

THE LEBANESE  
**TRANSPARENCY**  
ASSOCIATION



# Étude sur le Système National D'intégrité Liban 2014



Transparency International est la principale organisation de la société civile qui se consacre à la lutte contre la corruption au niveau mondial. Grâce à plus de 90 sections à travers le monde et un secrétariat international à Berlin, TI sensibilise l'opinion publique aux effets dévastateurs de la corruption et travaille de concert avec des partenaires au sein du gouvernement, des entreprises et de la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures efficaces pour lutter contre ce phénomène.

Toute notre attention a été portée afin de vérifier l'exactitude des informations et hypothèses figurant dans ce rapport. A notre connaissance, toutes ces informations étaient correctes en 2013-2014. Toutefois, L'Association libanaise pour la promotion de la transparence – Non Corruption ne peut garantir l'exactitude et le caractère exhaustif des informations figurant dans ce rapport.



[www.transparency-lebanon.org](http://www.transparency-lebanon.org)

ISBN: XXX

© 2014 LTA - Association libanaise pour la promotion de la transparence – Non Corruption  
Cover photo: NOM

Cette publication a été réalisée avec l'aide de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de TI- L'Association libanaise pour la promotion de la transparence – Non Corruption (LTA) et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union Européenne.

# Préface

**Elaborateurs, superviseurs, correcteurs et vérificateurs**

**Association Libanaise pour le renforcement de la transparence – Non corruption -**

**Elaboration** : l’avocate en retraite Me. Hoda Ghanem Ghosn

**Coordination** : Iman Katerji

**Révision, vérification et traduction**

Yahia El Hakim

Ibrahim Tabet

Charbel Khoury

Bechara Zahlawi

**Contrôle**

Nadine Merhi

**Elaborateurs, superviseurs, correcteurs et vérificateurs**

**Secrétariat de Transparency International**

Suzanne Mulcahy

Jackson Oldfield

# Table des matières

1. Introduction .....	5
2. Sommaire exécutif .....	9
3. Fond historique du Liban .....	13
4. Les fondations du Système national d'intégrité du Liban .....	16
5. Concernant le Système national d'intégrité .....	23
6. La corruption au Liban .....	32
7. Actions de lutte contre la corruption .....	37
8. Le Système national d'intégrité .....	39
Le Pouvoir Législatif .....	40
Le Pouvoir Exécutif.....	65
Le Pouvoir Judiciaire .....	87
Le secteur public .....	114
La Commission de supervision des élections.....	138
Le Médiateur de la République.....	161
La Cour des comptes.....	174
Les partis politiques .....	198
Le secteur de l'information.....	220
La société civile .....	245
Le secteur des affaires .....	262
9. Conclusion.....	283
10. Bibliographie .....	287



# Introduction



# Introduction

« Les nations survivent grâce à leur éthique. A défaut de celles-ci, elles finiront par disparaître »

Ahmad Chawki

La perspective est l'élément le plus important en matière de réforme. Si elle venait à manquer, tout espoir dans la réforme serait perdu, et si elle n'est pas tournée vers l'avenir, ni n'anticipe sur les évolutions futures, ni ne réagit avec elles, ni ne les préfigurent, elle sera vouée à l'échec

Pour qu'il y ait réforme, il faut que les responsables au pouvoir y croient, faute de quoi, elle sera pur mirage.

L'élément de l'intégrité, objet de la présente étude, cherche à braquer la lumière sur les problèmes dont souffre le Liban, et le rôle de la corruption dans les deux secteurs public et privé et dans la société civile d'une part, ainsi que sur les propositions de l'association libanaise concernant la mise en valeur de la transparence en vue de rectifier le processus, et la lutte anti-corruption, de l'autre-

L'intégrité est perçue comme la base qui fonde tout processus de réforme administrative et financière en raison de sa subdivision, ce pourquoi il est malaisé de l'étudier et de l'assimiler dans son ensemble en vue de l'appliquer en peu de temps. Il y a eu, de tout temps, confusion et embarras quant aux questions qui se posent à ce sujet : Comment mener une telle réforme ?, qui est la partie concernée ou les parties concernées chargée de telles opérations ?, par où commencer ? Et quels en sont les buts et la portée ? Autant de questions qui restent sans réponse claire. De même, toutes les tentatives de réformes radicales ayant été menées depuis le début des années quatre-vingt-dix sont tombées à l'eau pour de nombreuses considérations, dont certaines confessionnelles et politiques, d'autres administratives et réglementaires, d'autres encore liées à la corruption, mais la principale cause est notre ignorance, en ce sens que nous ne savons pas ce qu'il faut faire pour sortir du pétrin dans lequel nous nous débattons et de ses conséquences sur la société, ni comment le public va assimiler des mesures impopulaires prises par un pouvoir qui manque de partisans n'ayant pas confiance dans ses œuvres vu son registre qui est, le moins qu'on puisse dire, peu encourageant.

A travers les multiples associations œuvrant au Liban, la société civile cherche à convaincre les rouages de la direction générale de la nécessité de l'engager dans les processus de réforme entreprises par certains rouages de l'Etat, d'une manière, le moins qu'on puisse dire, empreinte

de professionnalisme, de subtilité et de transparence qui sont supposés émailler les processus de réforme.

L'Association libanaise pour le renforcement de la transparence - Non corruption – avait déjà, depuis l'an 2009 jusqu'en 2011, élaboré une étude préliminaire concernant le système de l'intégrité au Liban qui a été favorablement accueillie par quiconque en prendrait connaissance.

L'élaboration du plan - financé par l'Union Européenne et auquel ont pris part trois autres organisations de la société civile au Maroc, en Egypte et en Palestine qui, à leur tour, ont élaboré une étude au sujet des systèmes d'intégrité dans leur pays – doit beaucoup au Secrétariat de Transparency International.

En 2013, Transparency International a chargé l'Association libanaise pour le renforcement de la transparence – Non corruption – en sa qualité de section nationale de l'organisation au Liban, outre les sections du Maroc, de la Palestine et d'autres partenaire en Egypte dans la région du Moyen Orient et du nord de l'Afrique, d'élaborer une nouvelle étude concernant le système national d'intégrité en langue arabe, française et anglaise, afin d'évaluer les efforts de la lutte anti-corruption dans chacun des pays susmentionnés, tels que les brèches qui minent la convention des Nations-Unies pour la lutte anti-corruption UNCAC et ce, afin de connaître les plans stratégiques d'appoint visant à conjuguer les efforts et à proposer une série de stratégies de réforme dans les pays concernés.

Au nom de l'association libanaise pour le renforcement de la transparence – Non corruption, je voudrais exprimer mes profonds sentiments de gratitude pour les valables apports fournis par les participants dans le domaine de l'élaboration de ladite étude et de l'exécution du projet connu sous le vocable « Approche régionale des évaluations des systèmes d'intégrité nationale ( NIS ) en Europe du sud – Phase I », qui a été élaboré par le Secrétariat de Transparency International et financé par l'Union Européenne. Je cite, en l'occurrence, le personnel du Secrétariat de Transparency International à Berlin.

Nous tenons à adresser nos remerciements plus spécialement à nos collègues dans les sections nationales de Transparency International en Palestine et au royaume du Maroc ainsi que des autres partenaires dans la république arabe d'Egypte, pour avoir collaboré et coordonné avec notre personnel national afin que l'étude fusionne dans un même creuset reflétant la situation dans la région arabe.

Pour ce qui est de notre association, je voudrais féliciter, à mon nom et au nom de la commission administrative et des membres, le personnel qui a été chargé de mettre en œuvre l'étude et de répondre aux propositions de Transparency International, pour avoir rempli ses devoirs visant à accomplir la tâche lui étant assignée en dépit des difficultés et des embûches rencontrées en chemin. Je cite nommément l'avocate en retraite Me Hoda Ghanem Ghosn qui

a été chargée d'élaborer l'étude tout en étant assistée par la coordinatrice Mme Iman Katerji, Mlle Nisrine El Hussein, et M. Bechara Zahlawi, coordinateur linguistique au sein de l'association et chargé de vérifier la langue arabe, et Mlle Nadine Merhi, directrice principale des projets de l'association laquelle a supervisé ledit projet. Sans oublier M. Yahia El Hakim, secrétaire de l'association qui s'est porté volontaire pour la révision et la vérification détaillée de l'étude avec la collaboration de M. Ibrahim Tabet, membre du comité administratif de l'association qui lui aussi s'est porté volontaire pour la révision et la correction de la copie française de ladite étude afin que la traduction soit conforme à la copie arabe.

A tous ceux-là tous nos remerciements pour avoir œuvré et déployé des efforts en vue de la réalisation de ladite étude.

L'avocate Nada Abdelsater- Abusamra

*Chef de l'Association libanaise pour le renforcement de la transparence – Non corruption*





## Sommaire exécutif



# Sommaire exécutif

Le Liban traverse, aujourd'hui, une période dite historique charnière dans toute l'acception du terme. A peine la guerre civile (et non civile) a-t-elle cessé que des vents connus, à leurs débuts, sous le nom « printemps arabe » s'étaient levés sur l'ensemble de l'Orient et encore inouïs depuis des centaines d'années. Ces vents eurent tôt de dégénérer en guerres confessionnelles et communautaires sur le cours desquelles avait dominé la pensée takfirite laquelle prétendait ramener la région à la période post-musulmane, et dont les détails étaient diamétralement éloignés de la réalité de l'islam et du climat mirobolant qui, jadis, régnait au moment fort de son éclosion.

Par conséquent, à peine les libanais avaient-ils entamé la reconstruction de l'Etat presque totalement effondré à la suite de l'explosion de 1975 et de ses séquelles consécutives, que les vents des crises et des guerres ayant secoué le monde arabe l'avaient assiégé de toutes parts. Bien que les libanais, toutes tendances politiques et confessionnelles considérées, s'étaient efforcés d'éviter de basculer dans les intrigues des rafales menaçantes, celles-ci s'étaient insinuées dans le corps libanais, ce qui a fait resurgir les blocs et les alignements communautaires et politiques liés (d'une manière ou d'une autre) aux événements de la région.

Cette situation a entravé, voire paralysé, le processus de la reconstruction de l'Etat, y compris l'ensemble de ses institutions.

Ce dont nous témoignons aujourd'hui, tel que l'impossible tenue des élections présidentielles et d'un nouveau parlement malgré l'expiration des délais constitutionnelles, n'est que la conséquence de la situation que nous avons dépeint plus haut, si bien que les uns impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans les événements de la région, se sont mis à réclamer, ne serait-ce qu'avec un peu de timidité, la nécessité d'amender le régime tout entier, d'autres à convoquer un nouveau congrès institutionnel, comme si l'Etat et la constitution étaient inexistants.

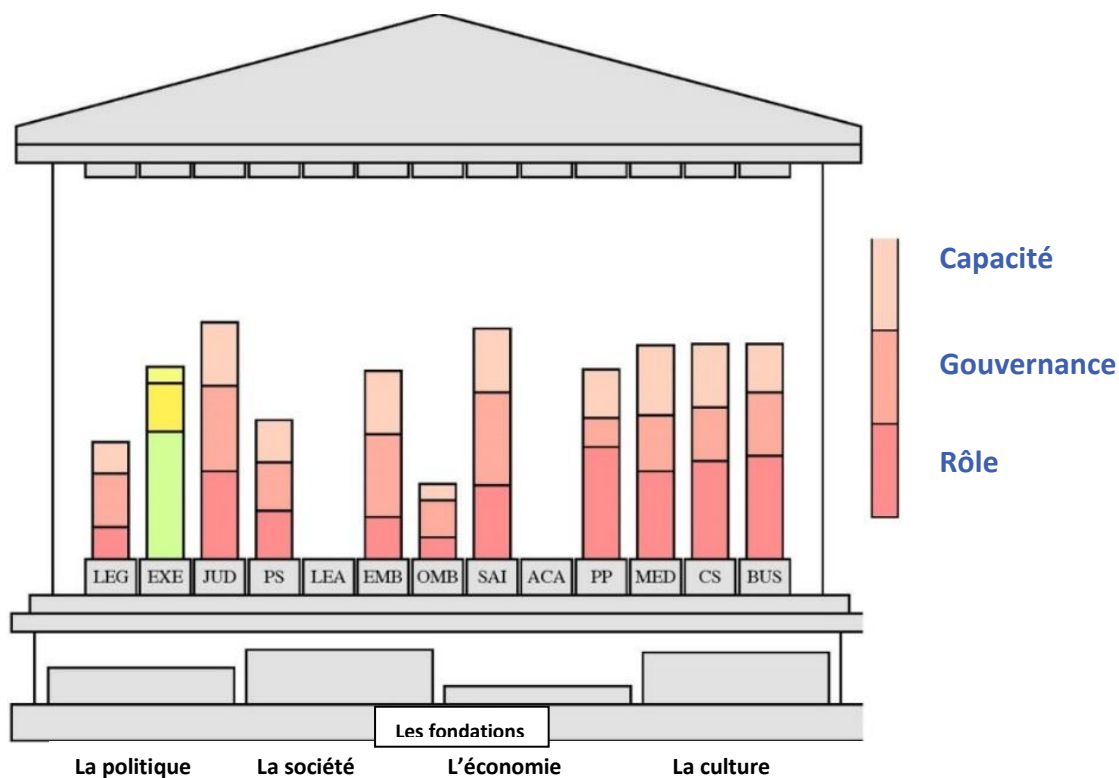
Résultat: l'Etat, dans toutes ses institutions et ses rouages (hormis les forces armées – l'armée), a été atteint d'une paralysie jusqu'ici sans précédent depuis l'indépendance, et un pourrissement s'est consécutivement installé dans diverses administrations et institutions publiques, preuve en est : la flagrante comédie vécue par la compagnie de l'électricité du Liban, et les souffrances consécutives endurées par les citoyens.

Au moment fort de ce climat pessimiste, toute discussion sur la transparence et de l'intégrité devient une sorte de distraction et de divertissement, à défaut d'administrations et d'institutions disposant de la plénitude de leurs éléments de base et pouvant réclamer l'application de la transparence.

Cependant, il reste quelques lueurs poignant dans ce climat obscur dont : la décision rendue par le conseil d'Etat et qui contraint les administrations concernées à autoriser les parents des militaires portés disparus de prendre connaissance des dossiers de ces derniers et de connaître les résultats des enquêtes menées par lesdites administrations. Un tel état de choses s'inscrit en plein dans le critère de la transparence qui, espérons-le, gagnera toutes les jointures de l'Etat. Nous souhaitons également que la chambre des députés puisse, une fois ramenée à la vie, discuter et approuver la loi « Le droit d'avoir accès aux informations ».

