étudierons cette question de plus près dans la partie ci-dessous.

⁶ Jurimodel, *in* « Le Dictionnaire juridique du droit Français ».

<http://dictionnaire-juridique.jurimodel.com/Autorit%E9%20de%20la%20chose%20jug%E9e.html>

⁷ Serge Braudo, *in* « Dictionnaire de Droit Privé ».

<https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/formule-executoire.php>

B) La diversité des décisions non exécutées

L'article 93 du statut du Conseil d'Etat Libanais dispose que: « *Les dispositions du Conseil d'Etat engagent l'administration. Les autorités administratives doivent respecter les cas juridiques décrits dans ces dispositions. La personne morale de droit commun doit, dans un délai raisonnable, exécuter les décisions du Conseil d'Etat. Si l'exécution est retardée sans raison, l'amende peut être infligée à la demande de la partie lésée.*

Tout salarié usant de son autorité ou de son influence, directement ou indirectement, pour retarder l'exécution de la décision judiciaire visée à l'alinéa précédent, se verra infliger une amende d'au moins trois mois et au plus six mois de traitement. »

Cela dit, il s'avère qu'en pratique, les décisions du conseil d'Etat se trouvent, dans la majorité des cas, non-appliquées par certaines administrations réfractaires. Il existe, en effet, une raison sous-jacente se cachant derrière cette inexécution de la part des administrations actives.

C'est dans ce sens que nous étudierons alors de plus près, d'une part, les catégories de décisions non-exécutées (a) pour mettre en exergue, d'autre part, quelques exemples particuliers (b) permettant d'illustrer le désistement des administrations actives à appliquer les décisions de la haute juridiction administrative.

a. Les catégories de décisions non-exécutées

La séparation des pouvoirs est un principe, une théorie, d'après laquelle les trois grandes fonctions de l'Etat qui sont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sont, chacune, exécutée par un organe différent. Cette théorie implique aussi que ces trois organes sont sur un même pied d'égalité et que chacun de d'eux exerce un contrôle sur les autres; contrôle qui permet de garantir la protection contre toute atteinte aux droits des citoyens.

En d'autres termes, la démocratie perdrait tout son sens si l'on en arrivait à voir l'un de ces pouvoirs réduit par un autre qui, agissant à travers ses représentants, viendrait à s'approprier des facultés qui ne lui appartiennent pas.

Telle est d'ailleurs la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui le Liban où l'on fait face à un entremêlement des pouvoirs judiciaire et exécutif aboutissant ainsi à un grave endommagement du citoyen; maillon faible de la donne.

En effet, cela fait une quinzaine d'années déjà que le Conseil d'Etat fait face à un entêtement de la part des administrations actives qui, sans raison apparente ou même légalement valable, viennent freiner l'exécution des décisions prises par les juges administratifs.

Il s'avère que la plupart des décisions qui se font le plus souvent rejetées par les administrations sont celles qui concernent des mutations au sein des différents organes publics.

L'on se demande pourquoi il s'agit particulièrement de ce genre spécifique de décisions qui fait face à un blocage flagrant de la part des agents publics.

Comparons cette situation à un jeu d'échec. Aux échecs, le joueur bouge les pions comme bon lui semble dans le but de protéger, coûte que coûte, son roi. Dans notre cas, ce sont les hommes politiques qui font les mutations qui leur paraissent convenables en vue de défendre, à tout prix, des intérêts quelconques, sachant que leurs motifs pourraient être nobles et honorables comme ils pourraient être entachés de considérations purement égoïstes et indifférentes. La seule différence est que dans le jeu, les règles sont forcement respectées alors que dans notre milieu, les hommes qui détiennent le pouvoir se créent leurs propres règles pour arriver aux fins qu'ils recherchent. C'est ainsi que lorsque le Conseil d'Etat freine une mutation décidée par un homme politique, celui-ci abusera de son poste et de son pouvoir pour « bouger les pions » à sa guise sans qu'aucun organe puisse lui mettre des bâtons dans les roues.

Le Conseil d'Etat se trouve alors entièrement impuissant face à cet entêtement des administrations qui fait d'un des organes les plus puissants de l'Etat, un organe sans voix et sans pouvoir, puisque quelle que soit la décision qui sera prise, son respect dépendra de l'impact qu'elle aura sur la scène politique.

Nous expliciterons ces idées par le biais de quelques exemples pratiques qu'a enduré le Conseil d'Etat Libanais.

b. Quelques cas particuliers

L'événement capital responsable d'avoir déclenché une telle résistance est un arrêt majeur datant d'il y a déjà une quinzaine d'années.

