

RDP 2023

REVUE DU

lextenso

DROIT PUBLIC

ET DE LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

N° 1

Dans ce numéro

**DOSSIER : LES POLITIQUES PUBLIQUES :
UN CHOIX LIBANAIS ?**

REVUE DU
**DROIT
PUBLIC**

ET DE LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

REVUE FONDÉE EN 1894

ANCIENS DIRECTEURS

Gaston Jèze Georges Berlia
Marcel Waline Jean-Marie Auby

PRÉSIDENT DU CONSEIL SCIENTIFIQUE

Jacques Robert
Ancien directeur de la Revue
Ancien membre du Conseil constitutionnel

COMITÉ DE RÉDACTION

Yves Gaudemet
Membre de l'Institut
Professeur de l'Université Paris II, Panthéon-Assas
Directeur de la Revue

François Blanc
Professeur à l'Université Panthéon-Assas
(Paris II)

Laurent Coutron
Professeur à l'Université de Montpellier

Jean Morange
Professeur de l'Université de Limoges

Henri Oberdorff
Professeur de l'Université Grenoble Alpes

Hélène Pauliat
Professeur à l'Université de Limoges

Dominique Rousseau
Professeur à l'Université Paris I,
Panthéon-Sorbonne

Marion Ubaud-Bergeron
Professeur à l'Université de Montpellier

Alexandre Viala
Professeur à l'Université de Montpellier

ADMINISTRATION

P-DG, Directeur de la publication : Bruno VERGÉ
Directrice générale déléguée : Emmanuelle FILIBERTI
Secrétariat de rédaction : Sophie DOUCET

Lextenso

Lextenso - 1, Parvis de la Défense - 92044 Paris La Défense
Relations clients : Tél. : 01 40 93 40 40 - Fax : 01 41 09 92 10
Mail : abonnements@lextenso.fr
ISSN 0035-2578

Imprimé sur des papiers produits en Pologne (couverture, 0 % de fibres recyclées)
et en Allemagne (intérieur, 100 % de fibres recyclées), issus de forêts gérées durablement ;
impact gaz à effet de serre pour un exemplaire : 967 g éq. CO₂



s o m m a i r e

Janvier-Février 2023

N° 1

Pages 1 à 284

ÉDITORIAL : LA REVUE DU DROIT PUBLIC, DEMAIN 3

**DOSSIER : LES POLITIQUES PUBLIQUES :
UN CHOIX LIBANAIS ?**

L'illusion de la souveraineté de l'État libanais et l'ambiguïté
de la politique publique
Jihane Sfeir 6

Les rapports entre les communautés libanaises et le droit international privé
Vincent Heuzé 16

La conception libanaise de la liberté religieuse
Youmna Makhlouf 33

Enseigner l'histoire du Liban moderne
Lamia Hitti 50

Ce que l'économie du mandat a légué au Liban
Ishac Diwan et Joelle M. Abi-Rached 60

Le libéralisme économique : une politique pour le Liban
François Blanc 82

DOCTRINE

DROIT ADMINISTRATIF

Doit-on autoriser ou interdire l'accès des mineurs dans les arènes de corrida ?
Emmanuel de Monredon 93

Les qualifications civiles attachées aux monuments historiques
Jean-Raphaël Pellas 119

DROIT CONSTITUTIONNEL

Traduire : une stratégie d'influence dans les cours constitutionnelles
des États unilingues de l'Europe de l'Ouest

Mathilde Kamal-Girard

153

DROIT ÉTRANGER

À quoi sert le Sénat ? Réflexion sur les fortunes du bicaméralisme
au Gabon et au Cameroun à l'ère des nouveaux défis étatiques

Steve Tametong Nguemo Tsidié

167

FINANCES PUBLIQUES

Aux origines de l'impôt sur le revenu : l'Ancien Régime ou les traces
d'une Administration

Jean-Baptiste Jacob

191

CHRONIQUE JURISPRUDENTIELLE

Chronique de jurisprudence constitutionnelle (2022)

Dominique Rousseau, Pierre-Yves Gahdoun et Julien Bonnet

219

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

245

La Revue du droit public, demain

Un éditeur manque certainement d'objectivité lorsqu'il évoque les revues qu'il publie. Personne ne contestera cependant que *la Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, traversant tout le XX^e siècle, est devenue aujourd'hui une institution. Elle doit la place particulière qu'elle occupe à ses auteurs, bien sûr. Tous les grands noms de la doctrine publiciste y ont figuré à un moment ou à un autre : Adhémar, Esmein, Théophile Ducrocq, Maurice Hauriou, Saleilles, Duguit... La RDP doit aussi beaucoup à sa direction scientifique. Et peut-être plus que d'autres, l'éditeur que je suis sait le rôle fondamental qu'elle a joué.