D'autre part, il convient de mettre l'accent sur l'aspect positif du régime libanais, dès lors qu'un tel régime n'a guère connu, au cours des jours de son travail régulier, la domination ou l'hégémonie d'un pouvoir sur un autre. Loin de là, la séparation des pouvoirs était claire à l'extrême, ainsi que la collaboration entre eux en vertu des textes constitutionnels. Un tel trait constitue l'une des principales caractéristiques du régime libanais lequel peut compter parmi les très rares régimes des pays en développement où le principe de séparation des pouvoirs est respecté. Et encore ! Dans ces sombres circonstances que nous vivons, pas un pouvoir de ceux constitutionnels n'a essayé, de nos jours, de s'immiscer dans les fonctions de tout autre pouvoir et de quelque manière que ce soit. On peut affirmer que les forces légitimes, d'autant plus l'armée, n'ont jamais pensé à entreprendre une démarche similaire à celles prises par d'autres armées dans les pays en développement : au contraire, elle a continuellement respecté ses limites constitutionnelles et juridiques, tout en restant soumise au pouvoir exécutif même dans les circonstances les plus difficiles qu'elle avait connues dont : les dernières détériorations de sécurité à Tripoli, au nord, à Saida, au sud, et à Irsal, dans la Békaa.

## Le Système national d'intégrité



Le pouvoir législatif - LEG  
 Le pouvoir exécutif - EXE  
 Le pouvoir judiciaire - JUD  
 Le secteur public - PS

La haute institution de la vérification comptable - SAI  
 Comité anti-corruption ACA  
 Les partis politiques – PP  
 Les médias MED

Commissions d'exécution de la loi - LEA      La société civile CS

Commission de gestion des élections - EMB      Le secteur des affaires commerciales – BUS  
 Le secrétaire des plaintes - OMB



# Fond historique du Liban



# Fond historique du Liban

La république libanaise est l'un des Etats arabes situés au Moyen Orient, au sud-ouest du continent asiatique.<sup>1</sup>C'est un pays démocratique, républicain et confessionnel, riche de par sa mosaïque culturelle et la multiplicité de ses civilisations. Sa population est à dominante arabe musulmane et chrétienne. Contrairement aux Etats arabes restants, le pays connaît une présence chrétienne efficace dans la vie publique comme dans la vie politique. Depuis l'ère phénicienne, ses fils ont émigré et se sont disséminés aux quatre coins du monde et, actuellement les libanais d'outre-mer représentent le double des libanais résidents lesquels se chiffrent actuellement à près de quatre millions.

Le régime politique libanais se base sur le régime de la répartition des pouvoirs aux dix-huit communautés composant la texture libanaise. Par exemple: la présidence de la république revient aux maronites, le poste de premier ministre aux sunnites, le poste de président de la chambre aux chiïtes.

Le Liban a connu, anciennement, la multiplicité des civilisations qui l'ont traversé ou qui ont occupé son territoire et ce, pour sa position moyenne orientale entre le nord européen, le sud arabe et l'est-asio-ouest africain. Cette position géographique centrale était responsable à la fois de sa diversité et de sa particularité avec son milieu d'une part, et des guerres et des conflits ayant éclaté au fil des temps et dégénéré en guerres civiles et en une guerre décisive avec Israël, de l'autre. La plus vieille des preuves de l'implantation de l'homme au Liban et de l'éclosion de la civilisation sur son territoire remonte à plus de 7000 ans.

1. Depuis des temps reculés, les phéniciens ont habité la terre actuelle du Liban, avec une partie du territoire de la Syrie et de la Palestine. Ceux-là constituent un peuple sémite ayant choisi la navigation et le commerce comme leur propre gagne-pain. C'est ainsi que leur civilisation a prospéré tout au long de près de 2500 ans (depuis près de l'an 3000 jusqu'à l'an 539 Av. J. C). De même, le Liban a connu de nombreuses civilisations et populations qui s'y sont établies depuis l'ère phénicienne, telles que les égyptiens de l'ancienne Egypte, les assyriens, les perses, les helléniques, les romains, les romains byzantins, les arabes, les croisés, les turcs ottomans et les français.

2. La nature montagneuse du territoire du Liban, et imprenable comme la majorité des montagnes du pays de Damas, servait de refuge aux persécutés des temps éloignés dans la

---

<sup>1</sup> [www.ara.wikipedia.org/wiki/liban](http://www.ara.wikipedia.org/wiki/liban)

région, de même qu'elle a rendu accueillant son climat et prêté son charme à la nature qui attira les touristes des pays environnants, ce qui a revigoré son économie au cours des crises les plus difficiles. Or, l'économie du pays se fonde sur les services touristiques et bancaires qui représentent ensemble plus de 65 % du produit local.

3. Le Liban est considéré comme l'un des centres bancaires les plus importants en Asie de l'ouest. Une fois à l'apogée de sa prospérité, il a acquis le surnom « Suisse de l'Orient », vu la stabilité de son système financier jusqu'aujourd'hui et sa diversité, de même qu'il a polarisé un nombre faramineux de touristes si bien que Beyrouth a acquis le surnom « Paris de l'Orient ». A la fin de la guerre civile de 1990, de nombreuses tentatives avaient été, et sont toujours, déployées pour reconstruire et renflouer l'économie nationale, et promouvoir la totalité des infrastructures. Quelques-unes ont été réussies, d'autres ont accusé un recul en raison des conflits politiques ayant secoué le pays suite à l'instabilité que connaît la région du Moyen Orient et le nord de l'Afrique depuis l'éclatement des révolutions et les émeutes qui ont acquis, à leur éclatement en 2011, le nom de « printemps arabe ». Malgré tous les problèmes qui ont secoué le Liban, les banques libanaises ont, en majorité, évité de basculer dans les dédales de la crise économique mondiale de 2007 qui a rejailli sur la plupart des sociétés et des banques à travers le monde. En 2009, le Liban a connu une croissance économique d'une moyenne de 9 % malgré le marasme économique mondiale, et accueilli le plus grand nombre de touristes arabes et européens de son Histoire, mais la détérioration de la situation de sécurité en Syrie, en Iraq et dans d'autres Etats arabes, et le flux des centaines de milliers de déplacés dont le nombre dépasse le un million et demi, selon les estimations de l'organisation des Nations Unies, ont entraîné le recul du tourisme et la baisse de la croissance du produit local jusqu'à 5.1 % selon la Banque du Liban.

Malgré tout ce qui se passe autour et à l'intérieur du pays, le Liban se distingue par son régime pédagogique pionnier et éminent remontant à de longues dates et qui favorise la création d'institutions pédagogiques de diverses cultures et l'adoption d'un enseignement en diverses langues en plus de la langue arabe. L'enrichissement des cultures arabes et internationales doit beaucoup aux fils du pays qui ont joué un rôle saillant dans le domaine des sciences, des arts et des lettres, et qui comptaient, et comptent toujours, parmi les pionniers de la presse et des médias du monde arabe



# Les fondations du Système national d'intégrité du Liban





# Les Fondations du Système national d'intégrité du Liban



## Fondations politico-institutionnelles

### 1. Dans quelle mesure les institutions politiques de l'Etat renforcent-elles l'efficacité du système national d'intégrité?

Score : 50

En général, la démocratie est considérée stable et comme faisant partie du régime. L'ensemble des institutions politiques opèrent avec efficacité, et les droits politiques et civils du citoyen sont garantis avec une largesse remarquable, mais les droits politiques et civils restent préservés.

Si nous exceptons les circonstances exceptionnelles que connaît le Liban, nous pouvons affirmer que, dans les temps ordinaires comme de nos jours (soit en temps de crise que nous connaissons), la concurrence politique libre entre les partis politiques et les individus autour des postes gouvernementaux, est un fait, publique et légitime. Ainsi, chaque parti et individu ambitieux disposant des ressources matérielles qu'il faut, cherche, dès la formation des gouvernements, à recueillir un plus grand nombre de postes ministériels, surtout que les cabinets, après le congrès de Taef, sont des gouvernements d'unité nationale, soit des gouvernements regroupant le plus grand nombre possible de partis et de forces politiques, et ne sont pas des gouvernements formés par la majorité parlementaire seule.

Nous pouvons affirmer également que la garantie et la protection des droits civils comptent parmi les principes n'ayant pas subi, en général, de violations au Liban, malgré les événements qu'il avait connus. De plus, en dépit de l'effondrement actuel des institutions, ces droits sont sauvegardés par des textes explicites contenus dans la constitution et des lois correspondantes.

L'étendue de la force de la primauté de la loi fait l'objet d'interrogations et suscite le scepticisme dans certaines régions libanaises. Cependant, il ne faut pas généraliser cela à toutes les régions, puisque là où règne l'Etat, la loi est supposée régner aussi, mais la réalité en est toute autre. Toutefois, dans quelques régions échappant à l'autorité de l'Etat, bien qu'à des proportions inégales, plus d'un point d'interrogation se pose, puisque l'application de la loi est souvent interdite, et souvent encore la loi s'applique d'une manière discrétionnaire sous l'hégémonie des forces de facto.

A l'exception de la conjoncture actuelle, les gouvernements élus étaient les premiers à être influents, mais pas les seuls quant aux questions qui influent sur la vie des gens. Mais la question qui se pose ici, si nous supposons que les institutions démocratiques sont admises par les fractions ayant contribué à leur fondation, elles ne sont pas admises par certaines de l'ensemble des tranches du peuple.



## Fondations politico-sociales

**2. Dans quelle mesure peut-on dire que les rapports entre les groupes sociaux d'une part, et les groupes sociaux et le régime politique de l'Etat, de l'autre, renforcent l'efficacité du système national d'intégrité?**

**Score : 75**

Pas un clivage social ou racial, ou linguistique ou autre n'a surgi depuis l'aube de l'indépendance du Liban jusqu'aujourd'hui, au moment où de profondes dissensions et d'explosions majeurs prennent des tournures religieuses ou confessionnelles. Chacun des camps regroupe des individus issus de diverses classes et tranches sociales, soit des plus pauvres d'une communauté, voire des plus riches, hormis certains membres sages qui soit refusent une telle réalité, soit gardent leur profil bas.

Le Liban comprend des minorités, mais des minorités religieuses sans plus, et ne renferme pas de minorités ethniques. Toutes ces minorités religieuses sont égales devant la loi, et protégées par les textes de la constitution et les lois correspondantes. Cependant, il est regrettable d'affirmer que ces droits ne sont pas accessibles aux ouvriers étrangers qui souffrent de nombreuses violations au niveau des droits de l'homme.

Le régime partisan libanais est un régime stable, modéré et bien enraciné dans la société libanaise. C'est un fait constaté depuis l'indépendance.

Les partis libanais se répartissent entre partis politiques, intellectuels et doctrinaux. Dans leur ensemble, ils sont supposés œuvrer pour le bien social et ce, en fonction de leur vision d'un tel bien. En dépit de la liberté absolue, théorique, pratique et exécutive de fondation des associations, et malgré la présence d'associations à buts scientifiques clairs et visant à protéger les intérêts de la société, elles restent sans incidence sur le régime politique, probablement à défaut du dynamisme de leurs membres et pour leur peu d'empressement à encourager le peuple à se rallier autour d'eux et à les soutenir dans la réalisation des buts, puisque de nombreuses conditions démocratiques leur font défaut telles que : l'existence d'un plan d'orientation et de buts socio-économiques clairs, ainsi que l'ambiguïté des sources de fonds déboursés par le parti.

La société civile n'a pas encore atteint un degré de force et de vitalité pour pouvoir influencer sur la vie publique, malgré les moyens mis à sa portée, tels que la liberté de formation de syndicats non soumis à aucun camp, soit du secteur public, soit du secteur privé, la liberté de réunion, d'expression, de rédaction, de publication, de la presse et des médias audiovisuels.

L'élite politique vit dans des tours d'ivoire, et participe à la vie sociale. Cependant, à défaut de responsabilisation de la part de l'électorat. Ainsi, quiconque accède à un poste politique, tel que le poste de député ou de ministre, ne s'intéresse plus aux véritables besoins de la société, au risque de faire souvent preuve d'indifférence. A titre d'exemple, pas un député n'a daigné présenter une proposition fondée sur une étude scientifique visant à remédier aux problèmes de la vie, tels que l'électricité, ou le transport ou l'eau etc... Une telle négligence peut s'inscrire sous le titre « repli de l'élite politique sur elle-même ».



## Fondations socio-économiques

### 3. Dans quelle mesure peut-on dire que la situation socio-économique au sein de l'Etat renforce l'efficacité du système national d'intégrité?

Score : 25

En général, l'Etat se distingue par la hausse des moyennes de l'inégalité sociale, alors que les réseaux de la sécurité sociale sont jugés insuffisants. On ne peut comparer les revenus de l'Etat libanais à ceux du royaume de l'Arabie Saoudite, mais il n'est pas aussi pauvre que le Yémen<sup>2</sup>. Le problème c'est qu'il est accablé par la dette publique, puisque la valeur de celle-ci a dépassé le seuil de 65 milliards de dollars américains au terme de l'an 2013, et les exigences du peuple se sont accrues, si bien que l'Etat libanais n'est plus en mesure de subvenir aux moyens matériels de la société. Mais l'optimisme existe et se justifie par le fait que l'Etat élabore des plans sine qua non visant à assurer les ressources indispensables telles que le renflouement du secteur public, l'adoption des politiques de développement transparentes après la lutte anti-corruption, et l'adoption d'un pouvoir satisfaisant et moderne, avec l'espoir que les piliers du pouvoir parviendront à s'entendre au sujet de l'extraction du gaz et du pétrole des champs en face du littoral libanais et dans les limites de ses eaux territoriales dans les dix prochaines années. En ce moment, on peut souhaiter que l'Etat libanais devienne riche pour pouvoir rembourser sa dette et assurer une vie digne à ses citoyens.

Mais le gouvernement, à l'instar des gouvernements préalables, n'a pas de plans, vu les graves circonstances que connaissent le Liban et la région du Moyen Orient, la hausse de la dette publique, la non-ratification du budget général depuis neuf ans pour pouvoir assurer les revenus indispensables à l'application des plans équilibrés de développement. La politique suivie par le ministre de la santé a récemment prouvé, après avoir révélé la corruption minant le secteur sanitaire et le manque de contrôle pour la sûreté alimentaire, que lorsqu'il existe une intention sérieuse, on peut entreprendre les réformes nécessaires, lutter contre la corruption et donner aux libanais l'espoir quant à la possibilité de mener des réformes nécessaires dans le secteur public, à condition qu'il y ait entente politique entre les diverses fractions antagonistes et d'opérer les changements appropriés dans des secteurs tels que l'habitat, l'eau propre, les soins médicaux de base, l'électricité, l'enseignement, l'élaboration d'un régime développé

---

<sup>2</sup>Dr. Nadir El-Ghaza, Interview privé

capable d'assurer la sécurité sociale et sanitaire, l'assurance vieillesse et bien d'autres questions nécessaires profitant à la société.

Il est évident que le gouvernement a un rôle significatif au gouvernement pour assurer toutes ces exigences par l'intermédiaire des institutions publiques auxquelles il revient de rendre ces services, mais il lui appartient d'assurer en premier les circonstances favorables permettant de développer l'économie, de trouver des opportunités de travail pour améliorer le niveau social, plutôt que de rêver de parvenir à l'Etat de bien-être, tel que les Etats pétroliers et ce, en endiguant le gaspillage des deniers publics, en établissant un système fiscal équitable et en stoppant la répartition des parts<sup>2</sup> et les conflits inutiles dont le peuple est sorti blasé et qui ont fait perdre à l'Etat la crédibilité qu'il est supposé avoir pour l'adoption d'un pouvoir rationnel et transparent.