Dans cette affaire, cinq directeurs généraux ont été mis à disposition par le ministre à la tête du ministère au sein duquel ils exercent leurs fonctions. Recherchant à protéger leurs droits, ces derniers intentent une action en justice auprès des juridictions administratives. Le Conseil d'Etat décide que les directeurs en question sont en droit de récupérer leurs fonctions et prononce, en date du 7 mai 2002⁸, la nullité de la décision prise à leur égard au motif que, d'après les termes du Président Chucri Sader⁹, « *la mise à disposition est une mesure disciplinaire camouflée* » faite à leur encontre. Plus encore, la partie lésée intente un second recours auprès du Conseil d'Etat dans le but de protéger ses droits et demande à ce qu'une astreinte soit prononcée à l'égard de l'administration réfractaire. Le Conseil d'Etat accueille ladite demande et condamne

⁸ Décision numéro 479/2001-2002.

⁹ Entrevue passée avec le Président Chucri Sader en date du 26 octobre 2017.

l'administration à une astreinte, ce, en date du 12 janvier 2004¹⁰. Méprisant la sentence rendue par le Conseil d'Etat, le président du conseil des ministres (il s'agissait dans le temps du premier Ministre Fouad Siniora) décide, pour des motifs indéterminés, de ne pas exécuter le verdict.

Il s'agissait bien, effectivement, de motifs indéterminés puisque le seul argument qu'avancait le président du conseil des ministres était que ses mutations doivent être faites, d'après les mots du président Sader, « *pour des raisons de transparence* », sans plus.

Au final, quelle que soit la motivation du président du conseil des ministres, le résultat est le suivant: la décision prise par l'organe chargé du pouvoir judiciaire n'a pas été respectée par le gouvernement. Nous avons, dans cette affaire, un flagrant début d'ébranlement du *statu quo* au sein des organismes de l'Etat.

Depuis cette affaire, une série de décisions illégales; d'actes ne respectant pas la procédure légalement requise, en particulier, de mutations irrégulières ont été prises par les différentes administrations. Peu à peu, plus de ministres se trouvent enclins à décliner les décisions judiciaires du Conseil d'Etat.

Un autre arrêt permet de mettre en relief le problème de l'inexécution des décisions des juges administratifs. En effet, dans l'arrêt Najib Nasr de 2009¹¹, les demandeurs au pourvoi s'adressent au Conseil d'Etat pour demander l'arrêt d'exécution d'une décision rendue par la direction générale de la sécurité publique concernant le changement fait aux règles d'une compétition après que cette compétition ait débuté. Or, il est, par principe, interdit de modifier les conditions d'accès au concours quand celui-ci a déjà été entamé, ce principe étant un principe absolu, protégé par la loi. La logique derrière cette interdiction est qu'il ne faut pas toucher à l'égalité entre les candidats. C'est pourquoi le Conseil d'Etat décide, à l'unanimité, que la décision prise par l'autorité administrative ne doit pas être appliquée puisqu'elle ne respecte pas le principe précité.

Cela dit, et malgré la décision rendue par les juges administratifs, le parlement décide quand bien même de promulguer une loi permettant de promouvoir exceptionnellement les candidats ayant été irrégulièrement admis au concours en question.

Durant l'entretien passé avec lui, le Président Chucri Sader avait décrit les agissements des agents publics comme ceux d'un dictateur. En effet, l'avis de plusieurs publicistes converge sur le sujet: les administrations ne donnent pas d'explications satisfaisantes à ce refus d'exécution, il s'agit bien probablement de raisons politiques qui motivent leurs actes d'après la magistrate Souraya Solh¹². N'ayant pas d'arguments convenables à avancer, l'administration agit sans avancer de motifs pouvant expliquer ses agissements tel que l'avait exprimé le professeur Michel Tabet¹³.

¹⁰ Décision numéro 258/2003-2004.

¹¹ قرار مجلس الشورى اللبناني، مجلس القضايا، قرار الرقم: 2009-2008/236 ، في 2009/1/22.

¹² Entrevue passée avec la magistrate Souraya Solh en date du 23 octobre 2017.

¹³ Appel téléphonique fait avec le professeur Michel Tabet en date du 21 octobre 2017.

Nous ne connaissons pas véritablement les réelles causes derrière l'obstination des administrations mais certains auteurs émettent quelques spéculations sur le sujet. Tel est le cas du professeur Georges Saad qui prétend que le problème proviendrait des raisons suivantes: le déficit économique, l'irrespect des droits des particuliers, le répit, les coalitions faites entre certains fonctionnaires, les obstacles à l'acquisition de la justice, l'ignorance des citoyens quant aux droits qui leurs reviennent, spécifiquement, leur droit de poursuivre les administrations et de réclamer la protection de leurs droits, etc.