Dans le premier numéro, paru en janvier 1894, Ferdinand Larnaude annonce la ligne éditoriale : le « *programme est tout entier renfermé dans le titre qu'elle prend* ». À partir de 1904, la Revue, dirigée par Gaston Jèze, se recentre sur le droit ; la dimension de science politique est remise. C'est dans ce sillon que s'inscrit Marcel Waline, directeur de la Revue à partir de 1947, pour 30 ans, auquel succédera Jacques Robert, pour 30 nouvelles années. L'année 2007 marque l'arrivée de Yves Gaudemet qui lui apportera jusqu'à aujourd'hui l'orientation qu'il annonce dans le 1^{er} numéro, celle d'une « *réflexion un peu distanciée, cherchant l'essentiel sous le bruit du moment, l'évolution vraie sous l'agitation du quotidien* ». Yves Gaudemet s'entoure alors d'une équipe de rédaction élargie, prestigieuse et enthousiaste, à laquelle je veux exprimer toute ma reconnaissance : François Blanc, Laurent Coutron, Jean Morange, Henri Oberdorff, Hélène Pauliat, Dominique Rousseau, Marion Ubaud-Bergeron et Alexandre Viala. Je souhaite aussi rendre un hommage singulièrement appuyé à Yves Gaudemet pour avoir su rester fidèle à la tradition de la Revue pendant 15 années avec son immense délicatesse et son exemplaire talent.

Il me confie aujourd'hui la lourde responsabilité de transmettre la direction de la Revue à un nouveau directeur... qui sera une directrice en la personne de Camille Broyelle, professeur à l'Université de Panthéon-Assas. Sa personnalité fédératrice lui permettra de s'entourer d'une équipe soudée pour prendre le témoin de cette Institution et, tout en restant fidèle à l'esprit des fondateurs de la Revue, la faire évoluer.

Emmanuelle FILIBERTI

Directrice générale déléguée

DOSSIER

LES POLITIQUES PUBLIQUES : UN CHOIX LIBANAIS ?

Sommaire

L'illusion de la souveraineté de l'État libanais et l'ambiguïté de la politique publique

par Jihane Sfeir

Les rapports entre les communautés libanaises et le droit international privé

par Vincent Heuzé

La conception libanaise de la liberté religieuse

par Youmna Makhoul

Enseigner l'histoire du Liban moderne

par Lamia Hitti

Ce que l'économie du mandat a légué au Liban

par Ishac Diwan et Joelle M. Abi-Rached

Le libéralisme économique : une politique pour le Liban

par François Blanc

L'illusion de la souveraineté de l'État libanais et l'ambiguïté de la politique publique

par **Jihane SFEIR**

*Professeure à l'Université libre de Bruxelles
Directrice de la Maison des sciences humaines (MSH-ULB)*

Dès sa naissance en 1920 sous le mandat français, l'État libanais représente une exception au Moyen-Orient et plus largement dans le monde arabe. Construit sur le principe de la distribution des pouvoirs selon les appartenances communautaires pour construire une démocratie consensuelle, il donne pendant un temps l'illusion d'un modèle idéal du vivre-ensemble et d'une bonne gestion de la vie publique. À l'origine de ce système confessionnel, il y a bien sûr l'héritage ottoman et surtout l'expérience de la *Moutassarifiyya* (1) du Mont-Liban (1861-1915) qui plante les graines du futur Liban tout en légitimant l'influence et l'ingérence des puissances étrangères dans les affaires ottomanes (2). Ce système répond aussi à la volonté de la France de maintenir un équilibre confessionnel favorisant la présence chrétienne et un projet politique d'un Liban faisant le pont entre l'Occident et l'Orient. Cette singularité libanaise sera également bien exprimée par des membres des élites libanaises. C'est en particulier le cas du député, économiste et essayiste Michel Chiha, un des auteurs de la Constitution en

(1) Le statut de la *Moutassarifiyya* est unique pour son époque et pour la région, et pose les bases du système confessionnel adopté par les Français durant le mandat. Le gouvernement du Mont-Liban de 1861 a mis en place un conseil administratif consultatif composé proportionnellement de représentants de six communautés siégeant aux côtés des walis turc et chrétien.

(2) Salibi K., *Une maison aux nombreuses demeures. L'identité libanaise dans le creuset de l'histoire*, 1989, Naufal.

1926 (3). Celui-ci défend l'idée que le confessionnalisme est un atout nécessaire pour construire l'État libanais, en somme que la mosaïque communautaire doit permettre d'atteindre une démocratie consensuelle, avec un partage des pouvoirs entre les communautés dans un État faiblement interventionniste. Ainsi, dès l'indépendance (4), Michel Chiha formalise simultanément le principe du « laisser-faire » dans les affaires publiques et économiques. Dans une conférence donnée en 1942 il déclare : « La politique qui nous convient, l'économie qu'il nous faut, c'est la liberté qui est leur base même, ce sont les libertés légitimes, dans l'ordre. » (5) Le libéralisme encadré par l'État promu par Chiha contribue ainsi de renforcer le caractère exceptionnel du modèle libanais dans un environnement arabe qui sera rapidement celui des régimes autoritaires qui dominent les républiques naissantes (Syrie, Irak, Égypte, Libye, Tunisie...).

Pour analyser les politiques publiques au Liban, y compris à l'époque contemporaine, il faut toujours conserver à l'esprit ces deux éléments qui structurent son identité : le confessionnalisme et le laisser-faire. Mais ces deux facteurs en ont généré un troisième que l'on peut appeler l'ambiguïté institutionnelle qui désigne la fluidité des rapports entre le public et le privé, le formel et l'informel, le local et le national ainsi que la multiplicité des acteurs, publics, privés, ou à l'intersection des deux mondes (6).