Le secteur des affaires au Liban est reconnu pour être le meilleur des secteurs arabes. Il dispose d'éléments instruits, créatifs et ambitieux capables de jouer un rôle fort pour rétablir la confiance dans le secteur privé, l'assainir des déficiences qui frappent le travail de quelques-uns œuvrant en son sein, ce qui lui fait perdre sa crédibilité, se dissocier du clientélisme et de l'exécution des tâches corrompues et de la pratique de moyens malhonnêtes pour en arriver à leurs fins, faisant fi de leur incidence sur la réputation du Liban à l'intérieur du pays comme à l'étranger.

D'aucuns affirment que la collusion née entre ledit secteur et l'Etat depuis 1990, d'autant plus le secteur bancaire, a assujéti le secteur public à la volonté, aux fantaisies et aux intérêts personnels de certains hommes d'affaires.



## Fondations socioculturelles

### **4. Dans quelle mesure peut-on dire que l'éthique, les coutumes et les valeurs prévalant en société renforcent l'efficacité du système national d'intégrité?**

**Score : 50**

La confiance des membres de la société reste encore, en général, l'élément de base de toute collaboration mutuelle entre eux. Elle fonde<sup>3</sup> les formalités commerciales et financières etc...Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de formalités, ni d'engagements obligeant

---

<sup>3</sup>Dr. Farid El Khazen, interview privé.

l'établissement d'accords écrits portant la signature des personnes concernées. L'état d'esprit des citoyens n'est pas enclin à s'ouvrir à l'ordre public, et est, de surcroît, frappé d'indifférence. De plus, le libanais se contente uniquement de se plaindre de l'incurie de l'Etat sans rien faire de positif dans ce sens, et va jusqu'à réélire les mêmes députés dont il désapprouve le comportement, bien qu'il existe de nombreux bons candidats capables d'opérer des changements issus des réformes nécessaires, et malgré la pleine liberté qui lui est accordée dans le choix de ceux-ci. Malheureusement, la corruption politique alliée aux fonds corrompus qui sont - selon les estimations de certains milieux internationaux, de la presse locale et internationale - faramineuses, indique que les montants déboursés au cours des élections législatives en 2009 étaient équivalents à ceux déboursés lors de la campagne du président Obama aux Etats-Unis en 2008 (huit cent millions de dollars américains selon le magazine américain Newsweek réputé respectable). Le libanais se targue de son honnêteté personnelle et la vante, et ne s'empêche pas de la prôner quand il y va de son éthique. Même si sa fierté est quelque peu démesurée ou dissimule bien d'autres choses qu'il préfère ne pas aborder, telles que la corruption, le pot-de-vin et son indifférence à les affronter correctement, sans se retrancher derrière des allégations et des prétextes qui ne servent pas, en définitive, son intérêt.



# Concernant le Système national d'intégrité

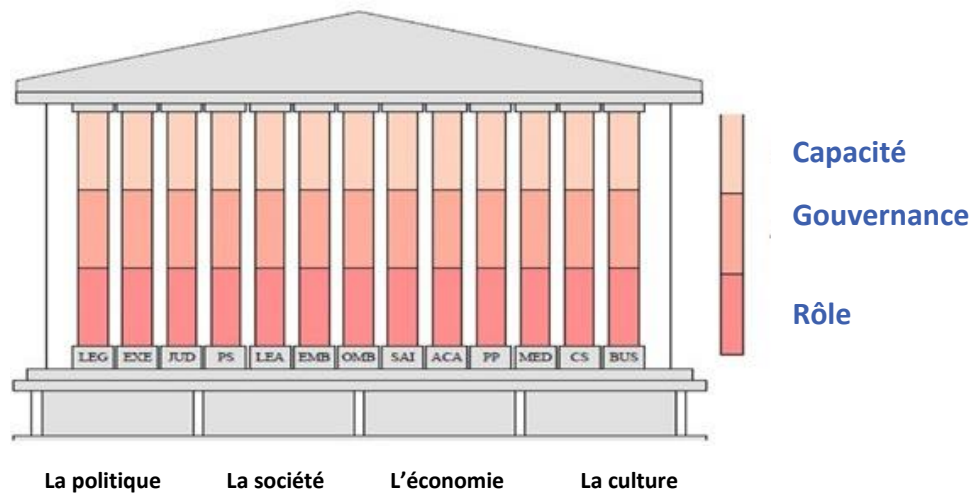


# Concernant le Système national d'intégrité

La méthode d'évaluation du système national d'intégrité (National Integrity System) qui a été adoptée dans l'élaboration du présent rapport, fournit un cadre favorable à l'analyse des points faibles et la fragilité par suite de la corruption au Liban, ainsi que de l'étendue de l'efficacité des efforts déployés pour la lutte anti-corruption. Ce cadre englobe les composantes principales de l'Etat dans les deux secteurs public et privé, les médias et les organisations de la société civile (selon le graphique ci-dessous).

La notion de Système national d'intégrité a été développée et promue par Transparency International dans le cadre de son approche globale de lutte contre la corruption. Faute de critères détaillés nous permettant de juger l'efficacité du système qui garantit la lutte anti-corruption, il existe une unanimité internationale croissante autour des traits institutionnels authentiques jugés spécialement efficaces dans la lutte anti-corruption et le renforcement de l'intégrité.

**Le Système national d'intégrité**



Le pouvoir législatif - LEG  
 Le pouvoir exécutif - EXE  
 Le pouvoir judiciaire - JUD  
 Le secteur public - PS  
 Commissions d'exécution de la loi - LEA  
 Commission de gestion des élections - EMB  
 Le secrétaire des plaintes - OMB

La haute institution de la vérification comptable - SAI  
 Comité anti-corruption ACA  
 Les partis politiques - PP  
 Les médias MED  
 La société civile CS  
 Le secteur des affaires commerciales - BUS



L'évaluation du système national d'intégrité constitue un puissant outil de défense (advocacy) offrant une image globale du panorama des institutions de l'Etat en termes d'intégrité, de responsabilisation / d'imputabilité et de transparence. Par ailleurs, le puissant et l'influent système national d'intégrité est perçu comme un bouclier contre la corruption et une garantie à la responsabilisation et à l'imputabilité, alors qu'un faible système national d'intégrité favorise la propagation d'une corruption systématique produisant une série de déboires en matière d'application des règles du pouvoir satisfaisant et équitable. Les évaluations propres au système national d'intégrité ne consistent pas exclusivement à passer en revue les exigences de la réforme d'une manière exhaustive, mais elles fournissent une profonde compréhension de l'utilité de leur réalisation du point de vue politique aussi.

Le soutien du système national d'intégrité renforce la construction d'une autorité vertueuse à tous les niveaux de la société, de même qu'il contribue à la mise en place d'une société plus équitable et plus juste.

## Définitions

L'organisation Transparency International, considérée comme la plus grande organisation non gouvernementale au monde pour la lutte anti-corruption, définit la notion de la corruption comme suit :

« Abus du pouvoir en place aux fins de réaliser un profit personnel. La corruption peut être cataloguée comme suit : grande, petite et politique et ce, en proportion de la quantité des fonds perdus et selon le secteur dans lequel a lieu la corruption ».

La corruption apparaît, selon le classement, sous deux types :

« Grande corruption » qui se définit comme étant « des actes commis aux niveaux supérieurs du gouvernement et qui ternissent l'image des politiques de l'Etat et des fonctions y relevant, et permettant aux leaders d'en profiter au grand dam de l'intérêt public »

« Petite corruption » qui est liée à « l'abus quotidien commis contre le pouvoir par les responsables publics au double niveau : petit et moyen, dans leur manière d'agir avec les citoyens ordinaires qui cherchent à obtenir des produits ou des services de base dans des endroits tels que les hôpitaux, les écoles, les postes de police et d'autres institutions publiques » .

Il existe également :

la « corruption politique » qui se définit comme étant « l'exploitation des politiques, des institutions et des règles exécutives pour la répartition des ressources et du financement, par les decision-makers lesquels abusent de leurs postes afin de briguer un pouvoir, un rang ou une fortune »

## Buts

L'évaluation du système national d'intégrité vise à réaliser des buts multiples, dont les principaux :

- un repérage plus minutieux des points forts et faibles dans le système national d'intégrité, d'autant plus en ce qui se rapporte aux efforts de lutte anti-corruption et ce qui les dépasse
- la dynamisation des milieux dont relèvent les parties principales concernées par la lutte anti-corruption au Liban et ce, afin d'en traiter les motifs dans les domaines prioritaires du système national d'intégrité

L'évaluation a donc pour but principal d'évaluer l'étendue de l'efficacité des institutions libanaises en matière d'endiguement des traces de la corruption, de lutte contre celle-ci et d'application des principes de transparence et d'intégrité; en plus des tentatives visant à renforcer ce processus d'évaluation pour servir de point de départ à une action au sein des couloirs du gouvernement et dans les milieux des parties concernées par la lutte anti-corruption, sur le chemin de la réforme des politiques, sans mentionner les efforts de défense fondées sur des preuves et des témoignages, et l'élaboration d'un surcroît d'évaluations approfondies pour les diverses questions de gouvernance. Par conséquent, une telle évaluation doit servir de pierre angulaire aux parties concernées au Liban, afin d'en appeler à des réformes soutenues et efficaces.

# Méthodologie

Selon la méthodologie de Transparency International, le Système national d'intégrité se constitue de 13 piliers représentant les institutions publiques et privées au sein de l'Etat.

Principales institutions du pouvoir	Commissions du secteur gouvernemental	Parties efficaces non gouvernementales
Le pouvoir législatif	Le secteur public	Les partis politiques
Le pouvoir exécutif	Les commissions d'exécution de la loi	Les medias
Le pouvoir judiciaire	La commission de gestion des élections	Les organisations de la société civile
	L'ombudsman de la république	Le secteur des affaires
	La cours des comptes	
	La commission anti-corruption	

L'évaluation de chacune des treize piliers se fait sur trois axes sine qua non et ce, pour permettre à chacune d'elles de contribuer au processus anti-corruption :

- Le volume de puissance globale du pilier, en termes de ressources et d'autonomie
- L'étendue de gouvernance du pilier, quant aux régimes qui les gouvernent et les pratiques, tout en se focalisant sur le fait que si les institutions du pilier appliquent la transparence et si elles sont soumises au jugement et appliquent l'intégrité dans leurs travaux
- Le rôle du pilier dans le cadre du système global d'intégrité, avec une attention toute particulière à l'étendue de l'engagement des institutions du pilier à remplir le rôle qui leur est assigné, en termes de lutte anti-corruption

Le mesurage de chacun des trois axes se fait sur la base d'un ensemble stable d'indices, de même que l'évaluation dans chacun des axes teste le cadre juridique gouvernant le fondement, les pratiques efficaces des institutions sur le terrain, en ce sens que l'évaluation jette la lumière

sur les points de divergence entre les organisations officielles sur le papier, et la réalité sur le terrain en termes de pratique effective.

Axe	Indices (La loi et la pratique)
Capacité	Ressources et Indépendance
Gouvernance	Transparence, Responsabilité, Intégrité
Le rôle dans le cadre du système de gouvernance	Indices propres à chaque pilier en fonction de ses traits

L'évaluation ne consiste pas à élaborer une évaluation approfondie de chacun des piliers, mais cherche bel et bien à évaluer l'ensemble des piliers concernés, en fonction d'un grand nombre d'indices et ce, afin d'avoir une vision globale du système dans son ensemble. Ainsi, les interactions entre les piliers seront testées, de telle sorte que les points faibles dans une institution donnée risquent d'entraîner de graves déformations dans le système tout entier, sans mentionner que le fait de connaître le niveau d'interaction entre les piliers contribuera à l'évaluation de la priorité de chacun des domaines proposés de la réforme.

Pour que les facteurs essentiels dudit cadre puissent être pris en considération, l'évaluation sera « plantée » dans le cadre d'une analyse minutieuse des conditions politiques, socio-économiques et culturelles globales - à savoir « les fondations » - dans le contour desquelles gravitent les treize piliers.

<b>Politique</b>	<b>Social</b>	<b>Economique</b>	<b>Culturel</b>
------------------	---------------	-------------------	-----------------

L'évaluation du Système national d'intégrité est considéré comme un outil quantitatif de recherche, orienté par un ensemble « de formulaires pour l'évaluation des scores des indices » dressés et mis à jour par Transparency International. Le formulaire d'évaluation des scores comprend « une question évaluative du score » de chacun des indices, confortée de questions supplémentaires d'orientation et un guide évaluatif des scores. La méthodologie d'usage des questions évaluatives des scores et des questions d'orientation ci-dessous propres aux ressources disponibles en termes d'exercice du pouvoir judiciaire, sont considérées comme l'un des nombreux exemples d'un tel processus :

<b>Fondation</b>	<b>Pouvoir judiciaire</b>
No. d'indice	3.1.2
Nom de l'indice	Ressources (pratique)
Question évaluative des scores	Dans quelle mesure le pouvoir judiciaire dispose-t-il de moyennes adéquates de ressources financières, de personnel, et de structure essentielle indispensable à une action efficace en termes de pratique ?
Questions d'orientation	Le bilan du pouvoir judiciaire lui est-il suffisant pour prendre connaissance de ses devoirs ? Comment les clauses du bilan du pouvoir judiciaire sont-elles allouées ? Qui est chargé d'une telle allocation ? En termes de pratique, comment les salaires sont-ils fixés ( par les grands magistrats, la constitution, la loi ) ? Les moyennes des salaires des magistrats et du personnel des parquets sont-elles équitables, ou sont-elles réduites, car il existe de forts motifs économiques menant à la corruption ? Les salaires des magistrats vont-ils approximativement de pair avec ceux exerçant le métier d'avocat ? En général, le pouvoir judiciaire dispose-t-il d'un nombre adéquat de fonctionnaires et de ressources propres aux bibliothèques et aux ordinateurs modernes ? Y aurait-il une stabilité en matière de ressources humaines ? Des opportunités de formation sont-elles mises à la disposition du personnel du pouvoir judiciaire ? Y aurait-il une formation suffisante destinée à améliorer la connaissance du magistrat en matière de Droit, et les compétences judiciaires, y compris la gestion de la salle du tribunal, la gestion des affaires, la rédaction des arrêts et le conflit des intérêts ?
Score minimum (1)	Les ressources financières et humaines propres à la structure principale du pouvoir judiciaire accusent, au minimum, une insuffisance telle que le pouvoir judiciaire ne peut efficacement prendre connaissance de ses obligations
Score moyen (3)	Le pouvoir judiciaire dispose de certaines ressources, mais il y a de grosses brèches dans les ressources menant à un degré déterminé d'inefficacité lorsqu'il s'agit de prendre connaissance de ses obligations
Score maximum (5)	Le pouvoir judiciaire dispose d'une base de ressources adéquate lui permettant de prendre connaissance de ses obligations d'une manière efficace

Toutes les questions d'orientation qui sont utilisées par Transparency International dans le monde entier ont été conçues à chacun des indices, par l'examen et l'exploration de meilleures pratiques internationales, et l'usage de nos expériences dans l'ensemble des outils d'évaluation disponibles pour chacun des piliers; compte-tenu de nos efforts déployés pour obtenir des conseils auprès des experts ( internationaux ) concernés par le travail dans toutes les institutions en question. Les formulaires évaluatifs des scores de ces indices contribuent à l'orientation et à l'évaluation pour le cas du Liban; sachant que le chercheur principal peut ajouter des questions de chez lui, le cas échéant, ou au cas où certaines questions ne sont pas utilisées et il peut, par conséquent, les laisser sans réponse, si bien que les aspects de chacun des fondements ne sont pas en rapport étroit avec le contexte national.