La situation se détériore de plus en plus lorsque non seulement les ministères tiennent tête au Conseil d'Etat mais également les municipalités qui, à leur tour, rejettent les décisions administratives. Qu'il s'agisse de mutations illégales, de permis de construire résiliés ou autre, la porte est ouverte à tout genre d'infraction et le Conseil d'Etat se trouve totalement démuné de ses pouvoirs; désormais ôtés par les organes du pouvoir exécutif.

Le président Sader explique que dans presque toutes les législations du monde, le seuil maximal de décisions de justice non-exécutées s'élèverait à quatre pourcent du total des décisions rendues. L'atteinte de ce seuil est considérée comme étant très grave. Or nous en sommes aujourd'hui au Liban à un total de plus de vingt-cinq pourcent de décisions non-exécutées par les administrations. Tel est un enfreint incontestable de la loi qui, d'ailleurs, oblige toute administration, par le biais de l'article 93 précité, à exécuter sans recul les décisions du conseil.

Plus encore, nous pouvons évoquer l'affaire opposant deux compagnies de stationnement à l'aéroport de Beyrouth. L'une des deux compagnies intente un procès à l'encontre de l'autre et sa demande est reçue par le Conseil d'Etat. Le ministre des travaux publics Ghazi Zeaïter décide de ne pas appliquer la décision du Conseil et fait prévaloir l'autre compagnie qui par la suite, débute ses travaux au sein de l'aéroport. La première compagnie intente de nouveau un même procès auprès du Conseil d'Etat qui, de même, accepte sa demande et annule celle prise par le ministre des travaux publics. Et encore, ce dernier ne respecte quand même pas la décision prise par le juge administratif qui, à ce moment-là, use d'un moyen de contrainte qui n'avait pas été utilisé par un juge administratif auparavant; les médias. Il décide donc de montrer au public la constante obstination des agents publics à ne pas appliquer le verdict rendu par le juge administratif chaque fois que cela ne va pas pair avec les intérêts qu'ils défendent; leurs propres intérêts.¹⁴

Le Conseil d'Etat se trouvait donc face à une ligue de classe politique qui voulait agir contre la justice.

De nouveau, nous avons là une claire et manifeste mise à l'écart du Conseil d'Etat qui, au final, ne réussit pas à faire appliquer les jugements qu'il rend.

Cela dit, n'y a-t-il pas de remède à une telle violation manifeste de la loi ?

Voilà ce que nous étudierons dans ce dernier paragraphe, mettant en relief les éventuelles solutions au blocage de l'exécution des décisions du Conseil d'Etat.

¹⁴ Joelle Boutros, *in* "وزير يتمرد على قرار قضائي: هذا المطار لي", 01-09-2016.
<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1721>

II. Remèdes, procédés coercitifs et recommandations :

Face à ce sérieux problème de méconnaissance des décisions rendues par les juges administratifs, il a fallu trouver des palliatifs qui viendraient mettre un terme au chaos se produisant au sein de l'Etat. Nous verrons donc les remèdes (A) mis en place dans l'objectif d'atténuer la crise en question avant de tenter de combler, par ailleurs, les lacunes restantes à travers certaines recommandations pertinentes (B).

A) Remèdes

Il existe, en effet, plusieurs façons pour éviter ou même sanctionner un refus d'exécution des décisions prises par le Conseil d'Etat de la part des administrations. C'est dans ce sens que nous verrons d'abord les mesures de nature incitative (a), ensuite, celles de nature curative (b) et, enfin, les mesures de nature répressive (c).

a. Mesures de nature incitative:

De peur que le Conseil d'Etat n'ait à faire face à une administration ou à un agent réfractaire, les juges administratifs ont tenté de trouver des mesures provisoires qui permettraient d'éviter un éventuel blocage.

Premièrement, il s'agit du sursis d'exécution. La haute juridiction administrative peut décider de surseoir à exécuter la sentence rendue par l'administration qu'elle jugerait inconstitutionnelle ou illégale. Ceci est d'ailleurs prévu par l'article 77 du statut du Conseil d'Etat qui permet au Conseil d'Etat de décider d'un sursis d'exécution.

De ce fait, le Conseil d'Etat serait simplement entrain de reporter l'approbation de l'exécution d'une décision qui lui paraît injuste ou qui viendrait directement enfreindre un texte légal.