L'article proposé questionnera les rouages et dysfonctionnements de la démocratie consensuelle et ses conséquences sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. Il s'agira d'essayer de mettre en évidence la manière dont l'ambiguïté institutionnelle générée par le système politique libanais et stratégiquement étendue par les gouvernants actuels conduit inéluctablement à des échecs profonds. On l'illustrera autour de quatre exemples choisis dans des domaines très différents : la gestion de l'électricité, celle des réfugiés, de l'université et la crise des ordures. En guise de conclusion sera abordée la question de l'administration du port de Beyrouth qui va mener à l'explosion du 4 août 2020, métaphore de la faillite de l'État.

(3) Quilleré-Majzoub F., Majzoub T., « Recherche les véritables auteurs de la Constitution libanaise de 1926 désespérément... », RFD const. 2022/3, n° 131, p. 641 à 660, www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2022-3-page-641.htm, <https://doi.org/10.3917/rfdc.131.0641>.

(4) Gaspard T., *A Political Economy of Lebanon, 1948-2002: The Limits of Laissez-Faire*, 2004, Leiden, Brill.

(5) Conférence donnée en 1942 au Cercle de la Jeunesse catholique de Beyrouth, en conclusion à une série de sept conférences sur « Le Liban au cours de l'histoire », in Seurat L., Sfeir J., *Une anthologie des idées politiques au Machreq et au Maghreb au XIX^e siècle*, 2022, CNRS Éd., p. 93 à 95.

(6) Stel N., *Hybrid Political Order and the Politics of Uncertainty. Refugee governance in Lebanon*, 2020, Abingdon, Routledge.

I. — « *WAYN EL DAWLÉ ? MA FÎ DAWLÉ !* »
(OÙ EST L'ÉTAT ? IL N'Y A PAS D'ÉTAT !)

Lorsque les Libanais évoquent l'État (*dawlé*), ils parlent souvent de son absence (*mâ fî dawlé*) ou font allusion à l'État des voleurs, qui règnent en maîtres (*dawlet haramiyyé*). État failli, kleptocratie, État voyou, substantifs et adjectifs ne manquent pas pour désigner l'échec des institutions. Afin de comprendre pourquoi l'État ne représente plus ses citoyens au Liban, il faut montrer comment la nature confessionnelle du régime corrélée à la politique du « laisser-faire » est à l'origine du dysfonctionnement des institutions et des politiques publiques.

Il est bien connu que, sous couvert d'un régime parlementaire de type occidental, l'État libanais procède à une répartition des pouvoirs selon une clé confessionnelle visant à assurer le caractère consensuel de la démocratie. Ainsi le président de la République est issu de la communauté maronite, le Premier ministre est sunnite et le président de la Chambre, chiïte. Mais, et cela est moins connu, cette répartition selon les appartenances religieuses est généralisée également au sein de l'ensemble des administrations. Encore plus nettement depuis l'accord signé à Taëf en 1989 qui ont mis fin à la guerre civile, chaque décision, chaque nomination, chaque attribution de projet doit prendre en compte le calcul communautaire. Cela a bien évidemment pour effet de retarder la mise en œuvre de politiques publiques pour parvenir à des compromis sur les personnes choisies, voire de les paralyser complètement lorsque de tels accords ne parviennent pas à être trouvés (7).

Cette fragilité de l'État est encore aggravée par la géopolitique du Moyen-Orient et les conflits qui le traversent : prise en charge des centaines de milliers de réfugiés palestiniens à partir de 1948, ou des réfugiés syriens depuis 2012 ; conséquences de la guerre civile de 1975 qui va durer plus de 15 années et des conflits récurrents des dernières décennies avec Israël qui conduisent à des destructions massives et répétées des infrastructures publiques... L'État libanais déjà fragile est confronté à des enjeux qui dépassent largement ses capacités d'action.

A. — *L'incapacité à assumer la gestion des réfugiés*

Dès sa naissance en 1920, le Liban est confronté à la question de la gestion des réfugiés. Les premiers d'entre eux sont les Arméniens qui arrivent massivement pour fuir le génocide. Les autorités mandataires françaises au pouvoir à l'époque organisent l'installation, la mise en place des camps et

(7) Ghamroun S., « Effets d'État. Mobilisations et action publique au Liban à l'épreuve du pluralisme juridique », *Gouvernement et action publique* 2014, vol. 3, p. 57 à 82.

leur intégration dans la société d'accueil. Ces derniers deviennent des citoyens à part entière et participent à l'effort de construction de l'État libanais sans perdre pour autant leur identité arménienne.

Mais le modèle de cette prise en charge des réfugiés arméniens ne parviendra pas à être repris pour les Palestiniens à partir de 1948. Le Liban est alors à peine indépendant et leur sort est principalement confié à l'agence onusienne spécialement conçue pour leur secours, l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA (8)). Mais, la faiblesse de l'État est manifestée par le fait que 70 ans plus tard, cette situation n'a pas évolué : ils restent encore aujourd'hui sous administration et financement onusiens et aucune politique publique n'a été mise en œuvre pour leur donner un statut et les sortir de la marginalité.