A noter, dans cet ordre d'idées, que des formulaires évaluatifs des scores, un ensemble d'outils complets, et des informations supplémentaires concernant la méthodologie adoptée sont disponible sur le site électronique de Transparency International ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

Quant aux réponses aux questions d'orientation, l'équipe de recherche a adopté quatre sources principales pour l'obtention des informations :

Les législations nationales, les rapports et les recherches secondaires, les entretiens effectués avec les experts et les sondages d'opinion écrits. Les sources secondaires englobent les rapports fiables provenant des organisations de la société civile nationale, des organisations internationales, des organismes gouvernementaux et des centres de recherches et académiques. Pour avoir une vision approfondie du statut quo, un entretien a été effectué avec, au moins, deux des experts en charge d'informer au sujet de chacun des fondements - l'un représentant, au moins, le fondement objet d'évaluation, l'autre étant un expert dans le domaine de la question posée mais n'opère pas au sein des institutions du fondement.

De même qu'un entretien a été mené avec de principaux experts supplémentaires - soit des personnes « intéressées par la spécialisation du fondement concerné ». Aussi un entretien a-t-il été mené avec des professionnels et des spécialistes disposant d'expériences dans plus d'un fondement, afin d'avoir une vision passagère de l'ensemble des fondements.

## Le système évaluatif des scores

Vu que cette évaluation s'inscrit dans le cadre des recherches quantitatives, ainsi des scores quantitatifs ont été établis pour abréger les informations et aider à faire la lumière sur les points faibles et forts du système national d'intégrité, de telle manière que les scores seront établis à une échelle de 100 scores au maximum, et estimés à titre cumulatif en fonction d'une unité répétée composée du chiffre 25, en ce sens qu' il existe 5 valeurs probables d'évaluation :

0, 25, 50, 75, 100. Les scores empêchent le lecteur de s'égarer dans les détails et l'aide à réfléchir sur le système dans son ensemble, plutôt que de se focaliser sur des questions individuelles comme s'il n'existait aucun rapport n'entre elles. Les scores des trois axes seront « relativisés » de telle sorte que l'on puisse parvenir à un degré global pour chacun des fondements, ce degré étant celui qui fournit une description générale du volume de puissance du système en général.

Très fort	100 - 80
Fort	80 - 61
Moyen	60 - 41
Faible	40 - 21
Très faible	20 - 0

On ne peut pas compter sur les scores estimés pour mettre à jour un classement international, pour effectuer d'autres comparaisons quantitatives et ce, en raison des différences entre les sources des renseignements entre un Etat et un autre au cours de l'application de la méthodologie d'évaluation propre à chacun, compte-tenu du fait qu'il n'existe pas de comité international de révision chargé du contrôle des opérations de comparaison entre les scores de divers Etats.

## Méthodologie consultative et opération destinée à vérifier les résultats

L'opération d'évaluation propre au Liban s'est distinguée par une forte composante consultative, puisque des efforts ont été déployés pour initier les divers éléments œuvrant dans le domaine de la lutte anti-corruption au sein du gouvernement, dans des organisations de la société civile et dans d'autres secteurs concernés.

Par conséquent, cette méthodologie vise à réaliser deux buts principaux :

Dans le premier but, il s'agit de parvenir à des preuves.

Dans le deuxième, il s'agit de communiquer avec une large tranche de parties concernées, en vue de créer le zèle et la volonté politique, et de rassembler les demandes du public afin de réussir à inaugurer les initiatives de réforme.



# La corruption au Liban





# La corruption au Liban

La corruption se définit dans le monde d'aujourd'hui comme suit : la corruption découle de l'exploitation de l'intérêt public à des fins personnelles.

L'une des calamités les plus destructrices dans l'administration publique et dans le secteur privé, qui mène à l'aggravation de la corruption et au manque de responsabilisation, découle du manque de la transparence, de la manipulation des statistiques et de l'impossibilité d'obtenir des informations, dès lors que des propriétaires d'intérêts privés se voient attribuer des administrations publiques chargées du domaine dans lequel ils opèrent. Ainsi, nous constatons de nombreux ministres ou présidents de conseil d'administration des institutions publiques, ou de directeurs généraux dans une direction générale s'emparer des secteurs publics qu'ils gèrent pour leurs propres fins ou profits, ou pour l'intérêt d'un personnage influent à la solde duquel ils opèrent.

Le rang du Liban a accusé un recul, dans l'indice de corruption (CPI) publié par Transparency International en décembre 2014, puisqu'il a caracolé jusqu'à la 136<sup>ème</sup> place parmi les 175 Etats du monde, alors qu'en 2013, il occupait la 127<sup>ème</sup> place parmi les 177<sup>ème</sup>. La majeure partie des Etats arabes se situe parmi les cinquante Etats les plus corrompus au monde. Font exception, les deux Etats des Emirats Arabes Unis et du Qatar qui occupent cette année (2014), la 25<sup>ème</sup> et la 26<sup>ème</sup> place. On n'abordera pas ici les motifs d'un tel classement.

Le législateur dans les Etats industrialisés cherche constamment, lorsqu'il établit des législations publiques et juridiques, à écarter de l'administration des rouages du secteur public les figures économiques influentes. La distinction entre l'intérêt privé et l'intérêt public est chose évidente, pour que les intérêts publics ne deviennent pas victimes de la voracité et de l'exploitation de certains hommes d'affaires influents.

Ce qui s'est produit en 2008 et en 2009 dans le secteur bancaire et dans les marchés financiers aux Etats-Unis et en Europe étaient un exemple-type de l'échec de la politique du marché et de l'allégation faite par les économistes selon laquelle le marché pourrait rectifier son cours.

Les expériences ont prouvé, à travers l'histoire, que pas un dépositaire d'un fonds public ou d'un intérêt public n'a pu échapper à la corruption par suite de l'amalgame du privé avec le public. Pour autant, il est évident que le législateur, le juge, le juriste et le contrôleur se dégagent de l'influence et de l'autorité des richards et des détenteurs de prestige politique corrompu, faute de quoi une loi ne sera établie qu'à des fins propres, un jugement ne sera rendu que dans l'intérêt d'une figure influente, une hiérarchie administrative ne sera posée que pour servir des intérêts spécifiques et un contrôleur ne sera désigné que pour fermer les

yeux que sur les voies de fait commis par un corrupteur ou pour coller une accusation à un innocent.

## Principaux problèmes et points de dysfonctionnement

L'absence d'intégrité et de régimes de pouvoir justes et le manque de transparence sont les principaux problèmes et points de dysfonctionnement qui ne favorisent pas l'application de la démocratie d'une manière permettant aux membres de la société de vivre dans un milieu libre au sein de l'Etat de droit et des institutions. Les problèmes et les points de dysfonctionnement dont pâtit le régime libanais sont :

- La faible capacité de planification, de programmation et de conception des politiques et la lenteur des exécutions des projets, ce qui rejaillit négativement sur le coût de l'exécution de ces projets et aboutit également au gaspillage des ressources
- L'indignation des citoyens quant au recul du niveau des services qui se traduit par la routine administrative, et à l'exaction dont ils sont victimes en raison de la complexité et de l'ambiguïté des procédures, souvent délibérément fomentées, ce qui retarde la réalisation des formalités
- La corruption et le clientélisme découlant essentiellement du confessionnalisme, et qui rejaillissent négativement sur l'efficacité, le rendement, la crédibilité de l'Etat quant à l'instauration de la cohésion sociale tant recherchée et, par conséquent, sur l'économie, le développement et l'investissement
- Le manque de soutien suffisant à l'organe chargé de développer et de moderniser l'administration publique (définition des fonctions claires du ministre d'Etat pour les affaires de développement administratif, en vertu d'une loi, secondé par une équipe d'experts, ou la mise en place d'un ministère pour le développement administratif)
- L'extrême fragilité du contrôle, de la responsabilisation et de l'imputabilité dans le régime politique et le règlement administratif du Liban
- La perte de confiance entre le citoyen et l'administration publique, qui rejaillit négativement sur la confiance aussi bien dans l'Etat que dans le régime politique au Liban

La transparence du chiffre correct est la clé de la perspective claire.

« Le chiffre au Liban et dans les Etats arabes est pur point-de-vue ! » Dr. Salim Hoss

Toute étude règlementaire nécessite l'obtention des statistiques et des renseignements qui nous aident à les transformer en indices lesquels nous permettent d'évaluer correctement les énergies du secteur public et privé et l'étendue de leur capacité à assimiler l'impulsion humaine croissante et les domaines qu'ils procurent à la totalité des tranches sociales, ainsi que la manière de stimuler les énergies économiques diverses, et de connaître le coût du travail à partir du niveau scientifique développé jusqu'aux plus simples niveaux qui exigent un savoir-faire spécifique.

Le chiffre correct permet à notre vision futuriste de s'inspirer des exemples du passé et du présent et de ses études, de même qu'il nous permet de tirer des conclusions réalistes, d'établir des analyses scientifiques et de prévoir un avenir prometteur.

## Imperfections du secteur public et privé

Dans les deux secteurs, public et privé, au Liban comme dans la majeure partie des Etats arabes, nous constatons de nombreuses imperfections et de problèmes qui frappent leur structure, leur organisation et leur mécanisme de travail.

Ce que le ministre Wael Abou Faour a récemment entrepris et qui a suscité une vague d'aversion chez les uns, et des sentiments de soulagement et de soutien auprès de la majorité écrasante du peuple libanais, n'est que le bout de l'iceberg qui se dresse dans notre économie malade.

Pour passer en revue les principaux malheurs qui nous frappent, nous attirons l'attention sur certains d'entre eux.

La liste que nous reproduisons ici au sujet du secteur public se répercute sur le secteur privé.

Ainsi, les principales imperfections de ces deux secteurs : le manque d'éléments de base que nous évoquerons ci-dessous, à titre énonciatif, non limitatif :

1. Le manque de statistiques précises concernant les secteurs économiques divers, à commencer par les dépenses des ressources humaines dans le secteur public – les civils et les militaires (pour des raisons de sécurité) - jusqu'au secteur privé, le nombre exact

du personnel, et le manque de renseignements détaillés à leur sujet et au sujet de leur situation

2. La non-définition des opérations que les administrations des ministères sont supposées exécuter d'une manière claire pour éviter toute dualité, et empêcher que les compétences divergent et s'imbriquent avec les diverses administrations des ministères et d'autres institutions publiques
3. L'inexistence d'une mise en place de structures pour les ministères pouvant expliciter leur division, et la répartition des fonctions de ceux-ci
4. L'absence d'une caractérisation des fonctions, au niveau des administrations comme au niveau des unités des ministères
5. L'absence d'une caractérisation du travail du personnel et de ceux opérant dans les unités
6. L'inexistence de guides de procédures administratives, financières et comptables
7. L'absence de règlements pour la gestion des affaires du personnel
8. L'absence de définition des opérations au sein des administrations et des institutions publiques, et la divergence des compétences entre elles
9. L'absence de règles concernant le nombre des documents et des spécimens nécessaires aux formalités générales, et celui qui les publie, celui qui a le droit de les signer, quel est celui qui dispose de ce droit et qui le lui a donné
10. L'absence d'un annuaire pour les signatures accréditées dans chacune des administrations publiques et des institutions publiques
11. L'absence de systèmes de bases de données dans chacune des administrations publiques et des institutions publiques, et de plans de réseaux de communications qui les relient les unes aux autres
12. L'absence de règlements et de plans d'urgence (Contingency plans) pour les diverses questions liées à la sécurité générale, la sécurité nationale, la prévention des catastrophes naturelles, les opérations de guerre et de sécurité et les premiers soins
13. L'absence de règlements d'archives publiques (mémoire de la patrie) pour la conservation des documents, des études et des recherches dans diverses administrations et institutions publiques
14. L'absence d'une formation permanente pour le personnel du secteur public
15. La non-application du règlement de rétribution et de sanction de la manière sérieuse et rigoureuse requise au sein de l'administration et ce, en raison de l'immunité dont jouit le fonctionnaire, et qui fait désormais obstacle à la sanction des fonctionnaires corrompus, inexpérimentés et des détracteurs

Aujourd'hui, le risque le plus grave qu'affronte le Liban : l'absence d'un budget général depuis 2005, et la nécessité de moderniser et de développer la loi de comptabilité générale.

Ce problème qui risque d'ébranler le Liban et son économie est essentiellement attribuable au fait que les finances publiques ne connaissent rien de ce que l'on appelle « comptabilité analytique », compte-tenu du fait qu'il n'existe chez nous rien de ce que l'on appelle « centre de coût » ou « centre de profit », sans mentionner l'inexistence d'une analyse détaillée ou d'une comparaison des profits et des pertes, ou d'une étude de faisabilité pour les opérations ou les projets objet d'exécution et dont chacun des organes gouvernementaux aura besoin tels que : les achats, les enchères et toute autre opération pour laquelle des crédits sont dépensés, et qu'il exécute sans accomplir aucune des opérations nécessaires de finance, de comptabilité et d'audit pour empêcher le gaspillage des deniers publics, avec la permission donnée aux corrompus de conclure des transactions louches qui font coûter au Trésor le double de ce qui doit être déboursé pour obtenir les meilleurs équipements et services dont les directions générales et les institutions publiques auront besoin pour offrir à la société le meilleur des services.

Pour autant, avant de penser à l'exécution de tout plan de rectification financière et économique, il convient que cela soit suivi de près pour lancer un chantier de travail législatif en chambre de députés pour une réforme administrative, un tel chantier faisant partie intégrante d'une opération d'urgence et d'une structuration globale.

- Il n'est plus permis dorénavant de simplement lancer des slogans et des théories
- il n'est plus permis dorénavant de travailler pendant des horaires officielles où la productivité est non supérieure à 25% dans les meilleurs des cas.
- Il n'est plus permis de continuer à travailler, alors que le nombre des jours de congé officiel est inacceptable.
- Il n'est plus permis de poursuivre une opération de réforme, sans nous rappeler des 30 jours de chaos et de guerre destructrice.
- La négligence et le laisser-aller ne sont plus désormais permis. Il faut travailler sérieusement, régulièrement et avec acharnement pour pouvoir faire face à toutes les éventualités et à tous les cas urgents.

Nous avons perdu trop de temps, et plus les mesures adéquates sont tardivement prises, plus les choses se compliquent, et plus difficiles et coûteuses deviendront la rectification et la réforme qui pèseront lourds sur les générations montantes.