Une affaire récente met en relief l'exercice de ce droit que possède le Conseil d'Etat. Il s'agit de l'affaire Gloria Abi Zeid¹⁵. Le litige a débuté en février 2017 lorsque Mme Abi Zeid, directrice

¹⁵ Claude Assaf, « Le gouvernement reporte l'examen de l'affaire Gloria Abou Zeid », *in* L'Orient le Jour (O.L.J.), 7 septembre 2017 :

<https://www.lorientlejour.com/article/1071258/le-gouvernement-reporte-l'examen-de-l'affaire-gloria-abou-zeid.html>

Claude Assaf, « Lorsqu'une fonctionnaire qui applique la loi est révoquée plutôt que d'être récompensée », *in* O.L.J., 7 mars 2017 :

générale des coopératives, ancienne présidente du comité administratif pour l'exécution du Plan vert, a refusé d'apposer sa signature sur des attestations de création de deux coopératives d'habitation, qu'elle jugeait illégales. Le ministre Ghazi Zeaïter a alors ignoré le refus de la fonctionnaire, allant même jusqu'à lui interdire, en mars, d'exercer ses fonctions. Toutefois, le conseil a ordonné de surseoir à l'exécution de la décision du ministre en question.

Deuxièmement, un autre moyen pour prévenir le risque d'inexécution de la part de l'administration serait l'injonction. L'injonction est, comme nous l'avons précédemment évoqué, l'ordre donné par le juge à l'encontre d'une partie au litige de faire ou de s'abstenir de faire quelque chose.¹⁶

Ceci dit, il n'existe pas de disposition au sein du statut du Conseil d'Etat permettant expressément à cet organe de prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration. Telle était la situation également en France jusqu'aux lois du 16 juillet 1980, du 8 février 1995 et du 30 juin 2000, qui ont explicitement attribué au juge administratif le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration.¹⁷

En effet, l'article 91 du statut du Conseil d'Etat Libanais dispose que "[...] *Le Conseil d'Etat ne peut pas se substituer au pouvoir administratif compétent pour déduire de ces situations les conséquences juridiques, et prendre les décisions convenables*".

Le Conseil d'Etat Libanais semble interpréter cet article comme étant une interdiction formelle au juge de prononcer toute injonction à l'encontre de l'administration. Or telle est une interprétation trop large.¹⁸ Si nous nous en tenons aux termes de l'article, il n'y a aucune mention d'une interdiction faite au juge administratif de prononcer une injonction à l'encontre de l'administration. Plus encore, l'article 93 de ce même statut oblige l'administration à s'en tenir aux décisions rendues par les juges administratifs. Ceci est, d'ailleurs, une forme d'injonction à l'encontre de l'administration de satisfaire à la demande défendue par le Conseil. Par ailleurs, le droit consacré par l'article 77 précité qui permet au Conseil d'Etat de décider un sursis

<https://www.lorientlejour.com/article/1039094/lorsquune-fonctionnaire-qui-applique-la-loi-est-revoquee-plutot-que-detre-recompensee.html>

Claude Assaf, « Affaire Gloria Abi Zeid : Le Conseil d'État ordonne de surseoir à l'exécution de la décision de Ghazi Zeaïter », in O.L.J., 29 Mars 2017 :

<https://www.lorientlejour.com/article/1043492/le-conseil-detat-ordonne-de-surseoir-a-lexecution-de-la-decision-de-ghazi-zeaiter.html>

¹⁶ Serge Braudo, in « Dictionnaire de Droit Privé ».

<https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/injonction.php>

¹⁷ CEF 4 mai 1988, Plante, Lebon, p. 695.

¹⁸ Yehia Kerkatly, *Le juge administratif et les libertés publiques en droits libanais et français*. Droit. Université de Grenoble, 2013. Français, p. 191.

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01002615/document>

d'exécution peut être interprété comme étant une forme d'injonction « de ne pas faire » qui est prononcée à l'encontre de l'administration.

Notons que l'astreinte peut également, dans certaines législations, être prononcée dans le jugement du Conseil d'Etat comme mesure provisoire pour éviter toute éventuelle inexécution de la part des agents publics. Ceci dit, elle est le plus souvent prononcée sous forme de mesure curative et non incitative. Voilà, d'ailleurs, ce que nous étudierons dans la sous-partie suivante.

b. Mesure de nature curative: L'astreinte

L'article 93 dispose que: « *Les dispositions du Conseil d'Etat engagent l'administration. Les autorités administratives doivent respecter les cas juridiques décrits dans ces dispositions. La personne morale de droit commun doit, dans un délai raisonnable, exécuter les décisions du Conseil d'Etat. Si l'exécution est retardée sans raison, l'amende peut être infligée à la demande de la partie lésée.*

Tout salarié usant de son autorité ou de son influence, directement ou indirectement, pour retarder l'exécution de la décision judiciaire visée à l'alinéa précédent, se verra infliger une amende d'au moins trois mois et au plus six mois de traitement ».

Il existe donc légalement une issue au problème d'inexécution qui consiste en une condamnation des agents faisant obstruction à l'application des jugements administratifs. Cependant, en pratique, tout comme l'obligation d'appliquer les jugements administratifs n'est pas respectée, celle de condamner les agents récalcitrants à une amende ne l'est pas non plus. Néanmoins, il y a une solution à laquelle le Conseil d'Etat a recours: il s'agit de l'astreinte.