Enfin, la dernière vague de réfugiés syriens marque encore une étape supplémentaire dans cet échec. Là encore, ces réfugiés sont confiés au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR (9)) et les seules perspectives de politiques publiques esquissées consistent à chercher les moyens de les renvoyer en Syrie et à mettre en place des discriminations quotidiennes (couvre-feux, interdictions de circuler, etc.).

La mise en perspective de ces trois exemples replace la question des réfugiés dans le pays du Cèdre au centre de la construction étatique. Si la vague des Arméniens gérée par les autorités mandataires marque la naissance d'un État, celle des Palestiniens montre l'incapacité de l'État libanais à mettre en place une politique concertée et cohérente dans leur administration. Enfin, la dernière vague de réfugiés révèle la tentation du populisme pour masquer l'incapacité de la mise en place de toute politique publique en ce domaine (10).

B. — *La crise profonde de l'Université libanaise*

Depuis le XIX^e siècle, le Liban entretient un rapport étroit avec les questions d'éducation ; l'influence des puissances étrangères et confessionnelles s'est notamment manifestée par la création d'un ensemble d'Universités privées qui ont acquis une notoriété internationale : Université jésuite Saint-Joseph de Beyrouth (USJ), Université américaine de Beyrouth (AUB (11)), parmi beaucoup d'autres. Mais après l'indépendance, la décision a été prise de créer une université publique, l'Université libanaise. Celle-ci connaîtra un très grand succès et rivalisera entre 1950 et 1970 avec les structures privées.

(8) United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

(9) United Nations High Commissioner for Refugees.

(10) Sfeir J., « Le Liban, pays de refuge. Généalogie de l'histoire des réfugiés arméniens, palestiniens et syriens (1915-2015) », *Relations internationales* 2018, n° 172, p. 39 à 50.

(11) American University of Beirut.

Mais la guerre civile va amener à reconfigurer la cartographie de l'Université libanaise : elle se délocalise et se divise en plusieurs sections, principalement pour des raisons sécuritaires entraînant une homogénéisation communautaire des institutions. Les facultés se dédoublent pour assurer l'éducation aux musulmans et aux chrétiens séparés pendant la guerre et le caractère multiconfessionnel de l'université publique se perd. De plus, l'institution est fragilisée par la nature politique du système confessionnel. En effet, les décisions de nominations ministérielles aux postes d'enseignant-chercheur, de doyen ou de président sont décidées suivant la distribution communautaire, ce processus favorisant le clientélisme politique aux dépens du mérite. Le factionnalisme règne dans les campus et les hommes au pouvoir imposent leurs candidats aux postes académiques même si ces derniers n'ont pas les qualifications requises, les fraudes aux examens et lors des élections estudiantines deviennent habituelles. Récemment, et en réponse à la crise financière, des mesures d'austérité ont été prises qui aggravent encore la situation : diminution des heures d'enseignement voire, dans certains cas licenciement ou non-renouvellement des contrats des enseignants-chercheurs vacataires (qui représentent une grande partie des enseignants) et gel des salaires, coupes budgétaires sur les abonnements en ligne des revues scientifiques, dans l'équipement des laboratoires... (12) Tout cela conduit à fragiliser l'Université libanaise par rapport aux institutions privées qui, grâce aux droits d'inscriptions et à des techniques puissantes de collecte de fonds, parviennent à atténuer les effets de la crise actuelle.

Mais, le degré de délitement de l'État libanais et l'incapacité de mettre en place des politiques publiques se mesurent de manière encore plus frappante au travers de deux grands services publics de réseau, celui du traitement des déchets et celui de l'électricité.

C. — *Les crises récurrentes de la gestion des déchets*

La compétence pour le ramassage et le traitement des ordures relevait essentiellement des municipalités avant 1975. Ce service public a été très perturbé par le conflit civil et le contrôle des territoires par les milices. Des décharges sauvages furent créées un peu partout et le traitement des déchets consistait à les jeter en mer ou à les brûler sur place. La première initiative publique post-conflit, débute avec un marché signé par l'État avec la société privée Sukleen en 1994 pour collecter et traiter une grande partie des déchets du Liban. Le propriétaire de Sukleen est un proche du Premier ministre Rafic Hariri, le contrat de 5 ans est renouvelé trois fois par un organisme d'État, le

(12) Sfeir J., « L'enseignement supérieur au cœur de la tourmente libanaise », *Transtext(e)s Transcultures* 2021, n° 16, <http://journals.openedition.org/transtexts/1608>, <https://doi.org/10.4000/transtexts.1608>.