## Actions de lutte contre la corruption

Les buts de la réhabilitation du secteur public sur le plan national sont fondés sur des hypothèses qui doivent fonder, à leur tour, les orientations générales pour le renforcement de l'intégrité, le pouvoir juste et de la transparence. Ces points sont les suivants :

- Un rôle moderne pour l'Etat fondé sur la planification, la mise des freins régulateurs, la stimulation du développement socio-économique, et le retrait autant que possible des fonctions d'occupation et de services, et les créditer en faveur du secteur privé et de la société civile
- La modernisation des législations et des structures
- La réduction du volume et du coût du secteur public
- Le développement des ressources humaines
- Une administration s'adressant au citoyen
- Une administration publique restreinte, dynamique, efficace et souple pouvant faciliter l'opération du développement économique et la satisfaction des principaux besoins sociaux (réseau de sécurité sociale), et le respect des principes du pouvoir juste
- la concomitance de la réforme administrative avec la réforme financière et économique
- l'élimination des restrictions législatives et réglementaires qui entravent les investissements
- la modernisation des législations et l'amendement de certaines lois – les cadres régissant l'administration : les décrets lois 111 (organisation des administrations publiques) ,112 (statut des fonctionnaires), 116 (organisation administrative) promulgués au cours des années 1962-1959
- l'engagement sérieux dans la lutte anti-corruption
- la réactivation de la déconcentration et la décentralisation administrative, de telle sorte qu'elles puissent constituer le niveau fondamental de la collaboration avec les citoyens qui réalisent leurs formalités journalières (les rôles exécutifs et de fonctionnement) à condition que le rôle de l'administration centrale se limite, en général, aux tâches principales et aux emplois stratégiques.



# Le Système national d'intégrité





## Le pouvoir législatif



# Le pouvoir législatif

## Introduction

Transparency International définit le pouvoir législatif comme une assemblée représentative délibérante ayant le pouvoir d'adopter des lois, comme le parlement ou le congrès. Dans les régimes parlementaires, le pouvoir législatif a officiellement le dessus, et c'est à lui de désigner l'exécutif, tandis que dans les régimes présidentiels, le pouvoir législatif est une branche indépendante du pouvoir, au même titre que l'exécutif. Lorsque certains ou tous les membres du corps législatif sont nommés plutôt qu'élus, il est nécessaire de poser des questions pour s'enquérir de la transparence du processus de sélection.

Au Liban, la Chambre des députés représente le seul pouvoir législatif, et ses prérogatives en matière de législation sont totales et sans contrainte. Le parlement est constitué de 128 députés répartis d'une manière égale entre chrétiens et musulmans. Le peuple élit ses membres directement par vote au scrutin secret, à égalité entre chrétiens et musulmans. La loi régit le processus électoral et couvre notamment la candidature dans des listes électorales, dont chacune comprend un nombre de candidats égal au nombre des députés requis dans la circonscription, pour passer au vote, à son dépouillement, et à l'annonce des résultats. La Chambre se réunit sous la présidence du doyen d'âge pour élire son président et les membres de son Bureau, puis se réunit à nouveau pour élire les comités parlementaires, qui sont du nombre de seize. Chaque comité s'occupe d'une sphère législative spécifique. La Chambre des députés est l'autorité habilitée à élire le président de la République au cours d'une session publique.

La législation se prépare comme suit : Le gouvernement envoie les projets de loi à la présidence de la Chambre. De leur côté, les députés peuvent présenter des propositions de loi à la présidence de la Chambre, qui renvoie ces projets et propositions au comité compétent ; ce dernier les étudie au cours d'une session à huis clos puis présente ses suggestions à la présidence de la Chambre, qui les renvoie à son tour à l'assemblée générale pour en discuter, les étudier et voter au cours d'une session publique. L'assemblée générale décide souvent de renvoyer le projet de loi aux comités pour une étude plus approfondie.

Les ressources du pouvoir législatif représentent une clause dans le budget de l'État, et elles ne sont pas soumises à des restrictions en termes de montant.

Le pouvoir législatif est totalement indépendant et n'est soumis à aucune pression de la part de l'exécutif ou de tout autre pouvoir ; son mot d'ordre : « la Chambre des députés est maîtresse d'elle-même ». Il fonctionne selon les dispositions constitutionnelles et son règlement intérieur. Son rôle consiste à légiférer et à surveiller le travail de l'exécutif, et c'est lui qui élit le président de la République et donne la confiance au gouvernement qui ne peut exercer ses fonctions qu'après avoir acquis cette confiance.

Les sessions de l'assemblée générale du pouvoir législatif sont publiques et ouvertes à la presse écrite et audiovisuelle qui peut y assister ou les diffuser au public. Les sessions des comités spécialisés qui étudient les projets de loi avant de les renvoyer à l'Assemblée générale se déroulent, quant à elles, à huis clos, mais les résultats de leurs travaux sont rendus publics.

En plus de ses compétences législatives et de contrôle, la Chambre des députés est habilitée à former des comités pour enquêter sur toute question qu'elle juge nécessaire dans le cadre de son contrôle du gouvernement et du travail des organes gouvernementaux.

La Chambre des députés et les députés ne sont soumis à aucune responsabilisation, à l'exception du droit du gouvernement de dissoudre la Chambre à la demande du Président de la République si celle-ci, sans raison de force majeure, s'abstient de se réunir durant toute une session ordinaire ou tout au long de deux sessions extraordinaires successives, ou en cas de rejet du budget dans son ensemble dans le but de paralyser l'action du Gouvernement. Quant au peuple, il n'existe pas de dispositions juridiques lui permettant de réclamer des comptes aux députés, sauf le jour du scrutin lors des élections générales, où les électeurs disposent de la liberté absolue d'élire les personnes qu'ils estiment les mieux placées. Par ailleurs, un député peut être poursuivi en justice dans le cas d'une infraction commise hors session, mais si l'infraction est commise pendant la session, il ne peut être poursuivi qu'après la levée de son immunité parlementaire. Dans le même contexte, une loi autorisant la poursuite en justice d'un député pour enrichissement illicite, a été récemment promulguée.

Il n'existe pas au Liban de code de déontologie pour le pouvoir législatif, alors que la presse a le droit de critiquer le travail législatif des députés ainsi que celui de la Chambre.

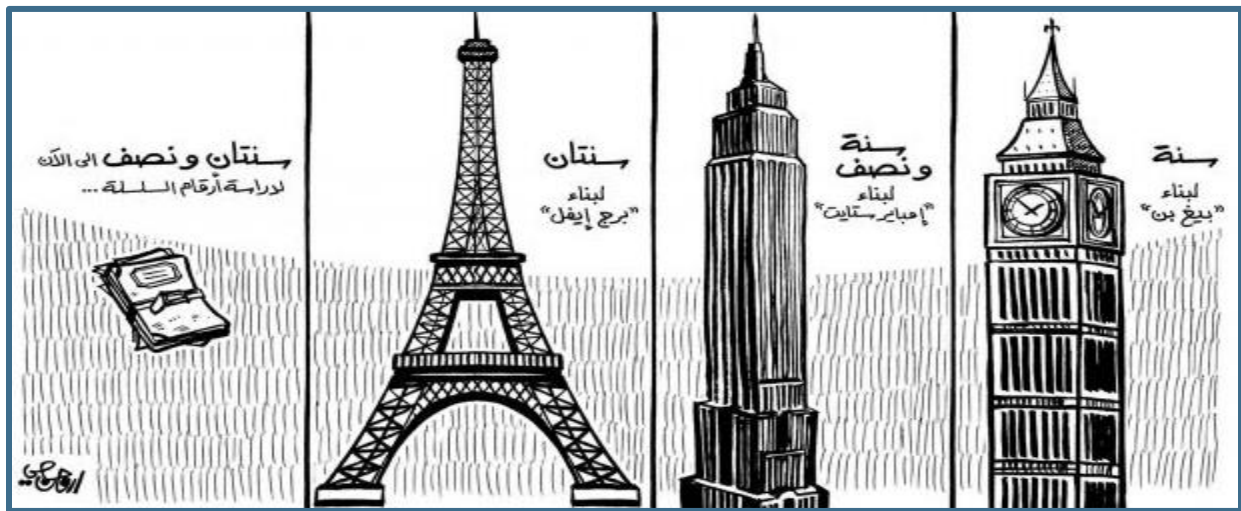
La Constitution et les lois pertinentes confèrent à la Chambre des députés les pleins pouvoirs pour contrôler le travail du gouvernement et même retirer la confiance à l'un des ministres ou à l'ensemble du gouvernement. Toutefois, en pratique, la Chambre n'exerce pas pleinement ce pouvoir, parce que les gouvernements formés depuis l'accord de Taëf sont des gouvernements d'unité nationale. Ainsi, toutes les parties sont souvent représentées dans le gouvernement, ce qui empêche chaque bloc parlementaire d'exercer son rôle consistant à blâmer le gouvernement, si le ministre défaillant est l'un de ses membres. Malheureusement, la lutte contre la corruption n'a jamais été une priorité pour le pouvoir législatif.

Nous avons vu que la promulgation des lois est l'apanage de la Chambre des députés, qui peut octroyer certains de ses pouvoirs au gouvernement si elle considère que la situation exige une certaine rapidité dans la promulgation d'une loi donnée. En vertu de ce pouvoir, le

gouvernement promulgue des législations sous forme de « décrets-lois ». Dans tous les cas, la Chambre a le pouvoir de discuter de ces décrets-lois suite à leur promulgation et d'y ajouter les modifications nécessaires.

Actuellement, l'activité de la Chambre des députés en général, et celle des comités parlementaires en particulier, est considérée comme étant en état de paralysie générale et non productive. En effet, au sein de la Chambre et des comités parlementaires, l'opposition perturbe les décisions à prendre à propos de plusieurs projets par un quorum qui n'est pas atteint. De plus, l'opposition boycotte les sessions parlementaires pour maintes raisons, notamment en raison du manquement de la Chambre à son rôle, ce qui compte comme une opposition active – indépendamment de l'aspect négatif et non-démocratique de cet acte – et principalement en raison d'un désaccord sur un bon nombre de problèmes fondamentaux de la République concernant l'élection d'un chef d'État, qui reflètent les problèmes communautaires au sein du pays. Ce manquement a conduit à la paralysie du régime démocratique en entier. Tous ces projets concernent les intérêts du peuple et ses droits. Un exemple : la grille des salaires, qui concerne 200 000 citoyens de la fonction publique et qui n'a pas été adoptée depuis deux ans et demi.

Les graphiques ci-dessous représentent une comparaison indiquant la lenteur de la chambre des députés lorsqu'il s'agit de remplir ses devoirs législatifs et ses travaux en comparaison avec la durée de construction de la tour Eiffel, le gratte-ciel « Empire State Building » et l'horloge Big Ben.



Deux ans et demi pour la grille des salaires

Tour Eiffel (deux ans)

Empire State Building (Un an et demi)

Big Ben (Un an)

Cette caricature<sup>4</sup> compare le temps mis pour étudier les chiffres de la grille des salaires des fonctionnaires publics, et le temps de construction de travaux géants dans le monde terminés en un laps de temps moindre.

Le fonctionnaire libanais concerné par cette grille est incapable, avec son salaire actuel, de mener une vie décente s'il ne bénéficie pas de ses droits légitimes et acquis. En conséquence de la mauvaise gestion de l'État<sup>5</sup>, ces fonctionnaires n'ont pas reçu d'augmentation de salaire depuis 18 ans, en dépit des textes législatifs régissant cette augmentation. L'étude de la grille a pris deux ans et demi et les comités parlementaires n'ont pas encore terminé son étude. Pourtant, la Chambre des députés et le gouvernement ont traité le dossier de l'augmentation des salaires à titre discrétionnaire, de sorte que des augmentations ont été octroyées aux juges et aux professeurs universitaires, tout en excluant le reste des fonctionnaires, alors que les députés retardent l'adoption de la grille des salaires pour des raisons inconnues, indifférents à la souffrance des titulaires de droit.

Depuis l'indépendance du pays, la Chambre a insisté pour préserver son indépendance et son autonomie et pour empêcher toute autre autorité ou système d'intervenir dans ses fonctions et son *modus operandi*. En effet, elle fonctionne selon le principe général suivant lequel « la Chambre des députés est maîtresse d'elle-même ». Mais la question qui se pose au Liban en ce qui concerne la représentation et les élections parlementaires est la suivante : sont-elles considérées justes et équitables pour tout le monde ? C'est un sujet toujours à l'ordre du jour dans de nombreux pays démocratiques où les lois électorales sont presque constamment modifiées.

Le fait que la Chambre des députés ait prorogé le mandat des députés pour la deuxième fois rend cette question encore plus d'actualité et soulève également des interrogations autour de la constitutionnalité et de la légalité de cette prorogation.

En ce qui concerne les pressions extérieures sur la Chambre des députés qui, nous l'espérons, sont terminées, elles y étaient exercées à cause de plusieurs échéances telles que les accords<sup>6</sup> qui ont été imposés sur le Liban par pression et menaces, faisant les membres du Parlement affronter des choix difficiles, les accepter ou faire face à la ruine.

Certes, les députés ont accepté ces accords<sup>7</sup>, et ils demandent à la minorité qui s'y est opposée : quelle est l'alternative ? Feu Ghassan Tueni a écrit un article sur l'accord de Taëf intitulé « Le commencement d'une Constitution ou la fin d'une guerre ? »<sup>8</sup>, dans lequel il décrit les pressions auxquelles les membres du Parlement libanais sont soumis.

---

<sup>4</sup> Journal *An-Nahar* du 16 avril 2014.

<sup>5</sup> Sami Gemayel, 9 avril 2014, [www.wlmarada.org/politics/latest-news](http://www.wlmarada.org/politics/latest-news).

<sup>6</sup> L'accord du Caire, l'accord du 17 mai, l'accord de Taëf, l'accord de Doha.

<sup>7</sup> L'accord du Caire, l'accord du 17 mai, l'accord de Taëf, l'accord de Doha.

<sup>8</sup> *An-Nahar*, 16 octobre 1989.

Nous arrivons à l'échéance présidentielle actuelle et à l'impact extérieur sur le pouvoir législatif dans les élections des anciens présidents de la République. Nous trouvons qu'aujourd'hui, la plupart des députés et des responsables demandent de prendre une décision libanaise pour cette échéance, comme s'ils affirmaient qu'il n'y a jamais eu d'élections présidentielles sans interventions d'influence.

Le tableau suivant présente les indicateurs qui résument l'évaluation du pouvoir législatif du point de vue de sa capacité de gouvernance interne, les règles de bonne gouvernance et leur rôle dans le système d'intégrité au Liban. La partie restante comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>Le pouvoir législatif</b>			
<b>Score total du pilier : 54,7 / 100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Cadre légal</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> <b>97,5/100</b>	<b>Ressources</b>	100	100
	<b>Indépendance</b>	100	90
<b>Gouvernance</b> <b>41,6/100</b>	<b>Transparence</b>	100	50
	<b>Responsabilisation</b>	50	25
	<b>Intégrité</b>	25	0
<b>Rôle</b> <b>25/100</b>	<b>Contrôle sur le pouvoir exécutif</b>	50	
	<b>Réformes légales</b>	0	

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.