L'astreinte est un moyen de contrainte qui consiste à condamner une personne à payer une somme d'argent par période de retard dans l'exécution d'une obligation résultant d'une décision de justice. Elle est, normalement, le moyen le plus efficace pour forcer un agent insoumis à exécuter la décision rendue à son encontre. Ceci dit, l'astreinte s'avère être de moins en moins une solution heureuse et ce pour les raisons suivantes:

D'une part, étant donné qu'il n'existe, jusqu'à nos jours, aucune façon de condamner effectivement une administration réfractaire, ledit corps exécutif serait quand bien même apte à s'entêter même dans le cas où une astreinte serait prononcée à son égard et, par la suite, à continuer à ne pas accomplir la tâche qui lui incombe.

Reprenons l'arrêt des cinq directeurs généraux précité. Dans cet arrêt, malgré une première annulation, par le Conseil d'Etat, de la décision prise par le ministre en question, et, malgré la condamnation à une astreinte prononcée contre l'administration récalcitrante, les agents préalablement lésés n'ont toujours pas pu récupérer leurs droits.

Dans les faits, une astreinte est infligée par le juge à un agent. Seulement, une fois cette sanction prononcée, comment peut-on assurer son efficacité et son exécution par le dit agent ? Aucune réponse n'a été trouvée jusqu'à présent.

C'est pourquoi, tant que l'agent est en pleine immunité de toute sorte de condamnation, l'administration continuera à agir à sa guise étant donné qu'il existe un organe pour dire le droit mais aucun organe chargé d'assurer, coûte que coûte, son exécution.

D'autre part, infliger une astreinte c'est condamner l'Etat et non le responsable direct de l'infraction commise à l'égard d'un citoyen quelconque.

En effet, une fois l'astreinte prononcée, ce n'est pas l'agent personnellement responsable du blocage qui sera dans l'obligation de déverser les sommes dues par jour de retard mais l'administration elle-même. Or, l'administration, qui n'est autre qu'un organe de l'Etat, gagne ses deniers grâce au peuple qui déverse des sommes à l'Etat que ce soit à travers des impôts directs ou indirects.

En d'autres termes, ce serait le citoyen qui supporterait le poids d'une faute lourde causée par un agent public entêté alors qu'il est, à la base, la victime directe de cet entêtement.¹⁹

Durant l'entrevue passée avec lui, le Président Chucri Sader a avoué que prendre la décision d'infliger une astreinte à une administration fautive n'était pas une affaire facile puisqu'il se rendait compte qu'au final, ce n'est autre que le pauvre citoyen qui devra, littéralement, payer le prix. Mais, étant donné qu'il n'y a aucun autre moyen pour que l'administration puisse réaliser la gravité de sa faute, l'on n'avait pas d'autre choix que de la sanctionner par le biais d'une astreinte.

« Le juge judiciaire s'est toujours reconnu la possibilité d'ordonner tel comportement pour permettre une exécution correcte d'une décision de justice rendue par lui, le juge administratif en revanche s'est longtemps refusé à adresser une injonction assortie d'une astreinte, y compris à l'égard des particuliers. Cette jurisprudence se fondait sur deux idées: les injonctions à l'administration constitueraient une ingérence dans le fonctionnement des services publics (au nom de la séparation des pouvoirs, elle est interdite à l'autorité judiciaire) et les injonctions aux particuliers seraient inutiles, l'administration disposant à leur égard de pouvoirs suffisants pour arriver à ses fins. »²⁰

Au final, il n'y a donc aucune sanction qui puisse véritablement garantir au citoyen le respect de son droit par les différents organes publics.

Dans certains Etats, la condamnation de l'administration n'est pas même envisageable. Tel est le cas de l'Allemagne, par exemple, qui considère que la condamnation de l'administration à agir

²⁰ هدى شديد: بماذا يرد القاضي شكري صادر على مزايده مواقف المطار؟ نشرة أخبار آل.بي.سي. 7 تموز 2016.

²⁰ Jean-Louis Dewost, « L'exécution des décisions du juge administratif », in Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 3/2010., str. 543.-550, p.543.

serait « nuisible[s] pour la réputation de l'Etat et une violation dangereuse de la sphère de l'exécutif »²¹.

Il ne faut pas oublier qu'il s'agit là de la condamnation d'un organe étatique. Une telle condamnation serait, en quelque sorte, une façon de mettre le doigt sur la faiblesse de l'Etat en question qui ne serait pas apte à assurer le respect de ses propres règles. Condamner une force publique pourrait représenter un total irrespect de l'Etat même.