Conseil pour le développement et la reconstruction (CDR) sans appel d'offres ouvert, tandis que le financement du service est assuré par la Caisse des municipalités et génère plus de 170 millions de dollars de revenus par an. Détenant le monopole de la gestion des déchets à Beyrouth et au Mont-Liban depuis les années 1990, Sukleen en est venue à traiter environ 50 % des déchets produits à l'échelle nationale, desservant près de 400 municipalités (13). Avec la fin du contrat en 2015, aucun compromis entre les différents acteurs politiques n'a été trouvé pour trouver une alternative. D'autant que les activités de Sukleen sont mises à l'arrêt pendant un moment de vide présidentiel. Sans aucune mesure pour passer à une planification durable à long terme, des solutions d'urgence locales ont entraîné des coûts financiers élevés pour les citoyens et produit des impacts négatifs sur l'environnement, la santé et la sécurité. Face à la mauvaise gestion des déchets, la société civile a organisé plusieurs campagnes de sensibilisation au fil des ans pour faire pression sur les dirigeants afin d'adopter de meilleures pratiques. En juillet 2015, à la suite de la fermeture de la décharge de Beyrouth, le ramassage des ordures ne se faisant plus, une mobilisation populaire déclenche une manifestation surnommée « Tala'at Rihatkm » (*You Stink*), cristallisant toutes les revendications accumulées contre la corruption politique et la faillite des institutions. Elle annonce la révolution du 17 octobre 2019 rassemblant les Libanais de tous bords dans les places publiques pour contester la classe dirigeante.

D. — *L'effondrement du service public de la production et de la distribution de l'électricité*

Il faut enfin évoquer le cas sans doute le plus frappant de cet effondrement des services publics : celui de la production et de la distribution d'électricité. Le Liban a, après l'indépendance, mis en place un service public s'inspirant du modèle français tendant vers un monopole (qui demeure toutefois incomplet) de la production et de la distribution de l'énergie électrique assuré par une entité publique, « Électricité du Liban » (14) (EDL), au statut très proche d'une EPIC en droit français.

Depuis la guerre civile, l'entreprise se délite progressivement : incapable de prendre en charge les investissements de reconstruction et de modernisation des centrales comme du réseau de distribution, malgré des budgets considérables, elle multiplie depuis les années 1990 les coupes et délestages au point de ne plus arriver, au cours des dernières années, à fournir qu'à peine une

(13) Chaaban J., « One Year On, Lebanon's Waste Management Policies Still Stink », Lebanese Center for Policy Studies 1^{er} sept. 2016, www.lcps-lebanon.org/articles/details/1946/one-year-on-lebanon's-waste-management-policies-still-stink.

(14) Le décret n° 16878/1964 fonde l'Électricité du Liban sous la forme d'un service public géré par un établissement public sous la tutelle du ministère de l'Énergie et de l'Eau.

heure de courant par jour ! C'est la raison pour laquelle ce sont désormais des compagnies privées qui remplacent le service public et fournissent, à des tarifs prohibitifs, l'essentiel de l'électricité produite par des « générateurs de quartier », c'est-à-dire des groupes électrogènes diesel (15). La crise financière actuelle ainsi que la crise énergétique empêchent en outre la compagnie d'électricité d'obtenir des équipements et des pièces de rechange pour la maintenance, tandis que l'approvisionnement en carburant est régulièrement menacé. Ces facteurs aggravent les difficultés opérationnelles d'EDL et entraînent d'une manière plus globale la perte de confiance des citoyens dans le secteur public.

II. — « MY GOVERNMENT DID THIS »

« Tous ! Ça veut dire tous ! » (*Kellon ya'ni kellon*) est le slogan emblématique des mobilisations de la révolution du 17 octobre appelant au départ de tous les dirigeants de toutes tendances politique et appartenance religieuse. Les manifestants les accusent d'avoir mené le pays à l'effondrement de ses institutions et à l'appauvrissement des Libanais. Les *sit-in* organisés à Beyrouth, Tripoli ou Sayda, sont l'occasion aux citoyens de prendre la parole et débattre ensemble de l'avenir du pays. Mais dès le mois de novembre 2019, des opérations d'intimidations sont lancées pour terroriser les manifestants et casser la révolution. La mobilisation citoyenne s'essouffle et le mois de mars 2020 marque son arrêt avec l'apparition du virus de la Covid-19 et l'interdiction des rassemblements. Le même mois, le Liban est déclaré en faillite, les comptes bancaires sont gelés et les Libanais confinés peinent à survivre. La parenthèse d'espoir d'un changement du régime se referme et le souffle de l'explosion du 4 août 2020 balayera le reste des espérances plongeant les Libanais dans un état de choc suivi par un abatement général.

Au lendemain de l'explosion, on pouvait lire sur un mur donnant sur le port « *My government did this* ». Ce graffiti exprime la colère d'une population qui accuse directement le régime d'être à l'origine de cette catastrophe. Pour mieux comprendre ce drame, il nous faut revenir sur les rouages de l'administration du port.