# Structure et organisation

Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans. Les sièges parlementaires, au nombre de 128, sont distribués à égalité entre chrétiens et musulmans. Il existe seize commissions permanentes au sein de la Chambre<sup>9</sup>, dont les plus importants sont la Commission des finances et du budget, formée de 17 membres, et la Commission de l'administration et de la justice, composée de 17 membres.

Tout député ne peut pas être membre de plus de deux comités permanents du Parlement<sup>10</sup>, sauf si le troisième est le Comité des droits de l'homme, le Comité de la femme et de l'enfant ou le Comité des technologies de l'information.

La structure institutionnelle du Parlement inclut la présence d'un secrétaire général et de quatre directeurs généraux : le directeur général des affaires de la présidence de la Chambre, le directeur général des affaires administratives et financières, le directeur général des affaires des sessions et des comités, et le directeur général des études et des recherches<sup>11</sup>. Le bureau consultatif est composé de quatre conseillers (Groupe I), de deux conseillers (Groupe II), d'un secrétaire (Groupe III) et de quatre chefs de département<sup>12</sup>.

**La Chambre des députés est encadrée par une autorité indépendante et autonome.** Les conditions de désignation des fonctionnaires du Parlement sont différentes de celles des différentes administrations générales, qui sont liées exclusivement au Conseil des ministres<sup>13</sup>, alors que « le président de la Chambre des députés est mandaté pour organiser la structure des fonctionnaires du bureau de la Chambre et de déterminer leur nombre, grade, salaire, désignation et promotion, en vertu de décisions qu'il prend et qui sont en vigueur à partir du moment où elles sont arrêtées »<sup>14</sup>. Ces désignations ou les actions du président de la Chambre sont finales et ne peuvent être reconsidérées.

Il est estimé que les fonctionnaires sont très nombreux, et des discussions permanentes ont lieu à propos du nombre de membres du personnel travaillant au Parlement. Il est impossible d'obtenir des données précises sur leur nombre et la répartition de leurs fonctions, qui sont gardés secrets. Les demandes d'informations à ce sujet sont rejetées. Néanmoins, il est évident et remarqué que la plupart des membres du personnel sont des partisans du président de la Chambre des députés. C'est aussi le cas de tous les anciens présidents de la Chambre.

<sup>9</sup> Clause 20 du règlement intérieur de la Chambre des députés.

<sup>10</sup> Clause 12 de la même source.

<sup>11</sup> [www.lbp.gov.lb](http://www.lbp.gov.lb)

<sup>12</sup> Manal.chaaya : [annahar.com.lb](http://annahar.com.lb) le 24 août 2011.

<sup>13</sup> Réforme constitutionnelle du 21 septembre 1990.

<sup>14</sup> Loi promulguée le 14 octobre 1943.

Le pouvoir et les compétences du Parlement se sont élargis après l'accord de Taëf<sup>15</sup>, qui symbolise le règlement du conflit libanais et la fin de la guerre ayant duré de 1975 à 1990<sup>16</sup>. Ainsi, le Parlement joue un plus grand rôle dans le processus de sélection du premier ministre : le président de la République n'est plus le seul à le choisir. Ce choix repose sur des consultations entre le président de la République et le Parlement. Le Parlement aussi est devenu la seule autorité ayant le droit de démettre le premier ministre de ses fonctions. Des conditions jugées difficiles ont été imposées, rendant quasi impossible la dissolution de la Chambre des députés par le Conseil des ministres, et instaurant un déséquilibre de pouvoirs flagrant entre la Chambre des députés et le Conseil des ministres<sup>17</sup>.

## Evaluation

### Capacité

#### Ressources (Cadre légal)

1. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions selon lesquelles il faut accorder au pouvoir législatif les ressources financières et humaines et la structure de base nécessaires pour qu'il puisse assumer effectivement ses obligations ?

**Score : 100**

La Chambre des députés ne dispose pas de revenus en dehors du budget de l'État. Par conséquent, **le bureau du Parlement prépare un projet de budget**<sup>18</sup>, qui comprend les allocations et les rémunérations du président de la Chambre, qui sont payées à vie. Les tableaux du ministère des Finances<sup>19</sup> montrent que le président de la Chambre touche 11 825 dollars américains mensuellement, tandis que chaque député perçoit 8 500 dollars américains par mois<sup>20</sup> auxquels s'ajoutent mensuellement 1 800 dollars de la caisse d'entraide (financée par les

<sup>15</sup> L'accord de Taëf a été signé à la suite d'une réunion de parlementaires libanais dans la ville de Taëf, en Arabie Saoudite.

<sup>16</sup> Le 22 novembre 1989, le Parlement libanais a approuvé le Document d'entente nationale qu'il avait ratifié lors de sa réunion tenue à Qleiaat (Liban) en date du 5 novembre 1989, et l'a promulgué le 21 septembre 1990.

<sup>17</sup> Entretien personnel avec M. Bechara Menassa (ancien conseiller juridique à la Chambre des députés).

<sup>18</sup> Clause 121 du règlement intérieur.

<sup>19</sup> Article « 66 666 666 dollars américains sont les salaires des responsables », journal *Al-Akhbar*, 26 février 2014.

<sup>20</sup> *Ibid.*

cotisations des députés d'un montant de 67 dollars, le reste provenant du budget de l'État). Un crédit annuel d'une valeur de quatre-vingt-dix-neuf millions neuf cent quatre-vingt-dix-neuf mille livres libanaises, ce qui équivaut à 666,66 dollars américains, est alloué par le ministère des travaux publics, qu'un député dépensera pour l'asphaltage des routes et des ruelles de sa zone électorale. Aussi les ex-députés profitent de ces indemnités et allocations et, après leur décès, leur famille profite, à leur tour, de ces salaires (l'épouse et, après son décès, les filles, si elles sont veuves ou divorcées, ou vieilles filles jusqu'à leur décès). De même que le député a aussi le droit d'acheter une voiture libre des droits douaniers. En plus, tout député a le droit de se faire accompagner d'éléments des forces de l'intérieur au cours de son mandat, sans mentionner que lui et sa famille bénéficient de la couverture sanitaire et hospitalière tout au long de son mandat jusqu'au jour de son décès ou du décès de l'un des membres de sa famille, compte-tenu des bourses scolaires allouées aux enfants.

Il convient également de mentionner que la désignation de ces salaires comme « allocations et rémunérations » a permis aux présidents, ministres et députés qui étaient fonctionnaires publics d'encaisser leurs compensations de retraite de leurs fonctions en plus des « allocations et rémunérations ».

**Après sa préparation, ce budget** est renvoyé au ministère des Finances pour être inclus comme clause dans le budget de l'État.

De cette façon, la Chambre des députés s'assure de tous les fonds dont elle a besoin, en une seule fois et d'une seule source, à savoir les finances publiques. Après quoi la Chambre ne dispose de nulle autre source de fonds.

**Après l'approbation du budget**, le Parlement commence par utiliser son budget comme suit : « le budget du Parlement est alloué par des transferts signés par le président de la Chambre ou le vice-président avec la participation d'un des secrétaires et d'une des personnes autorisées, en se conformant aux dispositions de la loi du budget<sup>21</sup>. À la fin de l'année fiscale, la présidence de la Chambre envoie les fiches des crédits budgétaires payés au ministère des Finances certifiées par le président ou le vice-président de la Chambre. Les dispositions de la loi du budget sont appliquées pour ces fiches »<sup>22</sup>.

Ainsi, le Parlement n'est soumis à aucune autorité pour les dépenses, en exécution des clauses du budget, à l'exception de l'obligation de se conformer à la loi du budget, uniquement en ce qui concerne le règlement de procédure imposé par cette loi.

---

<sup>21</sup> Clause 122 du règlement intérieur.

<sup>22</sup> Clause 123 de la même source.



## Ressources (pratique)

2. Dans quelle mesure, en pratique, les ressources sont-elles suffisantes pour assumer ces obligations ?

**Score : 100**

Grâce aux ressources financières décrites dans le paragraphe précédent, le pouvoir législatif dispose des capacités de remplir ses obligations avec compétence<sup>23</sup>, en pourvoyant aux ressources humaines complètes selon les effectifs, sans vacance de postes et sans excédents<sup>24</sup>. Il en va de même pour les publications du Parlement qui sont au nombre de sept selon le règlement intérieur, dont trois sont publiées régulièrement : *le Livre de la vie parlementaire* qui est un magazine trimestriel, *le Bulletin parlementaire* qui est mensuel, et *le Bulletin de la bibliothèque du Parlement*, qui est également mensuel. Ces bulletins présentent aux députés (pour ceux d'entre eux qui les lisent) et aux citoyens des études qui éclairent les principes du système et les horizons constitutionnels et légaux en général.

Quant à la formation de ceux opérant à la chambre des députés, c'est facultatif pour ceux qui le veulent<sup>25</sup>. Encore ! Les députés disposent de bureaux dans le bâtiment de la chambre. Ainsi, à chaque député son bureau, en ce sens qu'il existe 128 bureaux avec salle de secrétariat équipée de téléphone et tout ce qu'il faut, tel que meuble, ordinateur, imprimante et papeterie nécessaire pour le travail.

## Indépendance (Cadre légal)

3. Dans quelle mesure le pouvoir législatif est-il considéré comme indépendant et non soumis aux acteurs extérieurs en vertu de la loi ?

**Score : 90**

---

<sup>23</sup> Entretien personnel avec un employé du Parlement s'exprimant sous couvert de l'anonymat.

<sup>24</sup> Entretien personnel avec un responsable au Parlement.

<sup>25</sup> Entretien personnel avec un employé du Parlement s'exprimant sous couvert de l'anonymat.

Les fonctions du pouvoir législatif sont règlementées par la Constitution et le règlement intérieur du Parlement.

Le législateur ne peut être déchargé de ses fonctions que par la permission du Parlement. Le député bénéficie de l'immunité en ce qui concerne les discussions en pratiquant ses fonctions, « et des poursuites pénales ne peuvent être intentées contre aucun membre du Parlement à cause des opinions et idées qu'il exprime durant le mandat de ses fonctions comme député »<sup>26</sup>. De même, il est impossible de poursuivre en justice le député durant la tenue des sessions du Parlement, d'intenter des procédures pénales contre lui, de le capturer ou de l'arrêter, sauf avec la permission du Parlement, sauf en cas de flagrant délit<sup>27</sup>. Et d'habitude, le Parlement refuse d'émettre de telles permissions malgré des demandes judiciaires répétées.

Le Parlement est complètement indépendant en ce qui concerne la préparation de l'ordre du jour des sessions ordinaires, tandis que pour les sessions extraordinaires, l'ordre du jour se limite aux sujets précisés par le gouvernement et mentionnés dans le décret qui autorise l'ouverture de la session<sup>28</sup>.

Les députés réunis en assemblée générale élisent le président du Parlement et le vice-président, les membres du bureau et tous les comités. L'élection se fait par vote secret, avec une enveloppe spéciale et des papiers blancs standard, qui portent le sceau du Parlement et sont distribués aux députés<sup>29</sup>.

Le rôle de contrôle de la Chambre des députés consiste à **représenter le pouvoir législatif et à exercer un contrôle intégral sur la politique du gouvernement et sur ses actions**<sup>30</sup>. Aucun texte ne limite cette autorité de contrôle.

Compte tenu de tout ce qui précède, il est évident que la Chambre des députés est munie d'une indépendance et d'une liberté totale pour exercer son rôle législatif et de contrôle, à l'exception de ce qui suit :

- Il n'existe aucun texte permettant au Parlement de convoquer ses membres à une session, en dehors du cadre des sessions ordinaires ou extraordinaires pour lesquelles le pouvoir exécutif convoque les députés à se réunir, à l'exception du droit octroyé au président de la Chambre, en dehors de toute session ordinaire ou extraordinaire, de convoquer le Parlement à se réunir pour élire le président de la République en vertu de ses compétences constitutionnelles<sup>31</sup>. Cette compétence conférée au président de la Chambre est considérée, de ce point de vue, comme compétence exceptionnelle, c.-à-d.

---

<sup>26</sup> Article 39 de la Constitution.

<sup>27</sup> Article 40 de la Constitution et clause 91 du règlement intérieur.

<sup>28</sup> Clause 8 du règlement intérieur.

<sup>29</sup> Clause 11 du règlement intérieur.

<sup>30</sup> Paragraphe (a), clause 2 du Document d'entente nationale.

<sup>31</sup> Article 73 de la Constitution.

qu'il peut la pratiquer en dehors du calendrier obligatoire des réunions du Parlement, sans que ce Parlement ne soit réuni en une session extraordinaire »<sup>32</sup>.

- En outre, il existe un élément assez important, à savoir la constitutionnalité des lois. Ainsi, malgré son indépendance, le Parlement ne peut pas promulguer des lois qui enfreignent la Constitution. Dans de tels cas, dix députés ont le droit de contester ce type de lois devant le Conseil constitutionnel. Ce dernier a le droit de rendre ces lois nulles s'il estime la contestation juste. « Le président de la République, le président de la Chambre et le premier ministre ou dix députés ont le droit de consulter le Parlement en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des lois, et les chefs des religions reconnues légalement en ce qui concerne exclusivement les statuts personnels et la liberté de croyance et la pratique des cérémonies religieuses et la liberté d'éducation »<sup>33</sup>.

## Indépendance (pratique)

4. Dans quelle mesure le pouvoir législatif est-il considéré comme non soumis à des acteurs extérieurs du point de vue pratique ?

**Score : 90**

**En principe, le pouvoir législatif fonctionne librement, loin de toute intervention du pouvoir exécutif.** Il n'y a jamais eu de conflit entre les deux pouvoirs, d'autant plus que la Constitution et les lois, c.-à-d. le mécanisme du travail, préviennent ce genre de conflit. Néanmoins, il existe un exemple récent et rare d'intervention du gouvernement dans les activités du pouvoir législatif : il s'agit de la décision du Conseil des ministres du 27 février 2013 concernant la suspension de l'application du nouveau Code de la route, suite à laquelle une contestation fut présentée par l'association « Les routes de la vie » et autres associations similaires au Conseil d'État qui déclara la décision du Conseil des ministres nulle et non avenue, étant donné qu'elle constitue une violation du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif<sup>34</sup>. Conformément à cette décision, le nouveau Code de la route est considéré immédiatement exécutoire.

Le mécanisme constitutionnel permet au président de la République de ne pas signer une loi, de ne pas la promulguer s'il ne l'approuve pas, et de la renvoyer au Parlement pour qu'elle soit

<sup>32</sup> Salim Jayssati, <http://newspaper.annahar.com>, 29 avril 2014.

<sup>33</sup> Article 19 de la Constitution.

<sup>34</sup> [www.lebanonfiles.com](http://www.lebanonfiles.com).

réétudiée. Si le Parlement insiste, le président est alors obligé de la publier telle quelle. Ceci signifie que le mécanisme de travail et la relation entre les deux pouvoirs sont l'élément dissuasif pour empêcher tout conflit entre eux. Il n'existe aucun exemple d'adoption de lois par le pouvoir législatif qui ont été contestées par le pouvoir exécutif.