Mais s'il n'existe pas de moyens pour condamner l'administration récalcitrante, comment faire pour garantir l'exécution des décisions du Conseil d'Etat et donc assurer le respect du droit revendiqué par un citoyen ?

Nous verrons dans le paragraphe suivant qu'il existe effectivement certains moyens à la disposition du juge mis à part celles précitées lui permettant de forcer l'administration à exécuter les décisions qu'il rend à son égard.

c. Mesures de nature répressive

Il existe en droit français deux modes de résolution du problème de l'inexécution qui consistent en la répression de l'administration ou de la personne physique responsable du blocage de l'exécution de la décision en question. C'est dans ce sens que nous étudierons d'une part la condamnation de l'administration réfractaire (1) et, d'autre part, la condamnation personnelle de l'agent récalcitrant (2).

1- La condamnation de l'administration réfractaire

La voie de fait est l'acte par lequel l'administration prend une décision arbitraire illégale ayant des conséquences néfastes sur une liberté fondamentale ou un droit de propriété. D'ailleurs, et tel que l'explique le juge Carl Irani dans sa thèse « *La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français* »²², la jurisprudence libanaise a défini cet acte à maintes reprises mais elle n'en donne une définition complète que dans un arrêt datant de 2006²³ dans lequel la cour affirme « *qu'il y a voie de fait lorsque l'administration fait un acte matériel constituant une atteinte grave à la liberté individuelle et à la propriété individuelle par*

²¹ Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives, « L'exécution des décisions des juridictions administratives », in Rapports Généraux Des Congres, Madrid, 2004 VIIIème Congrès, p.26.

https://www.aihja.org/images/users/ARCHIVES/meeting_and_congress/congres%20VIII%20vf.pdf

²² Carl Irani. La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français. Droit. Université de Grenoble, 2014.

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01251657/document>

²³ CEL, 12 juillet 2006, EID E, RJA, 2012, II, p.1092

mainmise sur cette dernière, et sans aucun lien législatif ou réglementaire»²⁴. En d'autres termes, est illégal et extérieur au pouvoir de l'administration tout acte générateur de voie de fait.

En effet, lorsque l'administration viendrait, par ses actes, à léser un particulier, elle est contrainte à réparer le dommage qu'elle a causé en payant des dommages-intérêts²⁵. Ceci lui est d'ailleurs commandé par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) à laquelle le Liban est parti. Justement, tel que le précise le maître de conférence Georges Saad dans son article: « *lorsque l'administration commet une faute préjudiciable, n'est-ce pas, sans le dire, sur la base de l'article 7 de la DUDH (tous sont égaux devant la loi...) que le juge administratif engage la responsabilité de l'administration. Ne fait-il pas référence, sans le dire expressément, aux dispositions du code civil. Ainsi le principe d'égalité a pour corollaire le devoir pour l'administration d'indemniser les particuliers lésés par l'action administrative* »²⁶.

Nous verrons par la suite, comme nous l'avons précédemment évoqué, qu'il s'agit non seulement de sanctionner l'administration réfractaire en tant que tel mais que l'on devrait également pouvoir réprimer la personne physique ayant causé le retard dans l'exécution ou même l'inexécution du jugement administratif.

2- La condamnation personnelle de l'agent récalcitrant

Il existe, de par la loi, un moyen de sanctionner la personne physique ayant causé un blocage à l'exécution de la décision du juge administratif.

Débutons par la norme suprême qu'est la Constitution. En effet, la Constitution Libanaise a prévu des articles permettant la condamnation personnelle de l'agent n'accomplissant pas la tâche qui lui incombe avec le plus grand sérieux et la plus grande rigueur. Il s'agit des articles 60, 69, 76 et 77 de la Constitution Libanaise.

Plus encore, l'article 93 du statut du Conseil d'Etat engage la responsabilité de l'agent récalcitrant auprès de la Cour des Comptes: « *l'agent responsable du retard dans l'exécution pourra être condamné par la Cour des Comptes à une amende égale à un maximum de six fois son traitement mensuel.*»²⁷.

Par ailleurs, le code pénal affirme dans son article 371, que l'agent rebelle peut en effet voir sa responsabilité pénale engagée. Celui-ci sera condamné à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans d'emprisonnement. Ceci dit, la difficulté à ce niveau réside dans le fait que la preuve de l'acte illégalement commis par l'agent en question est très difficile à rapporter. Voilà

²⁴ Voir supra note 23, p.74.

²⁵ Chucri SADER, *in* « La protection des droits fondamentaux lors de l'exécution des décisions du juge administratif».

<http://www.ahjucaf.org/La-protection-des-droits.html>

²⁶ Georges Saad, *in* « Droits de l'homme, droit public musulman, droit administratif Libanais », p.21.