A. — *L'administration du port : la mise en place d'un système corrompu qui mène à l'explosion*

Comme le signale Christine Babikian, de 1960 à 1990, le port est géré par une concession privée accordée à la Compagnie d'exploitation et de gestion du

(15) Verdeil É., « Électricité et territoire : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde* 2009/2, n° 198, p. 421 à 436, www.cairn.info/revue-tiers-monde-2009-2-page-421.htm, <https://doi.org/10.3917/rtm.198.0421>.

port de Beyrouth (CEGPB) (16). Parmi ses actionnaires, on peut citer Henri Pharaon, Sami Maroun, les frères Badaoui, la famille Baltaji, des hommes d'affaires et des banquiers soutenus par des capitaux français, majoritairement issus de la communauté maronite et étroitement liés à la sphère politique. La guerre civile impacte fortement le port et sa gestion. La milice des Forces libanaises dirigée par Samir Geagea contrôle pendant un temps le 5^e bassin disposant d'un atout important dans une économie de guerre florissante. Par ailleurs, le conseil de la CEGPB est investi par les chefs des milices, nouveaux seigneurs de la guerre, qui obtiennent des concessions d'exploitations de plus d'une vingtaine de ports pour l'acheminement de leurs armes et leur contrebande. Les milices contrôlant ce secteur se partagent les revenus et l'État perd de son influence. Avec la fin de la guerre, le port revient à l'État, mais les pratiques miliciennes perdurent et les querelles pour le contrôle de l'administration de ce secteur reprennent, d'autant que la concession de 30 ans pour la CEGPB arrive à son terme. L'ancienne garde mercantile est remplacée par les miliciens devenus députés ou ministres, secondés par une nouvelle classe entrepreneuriale portée par le Premier ministre Rafic Hariri arrivé au pouvoir en 1993. Ce dernier va procéder à la privatisation du centre-ville et d'une partie du port en créant la Société libanaise pour le développement et la reconstruction (SOLIDERE) (17). En privatisant le centre-ville, Hariri ôte une série de prérogatives publiques, notamment dans la planification urbaine ou la supervision de la construction d'infrastructures. Par ailleurs, cette société privée en charge de l'administration du centre-ville est cotée à la bourse de Beyrouth. L'ère Hariri est aussi marquée par la généralisation de la pratique de répartition (*muhassassa*) dans les institutions qui consiste à accorder une part du pouvoir et des bénéfices, aux différents partis et communautés rattachés soit au président de la République, au chef du Parlement ou au Premier ministre (la Troïka). Chaque groupe, chaque acteur, se partage les ressources du pays, les recettes publiques et les projets d'investissements. Ne trouvant pas d'accord pour un statut commun pour l'administration du port, en mars 1993, une Commission transitoire (CT) dépendant du ministère des Travaux publics et des Transports, dans laquelle siègent tous les représentants des différentes organisations politiques ou financières, est née. Le caractère provisoire de cette commission dure jusqu'aujourd'hui et la gestion du port, intrinsèquement dépendante des luttes de pouvoir entre les différents groupes et acteurs, met

(16) Babikian C., « Le port de Beyrouth : de la gestion par une compagnie privée à capitaux français à la libanisation », RDP 2022, p. 1593 et s.

(17) La réglementation de la reconstruction de Beyrouth est décidée par le décret n° 4830 du 4 mars 1994 et son amendement n° 5609 du 3 septembre 1994. V. El Achkar E., *Réglementation et formes urbaines : le cas de Beyrouth*, 1998, Beyrouth, Presses de l'IFPO, nouvelle éd., 2022, <http://books.openedition.org/ifpo/4315>, <https://doi.org/10.4000/books.ifpo.4315>.

en péril la bonne gouvernance du port (18). Pour chaque décision prise, il faut trouver un compromis, ce qui peut engendrer des retards, voire des paralysies. Avec le déclenchement de la guerre en Syrie en 2012 et le déplacement d'une grande partie des activités maritimes vers le port de Beyrouth, on assiste à une augmentation des activités et des gains générés au profit de la classe politique et marchande qui siège au Conseil. Les revenus considérables amassés durant cette période ont été reversés de manière symbolique au Trésor public à court d'argent. Entre 2012 et 2020, l'administration du port – qui n'est ni une direction étatique, ni une société privée – est de plus en plus dysfonctionnelle et la Cour des comptes, le Conseil central d'inspection et le Conseil de la fonction publique laissent faire, considérant que l'administration du port ne figure pas sur leur liste d'agences nationales à examiner ou contrôler. À cause de l'ambiguïté de son statut, qui mélange le privé et le public, couplée à une gestion opaque des ressources et au caractère provisoire qui perdure, le port devient ainsi le symbole d'un régime dépourvu de souveraineté institutionnelle et une bombe à retardement.

B. — *L'explosion du port, métaphore de la faillite de l'État*

Le 4 août 2020, une explosion d'une rare violence provoquée par 2 750 tonnes de nitrate d'ammonium stockées dans le port souffle sur Beyrouth. Le bilan est très lourd : outre les pertes humaines (215 morts et plus de 6 500 blessés), le souffle de l'explosion dévaste des quartiers entiers de la capitale et met à la rue des dizaines de milliers de personnes. En quelques secondes, le contexte difficile dans lequel le Liban était plongé se transforme en crise humanitaire dont les dégâts humains, matériels et psychiques ont des conséquences à long terme encore difficiles à entrevoir. En plus de l'impact infligé sur les hommes et la pierre, le coût économique de la catastrophe se calcule en dizaine de milliards de dollars, s'ajoutant à la dette publique qui avoisinait déjà les 90 milliards en mars 2020.