D'autre part, le Parlement a le droit de contrôler l'activité du gouvernement sans aucune limite, à tel point qu'il peut retirer la confiance accordée à tout le gouvernement ou à un seul ministre, et de sorte que le gouvernement ou le ministre est considéré comme ayant été démissionné (ceci est un autre élément qui met fin au conflit, mais qui est à l'avantage du Parlement). Bien qu'aucun texte ne limite la compétence à contrôler le travail du gouvernement, elle est, en pratique, devenue presque nulle au cours des dernières années, en raison des modalités désormais adoptées pour former les gouvernements, qui sont devenus des gouvernements d'union nationale ou inclusifs : en effet, tous les groupes parlementaires sont représentés dans le gouvernement, ce qui signifie qu'il n'y a plus de groupes à l'extérieur du gouvernement pour former l'opposition.

En conséquence, l'opposition existe, mais elle n'est plus efficace. Sa présence et son absence dépendent des circonstances.

## Gouvernance

### Transparence (Cadre légal)

5. Dans quelle mesure les dispositions légales garantissant l'accès du public/des gens aux informations requises, en temps opportun, sur les activités et les opérations de prise de décision du pouvoir législatif, sont-elles disponibles ?

**Score : 100**

La Loi relative à l'enrichissement illicite s'applique aux députés, qui sont tenus de dévoiler leurs actifs et ceux de leurs descendants à deux reprises : durant le premier mois de leur mandat, et au cours des trois mois suivant la fin de leurs fonctions<sup>35</sup>. Ces registres seront présentés dans

<sup>35</sup> Article 4 de la Loi relative à l'enrichissement illicite.

une enveloppe cachetée au président du conseil d'Etat<sup>36</sup>. Cet enveloppe ne sera ouverte que lorsque l'immunité sera retirée au député en raison de sa condamnation par-devant le tribunal.

En ce qui concerne la transparence dans les fonctions du Parlement, force est de constater que des dispositions juridiques intégrales et appliquées garantissent le droit du public à accéder à des informations relatives aux activités du Parlement.

Toutes les sessions de l'assemblée générale sont publiques. Les discussions entre les députés, ou entre les députés et les membres du gouvernement, en toute liberté et sans aucune restriction le sont donc. Les journalistes peuvent y assister et rapporter leur teneur au public et à travers la télévision directement et gratuitement. Mais le Parlement a le droit d'avoir des sessions à huis clos suite à une demande du gouvernement ou de cinq de ses membres, et il a le droit de décider de reprendre la discussion en une session publique sur le même sujet<sup>37</sup>. Ceci n'est toutefois appliqué que dans les situations de guerre. Les sessions des comités restent de leur côté toujours secrètes, sauf si les comités en décident autrement<sup>38</sup>. Néanmoins, les comités sont obligés de présenter le résultat de leurs activités et les rapports sur leurs projets, qui sont envoyés à la présidence du Parlement, qui les soumet à l'assemblée générale où il n'y a pas de secret pour en discuter et les voter.

La Chambre des députés a aussi le droit de former des comités spéciaux pour enquêter sur toute question qu'il juge nécessaire. Ces comités présentent les résultats de leurs travaux à l'assemblée générale qui prend les décisions appropriées.

En ce qui concerne la gestion des sessions, le président de la Chambre applique le règlement du Parlement et donne ou interdit la possibilité de prendre la parole selon le règlement. Il ordonne l'enregistrement des interventions des députés et l'élimination de l'enregistrement des interventions de ceux auxquels il n'a pas donné la permission de prendre la parole<sup>39</sup>.

Il est de coutume que le président de la Chambre ordonne l'élimination des interventions qui comprennent une diffamation<sup>40</sup> envers les personnes que le député attaque. Cette élimination revient dans la plupart des sessions de discussions publiques<sup>41</sup>.

Les fonctions du Parlement ne se limitent pas à la promulgation des lois et au contrôle des activités du gouvernement. Le Parlement reçoit des suggestions et des plaintes des citoyens qui sont renvoyées au bureau du Parlement, qui décide de les garder ou de les renvoyer aux comités permanents concernés ou au ministre compétent, et peut aussi les présenter à l'Assemblée générale du parlement<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Article 5, *idem*.

<sup>37</sup> Article 35 de la Constitution.

<sup>38</sup> Clause 34 du règlement du Parlement.

<sup>39</sup> Clause 50 du règlement intérieur.

<sup>40</sup> Clause 75 du règlement intérieur.

<sup>41</sup> Clause 50 du règlement intérieur.

<sup>42</sup> Clause 45 du règlement intérieur.

Les membres de la Chambre des députés dévoilent leurs actifs et ceux de leurs descendants, par le biais de documents qui sont renvoyés au président du Conseil constitutionnel et ne sont pas obligatoirement accessibles au public.

## **Transparence (pratique)**

- 6. Dans quelle mesure, d'un point de vue pratique, le public peut-il accéder aux informations requises en temps voulu concernant les activités et les opérations de prise de décision relatives au pouvoir législatif ?**

***Score : 50***

Dans la législation et la pratique, les sessions de l'assemblée générale du Parlement sont publiques et transmises au public par tous les médias et gratuitement. Il est à noter que même si le Parlement souhaite se réunir à huis clos, il n'est pas à l'abri des fuites de la part de certains députés concernant les discussions qui y ont lieu. Ces fuites sont souvent motivées politiquement et représentent des contestations entre les blocs politiques adverses.<sup>43</sup>

Les procès-verbaux sont distribués aux députés quarante-huit heures avant la session générale, après être passés par les comités mixtes et les comités spécialisés. Quant aux procès-verbaux des sessions des commissions, ils ne sont pas publiés vu qu'ils sont secrets, tandis que les sessions générales sont enregistrées mot par mot et documentées, puis classées. Trois bulletins, déjà mentionnés, sont publiés par le Parlement. De même, pour ce que nous avons décrit en détail sur la structure et la réglementation du cadre fonctionnel et l'incapacité d'accéder aux informations s'y rapportant.

## **Responsabilité (Cadre légal)**

- 7. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions garantissant une responsabilité du pouvoir législatif pour ses activités ?**

***Score : 50***

---

<sup>43</sup> Entretien avec M. Bechara Menassa

Il existe au Liban le système de révision constitutionnelle pour les activités législatives, en vertu duquel le Parlement, malgré son indépendance, ne peut promulguer aucune loi enfreignant la Constitution, celles-ci devant être étants soumises à l'examen du Conseil constitutionnel.

De même, « le Conseil des ministres a le droit de dissoudre le Parlement, suite à la demande du président de la République, si le Parlement ne se réunit pas durant toute une durée de sessions ordinaires ou deux durées consécutives de sessions extraordinaires, ou au cas où il renvoie tout le budget avec l'intention de paralyser le travail du gouvernement. Ce droit ne peut être pratiqué une seconde fois pour les mêmes raisons qui ont causé la dissolution du Parlement la première fois ». La raison pour laquelle la Constitution interdit de dissoudre le Parlement une seconde fois pour les mêmes raisons que la première fois est que le peuple aurait réélu les membres du parlement conformément à leur position envers le gouvernement ou le président de la République. Au Liban, le peuple est la source des pouvoirs !<sup>44</sup>

Le député doit aussi prendre ses responsabilités s'il n'assiste pas aux sessions du Parlement<sup>45</sup>, et il est congédié s'il s'absente des sessions des comités sans excuse<sup>46</sup>.

La relation des députés et du Parlement avec le peuple n'est pas restreinte. « Le membre du Parlement représente tout le peuple, et sa représentation ne peut relever d'un lien ou d'une condition avec ses électeurs »<sup>47</sup>.

Le député n'est pas obligé de présenter des comptes de ses fonctions parlementaires à ses électeurs. De même, les électeurs n'ont pas le droit de responsabiliser leur député pour toute inaction ou pour avoir manqué de remplir ses obligations parlementaires. **Il reste aux électeurs la liberté de ne pas voter pour le député dont ils n'approuvent pas la performance lors des élections suivantes.** Il est à noter que le Parlement a prolongé son mandat en mai 2013 pour une durée de 17 mois jusqu'au 20 novembre 2014,<sup>48</sup> avec pour argument l'impossibilité d'entreprendre les activités et les communications électorales dans un climat d'attentats contre les politiciens. L'électeur a ainsi été privé de son droit de responsabiliser les députés à la date des élections législatives fixée par la Constitution, et a été obligé à attendre la fin du mandat prolongé.

Il reste aux électeurs le droit de poursuivre les députés en justice : si le député commet un crime hors session, le citoyen a le droit de le poursuivre auprès des juridictions pénales<sup>49</sup>. De plus, si le député commet un crime pendant la durée de la session, il ne peut être poursuivi que si la Chambre lève son immunité<sup>50</sup>, sauf s'il est pris en flagrant délit<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> Extrait du préambule de la Constitution introduit par la Loi constitutionnelle du 21 septembre 1995.

<sup>45</sup> Clauses 61 et 62 du règlement intérieur.

<sup>46</sup> Clause 44 du règlement intérieur.

<sup>47</sup> Article 27 de la Constitution.

<sup>48</sup> [www.almanar.com.lb/adetails.php?eid=1019137](http://www.almanar.com.lb/adetails.php?eid=1019137)

<sup>49</sup> Clause 97 du règlement intérieur.

<sup>50</sup> Clauses 90 à 96 du règlement intérieur.

<sup>51</sup> Article 40 de la Constitution.

Les dispositions du premier article de la Loi relative à l'enrichissement illicite<sup>52</sup> traite de « l'enrichissement illégal du député (parmi d'autres responsables) par voie de pots-de-vin, ou par le pouvoir ou l'exploitation de la fonction qui lui est attribuée<sup>53</sup>, ou par n'importe quel autre moyen illicite, même s'ils ne représentent pas un crime pénal, ainsi que l'exécution de travaux ou la mauvaise exécution de travaux et de concessions et les permis donnés par une personne du droit public pour des bénéficiaires s'ils sont en contravention de la loi ».

L'article 5 de la même loi prévoit que « le premier ministre, les ministres et les **députés** doivent présenter une déclaration qui montre les biens mobiliers et immobiliers qu'il possède et que possèdent sa femme et ses enfants mineurs ». Ces déclarations sont conservées à la Banque du Liban. Il n'est pas demandé au député d'exposer ces actifs publiquement.

La procédure contre le député peut être entamée en application du Code pénal. Dans ce cas, suite à la violation des articles 350 à 366 du Code, le ministère public agit d'office, ou sur dénonciation ou plainte. Tout citoyen peut présenter une telle dénonciation ou plainte, sans dépenses, ni frais, ni formalités, ni conditions.

**Autrement, la procédure peut être entamée en application de la Loi relative à l'enrichissement illicite qui, selon le député Moukheiber, a été rédigée pour ne pas être appliquée et qu'il considère comme une des plus mauvaises lois<sup>54</sup>.**

Mais cette loi précise que la partie lésée – le « plaignant » – doit payer des frais s'élevant à 16,666 dollars au moment de porter plainte. Elle indique également que ce dernier soit condamné à une amende de 133,333 dollars si un non-lieu ou un arrêt des poursuites est prononcé<sup>55</sup>.

Cette loi<sup>56</sup> permet aux personnes lésées uniquement de porter plainte auprès du ministère public ou du juge d'instruction, contre tout député qui s'est enrichi illicitement. L'article 1 de ladite loi définit l'enrichissement illicite comme suit : « l'enrichissement de l'employé ou du fonctionnaire (y compris les députés) par les pots-de-vin, ou à travers l'exploitation du pouvoir ou de la fonction qui lui est attribuée, ou par n'importe quel autre moyen illicite, même si celui-ci ne représente pas un crime pénal ».

Nous croyons que le but de ces énormes sommes d'argent serait de parvenir à un équilibre entre plaignant et défendeur, en permettant, d'une part, à la personne lésée de porter plainte et en empêchant, d'autre part, une personne ayant ses propres desseins ou une mauvaise intention à l'égard du défendeur de porter plainte pour diffamer son adversaire politique, transformant ainsi la loi en un moyen de lutte politique, plutôt qu'en une arme efficace contre ceux qui se sont vraiment enrichis illicitement.

<sup>52</sup> Loi n° 154 du 27 décembre 1999.

<sup>53</sup> Articles 350 à 366 du Code pénal.

<sup>54</sup> Atelier de l'Association libanaise pour la promotion de la transparence – No corruption le 10/10/2014 à l'Hôtel Riviera.

<sup>55</sup> Articles 10 et 15 de la loi relative à l'enrichissement illicite.

<sup>56</sup> Paru le 27/02/1999.



Ainsi, chaque partie lésée a le droit de présenter une plainte signée par elle-même au ministère public ou directement au premier juge d'instruction à Beyrouth. Chaque citoyen a donc le droit de présenter une plainte contre tout député l'accusant d'enrichissement illicite. L'enquête se concentre alors sur la comparaison entre la fortune déclarée du député conformément à la loi et la différence. Mais l'important obstacle, comme dans la plupart des lois, est l'article 10 de cette loi qui impose le paiement de la somme de vingt-cinq millions de livres libanaises, soit l'équivalent de 17 000 dollars américains par le plaignant lors de sa présentation du procès. Cette condition a limité l'efficacité de cette loi : nous voyons que son application est difficile et compliquée et, d'ailleurs, personne n'a été condamné jusqu'ici.

En conséquence, à part ce qui est mentionné ci-dessus, ni le citoyen ni un groupe ou comité représentant un groupe de citoyens n'a le droit de responsabiliser le député ou le Parlement en général pour n'importe quelle raison, et ce, quel que soit le sujet de la responsabilisation.

## Responsabilité (pratique)

- 8. Dans quelle mesure, d'un point de vue pratique, le pouvoir législatif et ses membres peuvent-ils être responsabilisés pour leurs actions ?**

**Score : 25**

Il est rare que les dispositions légales responsabilisant les députés pour certaines de leurs actions soient appliquées, et le Parlement refuse généralement de donner la permission de poursuivre le député, malgré plusieurs demandes du judiciaire. Les lois d'immunité parlementaire sont utilisées pour éviter la responsabilisation des membres du Parlement. Néanmoins, pour la première fois dans l'histoire libanaise récente, l'immunité des députés Yehya Chamas et Al-Abdullah a été levée.<sup>57</sup>

De même, les membres du Parlement ont refusé de se réunir durant toute une année et n'ont pas été responsabilisés, malgré la présence des dispositions légales mentionnées au paragraphe « Responsabilisation (dans la législation) ». Par ailleurs, en ce qui concerne le récent boycottage des sessions par l'opposition, le député Kenaan considère qu'il « ne devrait pas y avoir une autre partie du Parlement, mais des députés qui ont un mandat parlementaire du peuple libanais ». En d'autres termes, il du devoir de tous les députés d'assister à toutes les séances convoquées par le président de la Chambre des députés à plusieurs reprises. Or, le règlement intérieur et la Constitution les obligent à être présents et à participer aux sessions législatives et

---

<sup>57</sup> [www.charlesayoub.com/more/700969](http://www.charlesayoub.com/more/700969) .

parlementaires. Malheureusement, certains députés montrent leur opposition en s'abstenant de participer aux séances parlementaires et aux comités, et ce, malgré leur présence dans leur bureau situé dans l'immeuble du Parlement. En conséquence de quoi « les droits du citoyen et les intérêts des gens sont perdus ». <sup>58</sup> Et c'est ce qui se passe.