²⁷ Voir supra, note 26.

pourquoi, au final, lesdits agents sont rarement poursuivis au pénal en raison de l'irrespect de la chose jugée par le Conseil d'Etat.

Il s'avère malheureusement qu'en pratique, même les moyens précités ne suffisent pas à forcer l'administration à respecter la décision rendue par le Conseil d'Etat. Nous proposerons alors quelques recommandations pour remédier au problème d'inexécution des décisions administratives.

B) Recommandations

Le droit libanais s'inspire largement du droit français dans la plupart de ses règlements et de ses actes législatifs. Cependant, en matière administrative, l'on semble omettre de s'en tenir aux normes qui présenteraient réellement une solution au problème en question telles que celle affirmant que « *faute d'ordonnement dans le délai de deux mois du montant de la condamnation, le comptable de l'Etat « doit procéder au paiement » sur simple production par le créancier de la décision de justice condamnant l'Etat, ou bien, lorsque la condamnation concerne une personne publique autre que l'Etat, le représentant de l'Etat procède au mandatement d'office de la dépense, en dégageant ou créant le cas échéant les ressources nécessaires. Faute de ce mécanisme (qui donne à la décision de justice les effets d'un mandatement, en cas d'inertie de l'autorité administrative) la loi ne garantira pas l'exécution effective des décisions de justice puisqu'elle se borne à sanctionner un refus de payer par la seule astreinte prévue par l'article 93»²⁸. En d'autre terme, l'on devrait, au lieu de se borner à infliger une même sanction qui s'avère être inefficace, la loi devrait permettre à ce que soit personnellement et directement condamné l'agent public ayant commis une infraction quelconque.*

Par ailleurs, nous pouvons également mentionner le système juridique maghrébin où l'on a ajouté des articles dans la constitution permettant à ce que le ministre responsable d'une infraction quelconque ou d'un manque d'exécution soit responsable auprès des juridictions concernées.

Une autre issue serait de permettre au juge d'exécuter, de par lui-même et directement, la décision qu'il a lui-même prise s'il le juge convenable. Telle est la solution adoptée par certains Etats tel que l'Australie, la Pologne, la Colombie.²⁹

²⁸ Voir *supra*, note 26.

²⁹ Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives, « L'exécution des décisions des juridictions administratives », in *Rapports Généraux des Congrès*, Madrid, 2004 VIIIème Congrès, p. 23-24.
https://www.aihja.org/images/users/ARCHIVES/meeting_and_congress/congres%20VIII%20vf.pdf

Cela dit, il va falloir espérer qu'un changement au niveau du texte même de la Constitution ou du statut du Conseil d'Etat soit établi puisqu'autrement aucune de ces solutions ne peuvent être infligées aux administrations de l'Etat.

Tel est d'ailleurs ce que propose le professeur Georges Saad dans son ouvrage portant sur l'exécution des décisions du Conseil d'Etat dans lequel il suggère un amendement du texte de l'article 93. Celui-ci affirme que dans le but de ne pas laisser de choix à l'administration quand il s'agit d'exécuter les décisions des juges administratifs, il faudrait ajouter à l'article 93 deux alinéas proclamant ce qui suit: le premier alinéa stipulerait que l'émission d'un jugement par le Conseil d'Etat entraîne forcément la prise d'une seconde décision administrative détaillant l'exécution du jugement rendu puisqu'il appartient au Conseil d'Etat de donner des ordres à l'administration mais, ce, uniquement dans le but de susciter l'effet automatique et raisonnable du jugement. Le second disposerait que le jugement émis par le Conseil d'Etat et contraignant l'administration à payer une somme d'argent représente, en soi, un ordre de payer qu'il incombe à la cour des comptes d'exécuter du seul fait de sa production. L'on préciserait d'emblée, pour que cette disposition produise réellement ses effets, qu'est considéré nul tout texte ou toute norme qui violerait ou s'opposerait au contenu du présent article de loi. Notons que le droit appartenant au juge administratif de donner des ordres à l'administration ne serait aucunement une violation du principe de la séparation des pouvoirs puisque lesdites injonctions seraient faites dans la seule optique de produire les effets qui découlent naturellement du jugement. Il s'agit donc simplement de renforcer le rôle du pouvoir judiciaire ainsi que son autonomie vis-à-vis des deux autres pouvoirs et de rendre les jugements administratifs immunisés contre toute atteinte.

Cela dit il ne suffit pas de faire les amendements nécessaires aux textes en question, il faudra assurer, par la suite, l'application effective desdits textes. Tel est d'ailleurs ce qui est spécifiquement recommandé en ce qui concerne les articles 371 et 393 du code pénal permettant de condamner l'agent n'ayant pas respecté la mission qui lui est confiée.