Dès le lendemain du drame, le regard des citoyens et de la communauté internationale se tourne vers les autorités libanaises accusées de négligence et de corruption. La communauté internationale (la Banque mondiale, le Fonds monétaire international...) lance des promesses d'aide à l'État libanais conditionnées par l'assainissement politique et bancaire et la réforme institutionnelle. L'échec des autorités libanaises à répondre aux exigences de la communauté internationale (19) témoigne d'une impasse politique paralysante

(18) Leenders R., « Timebomb at the Port: How Institutional Failure, Political Squabbling and Greed Set the Stage for Blowing up Beirut », Arab Reform Initiative 16 sept. 2020, www.arab-reform.net/pdf/?pid=13524&plang=en.

(19) V. not. la position du FMI à l'égard du Liban, « Questions clés sur le Liban », www.imf.org/fr/Countries/LBN/faq, ou encore la page de la Banque mondiale dédiée à la crise libanaise, « The World Bank In Lebanon », www.worldbank.org/en/country/lebanon.

sans précédent. La contre-productivité des dirigeants libanais s'est également ressentie dans les procédures judiciaires. Des citations à comparaître sont explicitement niées, le juge Bitar en charge de l'enquête est suspendu de ses fonctions, et des dossiers impliquant des hommes politiques sont bloqués pour des arguties procédurales qui dissimulent mal une immunité devenue injustifiable aux yeux des Libanais en attente de réponses et d'explications à leurs malheurs.

L'ambiguïté institutionnelle et les décisions absurdes et contradictoires des autorités libanaises ne font que retarder les initiatives et les mesures concrètes pour réformer l'État. Le triste constat qu'on peut faire aujourd'hui est l'absence totale d'une politique cohérente institutionnelle et la domination des intérêts privés sur la vie publique. Faire de la politique publique au Liban aujourd'hui, c'est négocier une série de plans d'urgence, en partie réalisés, souvent mal exécutés et prolongés jusqu'au déclenchement d'une nouvelle crise. Une politique du sparadrap qui ne marche plus.

Cent ans après sa naissance, le système confessionnel et le laisser-faire promu par Chiha pour une bonne gouvernance sont caducs. Le capitalisme de connivence entre les hommes du pouvoir et le milieu des affaires, associé à la négligence et à l'incompétence, ont conduit à une mauvaise gestion persistante des affaires publiques, creusant encore plus le manque de confiance des citoyens envers l'État.

Jihane SFEIR

*Professeure à l'Université libre de Bruxelles
Directrice de la Maison des sciences humaines
(MSH-ULB)*

Les rapports entre les communautés libanaises et le droit international privé

par Vincent HEUZÉ

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

L'intérêt que présente l'étude du droit international privé libanais réside moins dans l'originalité de ses solutions que dans celle de ses fonctions.

Aujourd'hui, il semble à peu près unanimement admis que le droit international privé se définisse comme cette branche du droit national de chaque État qui tend à assurer la coordination de l'ordre juridique que celui-ci représente avec les ordres étatiques étrangers.

Mais cette définition, encore très récente, résulte d'une lente évolution des idées qui, partant de la problématique à peu près universelle de la condition des étrangers, a été déterminée par les transformations progressives du mode d'organisation des seuls pays occidentaux.

Or, il n'est pas indifférent que ce mode d'organisation ait été introduit au Proche-Orient, comme d'ailleurs dans la plupart des autres régions du monde, par les puissances européennes, et que l'État libanais lui-même soit un pur produit de leur décision : c'est, quelques mois à peine après que la France se soit fait accorder, à l'occasion de la conférence de San Remo, un mandat pour l'administration des territoires de la Syrie jusqu'alors dépendants de l'Empire ottoman, que l'État du Grand Liban a été créé, et ses frontières définies, par un arrêté du gouverneur Henri Gouraud du 1^{er} septembre 1920. Et c'est également au représentant de la puissance mandataire, le haut-commissaire Henry de Jouvenel, qu'est due la promulgation, le 23 mai 1926, de la Constitution de cet État, clairement inspirée de celle alors en vigueur en France, pour le doter d'un régime politique en apparence fort semblable à celui de la III^e République et lui attribuer la dénomination de « République libanaise ».

Et cependant, deux dispositions révélaient les particularismes de cette République nouvelle. D'abord, l'article 95 de la Constitution de 1926 énonçait qu'« À titre transitoire et conformément aux dispositions de l'article 1^{er}

de la Charte du mandat et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du ministère sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'État ». Ensuite, l'article 96 précisait que « La répartition des sièges sénatoriaux entre les communautés se fera, conformément aux dispositions des articles 22 et 95, dans la proportion suivante : 5 maronites, 3 sunnites, 3 chiites, 2 grecs-orthodoxes, 1 grec-catholique, 1 druze, 1 minoritaire ». Quant à l'article 22, s'il prévoyait de façon plus discrète que « Les membres de la Chambre des députés sont élus conformément aux dispositions de l'arrêté n° 1307 du 8 mars 1922 », il n'en imposait pas moins le principe, également, d'une représentation communautaire des citoyens par le biais d'un système de quotas définis par l'arrêté auquel il était ainsi renvoyé.