Plus encore, le professeur Saad propose d'autres moyens efficaces pour remédier à notre problème comme augmenter le nombre de juges administratifs, promouvoir la responsabilisation de l'administration, convaincre les politiciens de la nécessité d'inciter l'autonomie judiciaire et, enfin, améliorer la situation économique des juges administratifs.

Le système juridique libanais est l'un des rares systèmes juridiques (ou peut-être même le seul) à permettre à ce qu'il y n'est qu'un seul degré de juridiction au sein des juridictions administratives. Ceci est, en soi, une cause primordiale du problème auquel le Conseil d'Etat fait face étant donné que le justiciable n'a qu'une seule chance de se produire en justice et qu'il devra intenter un nouveau procès au lieu de continuer à protéger son droit sur la même voie en atteignant un deuxième degré de juridiction. De plus, il est incontestable que lorsqu'une même décision émane de deux juridictions différentes à deux degrés distincts, celle-ci ferait bien plus pression sur les corps chargés de l'exécution de ladite décision.

Un autre obstacle auquel les juridictions administratives sont confrontées dans notre système juridique est le fait que, contrairement aux juridictions judiciaires, il n'existe pas de circuits

spécialisés pour exécuter les jugements rendus. L'on devrait donc envisager de mettre en place de tels circuits ce qui garantirait mieux l'exécution effective des jugements administratifs.

Voilà donc les différentes propositions capables d'atténuer la possibilité aux administrations de manquer à leur devoir d'exécution des décisions administratives.

Notons que certains organes de l'Etat tentent de décupler leurs efforts dans l'espoir d'une réforme qui puisse mettre fin à ce sérieux problème. En effet, le ministère de la justice a préparé un compte-rendu intitulé « عدم إنفاذ القرارات الإدارية والعلمية والنتائج المترتبة عن ذلك » (L'inexécution des décisions administratives et judiciaires et les conséquences qui en découlent). Dans la même lignée, le comité parlementaire de l'Administration et de la Justice revoie actuellement les possibilités d'amendements de l'article 93 suscité.

Il existe, par ailleurs, un cas récent qui permet de mieux expliciter ce qui précède. Il s'agit de l'affaire opposant le conseil d'administration de l'hôpital gouvernemental Bouar et le ministre de la santé publique Waël Abou Faour³⁰. Ce litige est né le 15 juillet 2016 lorsque le ministre de la santé envoie une lettre au conseil des ministres pour mettre fin aux services du conseil d'administration en exercice présidé par le docteur Charbel Azar en nommant un comité temporaire pour la conduite des affaires de l'hôpital. Le secrétariat général du conseil des ministres envoie la lettre au conseil de la fonction publique pour qu'il en donne un avis. En date du 17 juillet 2016, le conseil de la fonction publique décide de permettre au conseil d'administration actuel de l'hôpital de poursuivre l'exercice de ses fonctions jusqu'à la nomination d'un nouveau conseil d'administration en respectant la procédure à suivre et, ce, à travers sa désignation en conseil des ministres et la publication d'une telle nomination au journal officiel comme l'indique l'article 7 alinéa 3 du décret numéro 11 244 concernant l'élection des conseils d'administration.

Suite à ces événements, le président du conseil d'administration intente un recours auprès du Conseil d'Etat, demandant l'annulation de la décision prise par le ministre de la santé; requête qui sera par la suite reçue par le Conseil d'Etat en date du 4 octobre 2016. Au final, une décision a été très récemment prise par le conseil des ministres mettant en place une nouvelle commission administrative, mettant par la suite fin au conflit soulevé

Cette situation a peut-être eut une fin heureuse, cependant, il existe jusqu'à nos jours, diverses situations en cours qui n'ont toujours pas été entamées.

Comme le proclama Nietzsche : « Moi, l'Etat, je suis le peuple ». En d'autres termes, l'Etat n'est autre que le peuple qui le compose ; un Etat fort et juste est un peuple courageux et qui œuvre pour la justice. Il ne faudra pas simplement se contenter que les supérieurs agissent, la société civile devra se mobiliser afin de revendiquer les droits qui lui appartiennent. Telle était d'ailleurs la recommandation faite par madame la présidente Maisam Nouairi.³¹

³⁰ Z.H., in "عازار: ادعيت على نفسي لدى ديوان المحاسبة وطالبت بلجنة تحقيق لجلء حقيقة ما يقال عن مستشفى البوار", 29-06-2017. <http://nna-leb.gov.lb/ar/show-news/291803/>

³¹ Avis donné lors d'une table ronde organisée par les chargés de cette étude.

Dans l'attente d'un heureux changement du droit positif, nous devons nous contenter de voir le Conseil d'Etat infliger aux administrations réfractaires des astreintes qui ne font qu'augmenter avec le temps sans que les personnes responsables visées ne se sentent atteintes par leur imposition à leur égard...