Ces règles ne sont évidemment pas plus fortuites qu'arbitraires. Elles sont révélatrices de la conscience de leurs auteurs que, pour être viable, la République libanaise devait être fondée sur un « contrat social » unissant d'abord et avant tout les communautés vivant sur le territoire que la puissance mandataire lui avait attribué. Voilà pourquoi il importait tant de recueillir leur adhésion.

Mais à cet effet, il ne pouvait pas suffire de les assurer qu'elles seraient représentées par certains de leurs membres dans toutes les instances ou centres de pouvoir de l'État. Il fallait surtout garantir à ces communautés, toutes de nature religieuse, qu'elles conserveraient, d'une part, leur autonomie dans leurs modes d'organisation, d'autre part l'ensemble des prérogatives par lesquelles elles se distinguaient les unes des autres et dont dépendait ainsi la préservation de leur identité : celles qui étaient relatives au statut personnel de leurs membres. Tel a été l'objet de l'arrêté n° 60 L.R. du 13 mars 1936, dont l'article 1^{er} a prévu que « sont légalement reconnues, en tant que communautés à statut personnel, les communautés historiques dont l'organisation juridique et judiciaire est fixée par un acte législatif », et dont la liste figurait en annexe.

Bien sûr, ces dispositions étaient conçues comme ne devant valoir qu'à « titre provisoire », et donc comme un simple moyen de favoriser l'éclosion d'une véritable nation libanaise. Autrement dit, elles traduisaient l'espoir que, progressivement, un « vouloir vivre ensemble » de l'ensemble des citoyens eux-mêmes supplanterait ce que le réalisme obligeait à déjà provoquer et, le cas échéant, savoir momentanément se contenter : une association de communautés.

Mais c'est à cette approche prudente que la République libanaise doit d'avoir survécu à la fin du mandat français, puisqu'elle a été fondamentalement reconduite, alors et depuis lors, par le « Pacte national » (non écrit) de 1943, le décret-loi n° 112 du 12 juin 1959, l'accord de Taëf du 22 octobre 1989 et la réforme constitutionnelle du 21 septembre 1990 que cet accord a inspirée.

La conséquence en est qu'il existe aujourd'hui une profonde incertitude à propos de la forme de cette République. En effet, et ainsi que Pierre Gannagé

l'a justement remarqué (1), chacune des communautés religieuses à partir desquelles l'État libanais a été constitué est par elle-même représentative d'un ordre juridique particulier d'après les critères que Santi Romano a dégagés (2). Or, cette observation suffit à accréditer l'idée, que Pierre Gannagé lui-même a également évoquée, selon laquelle la République libanaise pourrait être une fédération de communautés (3).

Et cette idée paraît extrêmement féconde parce qu'elle pourrait peut-être permettre de mieux comprendre certains particularismes du droit international privé libanais (II). C'est pourquoi elle mérite d'être quelque peu précisée (I).

I. — L'HYPOTHÈSE D'UNE FÉDÉRATION DES COMMUNAUTÉS LIBANAISES

L'auteur de ces lignes est pleinement conscient qu'il n'est certainement pas le plus qualifié pour se lancer dans une analyse du droit constitutionnel libanais. Mais on lui pardonnera peut-être de s'y aventurer par la formulation d'une simple hypothèse (A) qui, loin d'avoir la prétention de rendre compte d'une quelconque réalité, tente seulement de contribuer à éclairer la complexité des rapports que les communautés « historiques » libanaises entretiennent entre elles aussi bien qu'avec l'« État » libanais (B).

A. — *La justification de l'hypothèse*

La création d'un État est toujours le produit d'un certain projet politique. Or, celui sur lequel est fondée la République libanaise est extrêmement ambigu.

Bien sûr, celui des représentants de la puissance mandataire qui en ont pris l'initiative ne suscite pas de réelle hésitation : comme on l'a rappelé, ils se sont inspirés du modèle français, et ce choix leur a manifestement été dicté par la conviction qu'il était de toute évidence le meilleur. L'État qu'ils ont voulu construire ne pouvait donc être qu'un État unitaire, même si, à titre transitoire, d'importantes concessions aux traditions de ses composantes communautaires leur ont semblé politiquement indispensables.

Or, cette approche n'a pas été rendue caduque par la fin du mandat français. Elle se perpétue plus ou moins ouvertement, sinon même plus ou moins consciemment, non seulement dans de nombreux ouvrages et articles de la

(1) Gannagé P., « Le pluralisme des statuts personnels au Liban. Son régime. Ses limites », *Au fil du temps* 2013, p. 203 et s.

(2) Romano S., *L'ordre juridique*, 2^e éd., 1975, Dalloz, trad. Gothot P. et François L.

(3) Gannagé P., « Le droit libanais face à la diversité des communautés et des cultures », Colloque Franqui, Bruxelles, septembre 2006, p. 191 et s. ; et déjà, Chiha M., *Politique intérieure*, 1964, Éd. du Trident, p. 135 ; *adde* Noun J., « La problématique des composantes de l'ordre juridique libanais à la lumière des compétences communautaires », mémoire USJ, 2020.