De même, il existe plusieurs exemples de non-responsabilisation, comme la promulgation de la loi de prolongation du mandat du Parlement, malgré la tentative entamée par quelques parlementaires de contester la loi devant le Conseil constitutionnel. Toutefois, l'absence du quorum requis a été considérée comme une pratique empruntée de la politique et en contravention avec la culture juridique, et elle constitue un déni de justice <sup>59</sup>.

Quant à la responsabilité du peuple libanais envers ses députés, elle est faible. Nous trouvons que les médias devraient sensibiliser les citoyens au bon choix de leurs représentants, et le plus important, les sensibiliser sur leur rôle dans la délégation d'un pouvoir effectif qui puise son caractère légal dans les principes de la démocratie et qui ne devrait pas s'affaiblir devant les autres autorités gouvernantes.

## Intégrité (Cadre légal)

### 9. Dans quelle mesure les mécanismes sont-ils appliqués pour assurer l'intégrité des membres du pouvoir législatif ?

**Score : 25**

Il n'existe pas au Liban de code de déontologie s'appliquant au pouvoir législatif. Bien que le Liban soit membre de l'Organisation régionale des parlementaires arabes contre la corruption (ARPAC) <sup>60</sup>, il n'était pas représenté dans l'atelier de formation visant à soutenir les parlements arabes dans le développement des codes de conduite des parlementaires, tenu les 6 et 7 mars 2014 à Amman. L'excuse est le manque de décision politique <sup>61</sup>.

De son côté, le Code pénal <sup>62</sup> comprend un article explicite qui prévoit des pénalités pour chaque « personne qui a été déléguée à une fonction publique, soit par élection ou assignation, et toute personne chargée d'une mission formelle, ayant demandé ou accepté pour elle-même

<sup>58</sup> Moniteur parlementaire libanais, [www.lpmonitor.org/menu/news](http://www.lpmonitor.org/menu/news).

<sup>59</sup> [www.ghassanmoukheiber.com](http://www.ghassanmoukheiber.com).

<sup>60</sup> ARPAC "The Arab Region Parliamentarians against Corruption".

<sup>61</sup> ARPAC ou The Arab Regional parliamentarians against Corruption, Conférence du député Ghassan Moukheiber du 8 novembre 2011, qui préside le groupe de travail sur l'éthique politique au sein de l'Organisation internationale des parlementaires contre la corruption. Il travaille avec un groupe de travail libanais et arabe spécialisé dans le développement de l'éthique politique du Liban.

<sup>62</sup> Article 351 du Code pénal.

ou pour d'autres un présent ou une promesse, ou tout autre bénéfice **pour entreprendre un travail relevant légalement de sa fonction** ».

Les dispositions de cette loi, et cet article en particulier, prévoient l'interdiction pour les fonctionnaires, les députés, les ministres, et le président de la République d'accepter des présents – car elles comprennent tous ceux qui sont délégués à un service public soit par élection ou par assignation – **si lesdits présents sont liés à un service spécifique**. Néanmoins, aucune loi n'interdit les cas où les présents sont donnés par des amis ou offerts pour que celui qui les offre se montre en société : **la lacune dans l'application de la loi tient donc à la relation entre le cadeau offert et l'exécution de la fonction**.

## **Intégrité (pratique)**

**10. Dans quelle mesure l'intégrité des législateurs est-elle assurée d'un point de vue pratique ?**

**Score : 0**

Comme c'est le cas pour tous les aspects de la vie publique libanaise, des textes minutieux et clairs existent, mais ils ne sont pas appliqués, ou le sont partiellement. Nous pouvons dire que les actes et les agissements visant à assurer l'intégrité des législateurs sont complètement absents, de sorte que les instances de mauvaise conduite demeurent, pour la plupart, impunies.

Le premier ministre Salim el Hoss déclare que « la décision de la réforme est entre les mains de celui qui n'y a pas intérêt, alors comment peut-il y avoir de réforme ? »<sup>63</sup>. Il considère que ce ne serait possible que sous pression de l'opinion publique, c.-à-d. la société civile et les médias.

\*En ce qui concerne la société civile, il existe au Liban un projet pour un observatoire de la performance parlementaire libanaise, dont l'objet est de renforcer la transparence et la responsabilisation en fournissant aux citoyens des informations sur les fonctions de leurs représentants à l'assemblée parlementaire sur le plan de la législation et du contrôle, et leurs positions sur les affaires politiques importantes, mais il n'est pas appliqué actuellement.

\* Les professionnels des médias jouent un rôle en critiquant la performance de la Chambre des députés<sup>64</sup> en tant qu'entité. Ils critiquent également les positions des députés dont l'entière liberté est garantie par la Constitution et les lois pertinentes, à l'exception de la diffamation, de la calomnie et des attaques personnelles, ainsi que la diffusion de fausses déclarations et

<sup>63</sup> Entretien avec le premier ministre Salim el Hoss.

<sup>64</sup> <http://www.lpmonitor.org>

nouvelles attribuées aux députés, ce qui donne à ces derniers le droit de traduire en justice le journaliste, ainsi que le chef de la source d'information<sup>65</sup>. Le problème essentiel réside dans l'inexistence de code de conduite des députés ou d'une loi qui protège ceux qui exposent la corruption.

## Rôle

# Contrôle du pouvoir exécutif

### 11. Dans quelle mesure le pouvoir législatif contrôle-t-il efficacement le pouvoir exécutif ?

**Score : 50**

Le texte constitutionnel permet un contrôle complet et intégral du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, avec le droit de responsabiliser le ministre qui commet des infractions et de critiquer toute mauvaise action ou tout comportement, pour arriver à lui enlever son immunité. Cette possibilité d'enlèvement de l'immunité peut également s'appliquer à l'ensemble du gouvernement<sup>66</sup>. Le Parlement peut aussi poursuivre le président de la République quand il viole la Constitution ou en cas de haute trahison<sup>67</sup>. De même, le Parlement est habilité à discuter d'un communiqué ministériel présenté par le gouvernement lors de sa formation, et il lui accorde un vote de confiance basé sur le communiqué, bien que chaque député dispose d'un droit de défiance<sup>68</sup>.

Toutefois, au niveau pratique et en application de la Charte de Taëf, l'efficacité des actions du pouvoir législatif est devenue limitée, car les gouvernements se forment en tant que gouvernements d'unité nationale, ce qui signifie que tous les groupes parlementaires sont représentés dans le gouvernement, de sorte que l'opposition n'existe plus en pratique pour entamer son rôle comme auparavant, ce qui a affaibli la responsabilisation.

Le Parlement contrôle le budget à deux moments seulement. La première fois, lors de la discussion du budget et sa ratification, le Parlement peut y ajouter les modifications qu'il trouve

<sup>65</sup> <http://assafir/article 7 Juillet 2014>.

<sup>66</sup> Clause A du Document d'entente nationale.

<sup>67</sup> Article 17 de la Clause B du Document d'entente nationale.

<sup>68</sup> Article 37 de la Constitution.

appropriées<sup>69</sup>. La deuxième fois, lors de la présentation des comptes à la fin de l'année fiscale, il a le droit de discuter de la façon de dépenser le budget<sup>70</sup>. Il peut responsabiliser ceux qui ont commis des infractions, le cas échéant, même s'ils sont des ministres.

Les commissions parlementaires étudient les projets de loi selon leurs compétences respectives, et ils renvoient les résultats de l'étude à l'assemblée générale. Il n'existe aucun texte qui limite la liberté des comités dans leur fonction. Le pouvoir législatif met sur pied des comités spéciaux pour enquêter dans chaque affaire qui, à son sens, le mérite (p. ex., lorsque le Parlement trouve qu'un certain projet dissimule des opérations illicites). Aucun texte ne limite la liberté de ces comités. Ils ont le droit de désigner un sous-comité pour enquêter dans une affaire précise. Au cas où l'administration refuse de fournir les informations requises au sous-comité, le comité désigne une commission d'enquête parlementaire qui peut bénéficier de l'autorité d'un comité d'enquête judiciaire. Le mécanisme d'établissement des faits des comités d'enquête marche d'une façon acceptable, mais les résultats sont cachés, ce qui représente un aspect de la corruption politique où ceux qui sont influents peuvent empêcher toute violation d'être portée à la connaissance des autorités compétentes.

Mais le Parlement ne peut pas jouer un rôle dans l'opération de désignation du Médiateur de la République, car c'est le pouvoir exécutif qui désigne en vertu de la loi.

## Réformes légales

- 12. Dans quelle mesure le pouvoir législatif donne-t-il la priorité à la lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance, en tant que sujets requérant l'attention de l'État ?**

**Score : 0**

Force est de constater que le pouvoir législatif au Liban ne cherche pas et n'a pas cherché à renforcer la disposition des institutions à se responsabiliser dans la lutte contre la corruption.

Un an et demi après que le Parlement eut cessé de promulguer des lois et d'approuver des projets de loi entassés dans ses tiroirs, les problèmes des citoyens libanais sont apparus d'un seul coup. L'année 2013 est considérée comme la pire en ce qui concerne la législation au Liban depuis Taëf, en 1990<sup>71</sup>. Le Parlement a tenu neuf sessions seulement en 2013, y compris la session où le Parlement a prolongé son mandat. Pour justifier l'appel à l'extension du mandat de la Chambre, les députés ont mis en avant, d'une part, l'impossibilité d'entreprendre des

<sup>69</sup> Clause 115 du règlement intérieur.

<sup>70</sup> Clause 118 du règlement intérieur.

<sup>71</sup> Ghassan Moukheiber, député au Parlement libanais, *Maharatnews*, 15 janvier 2014.

activités et de la propagande électorale dans les circonstances actuelles et, de l'autre, la possible reprise des attentats contre les politiciens, ce qui empêcherait la tenue d'élections dans des conditions normales et acceptables. En tout état de cause, il est nécessaire d'adopter une nouvelle loi électorale qui ferait parvenir de nouveaux visages au Parlement à chaque élection, contrairement à la loi actuelle qui permet l'arrivée de personnes insipides, ayant juste réussi à rejoindre une liste électorale menée par un leader influent, et qui gagnent, tout comme le reste de leurs colistiers, grâce aux votes obtenus par ce leader.

L'absence de réunion du Parlement est considérée comme le principal facteur du retard des lois. Or, près de 300 projets de loi se trouvent dans les tiroirs du Parlement, **y compris des lois de la lutte contre la corruption**<sup>72</sup>. Certains députés tentent de ne pas les promulguer.

Le Parlement se réunit de nouveau graduellement, avec des échéances et de nombreux dossiers relatifs aux conditions de vie et d'existence, de demandes et d'organisation à son ordre du jour. Ces dossiers sont toujours ajournés, en raison des priorités de sécurité, de l'obsession du vide au niveau du pouvoir, et des complexités de la crise politique libanaise<sup>73</sup>.

Mais la nouveauté est la présence des députés dans le bâtiment du Parlement et le refus de certains d'entre eux de participer à l'assemblée générale pour élire le président de la République. Prendre cette obligation à la légère n'est pas justifié et permis<sup>74</sup>. Le Parlement a été convoqué à plusieurs reprises en séance pour élire le président de la République et n'a pas pu faire son devoir envers cette importante échéance, à propos de laquelle on peut parler d'« urgence de la chose. La séance a été renvoyée au 22 mai 2014 sachant que tous les médias et les citoyens s'attendent à ce que l'issue de cette séance soit similaire aux précédentes, et certains députés font état aux médias d'une absence du quorum requis, avant même de se rendre à la séance. Le quorum constitutionnel est fixé aux deux tiers des membres du Parlement en ce qui concerne la première session de vote, et à la majorité absolue du nombre des membres du Parlement pour la deuxième session et les sessions suivantes. Ceci étant dit, le poste de Président de la République est toujours vacant.

La plupart des membres du Parlement sont à blâmer et sont responsables d'avoir boycotté les sessions parlementaires et celles des commissions. Ceux qui ne boycottent pas à présent boycottaient par le passé. En conséquence, nous trouvons qu'il est de leur devoir d'être responsables et de mettre fin à ces comportements qui ne sont pas démocratiques.

Il existe au Liban des appareils spécialisés dans la lutte contre la corruption, mais les comportements de certains politiciens ont privé ces institutions de leur efficacité.

---

<sup>72</sup> Exemple: la Loi sur le droit d'accès à l'information, la Loi sur la protection des dénonciateurs de corruption, la Loi relative à l'enrichissement illicite » et autres.

<sup>73</sup> Tony Mikhael, [www.maharatnews](http://www.maharatnews), 7 avril 2014.

<sup>74</sup> Dr. Salah Hnein, entrevue matinale à la chaîne télévisée LBC, 15 mai 2014.

Le confessionnalisme qui règne au Liban permet aux leaders d'une confession donnée de choisir les personnes qui leur conviennent, et non celles qui sont compétentes pour occuper un poste vacant.

## Suggestions

La loi électorale et le règlement intérieur du Parlement ont besoin de modifications et de modernisation :

1. **Séparer le mandat parlementaire et la fonction ministérielle est urgent, nécessaire et indispensable.** Une fois cette séparation réalisée, le rôle du député sera de contrôler le ministre ou tout le gouvernement, de le poursuivre et de lutter contre la corruption sans aucun obstacle. Dans le cadre de la législation actuelle, la majorité du gouvernement est formée de députés ou de personnes extérieures au Parlement choisis par les groupes parlementaires, et non pas par le premier ministre. Il en découle l'incapacité du député à responsabiliser le ministre (qui peut être membre de son groupe) ou, dans le pire des cas, sa tentation de favoriser le premier ministre en espérant être désigné ministre dans le gouvernement suivant si la politique reste en faveur de ce premier ministre. Séparer la représentation parlementaire de la fonction de ministre est une question urgente, nécessaire et indispensable. En résumé, le parlement ne pourra fonctionner efficacement que lorsque ses membres se libèreront du complexe de devenir ministres. Séparer la représentation parlementaire de la fonction de ministre serait le premier facteur dans la victoire contre la corruption.
2. Adopter une nouvelle loi pour les élections législatives, une loi qui renforce **le rôle de contrôle** du Parlement en éliminant tous les obstacles et en rendant le député libre d'entreprendre ses fonctions, pour lesquelles son rôle sera limité à la législation et au contrôle seulement.
3. **Réduire l'âge minimal concernant le droit de vote**, actuellement fixé à 21 ans, pour le fixer à 18 ans, afin de permettre aux jeunes générations de participer aux élections et activer le vote des Libanais à l'étranger.
4. **Il faut permettre aux électeurs de responsabiliser leurs représentants pour leur inaction dans leurs fonctions parlementaires**, car dans le cadre de la législation actuelle, certains députés ne vont que rarement au Parlement et, même s'ils sont présents, ils ne participent pas aux activités, comptant sur le manque de responsabilisation ; ainsi, ils sont députés uniquement pour la notoriété ou pour le pouvoir.
5. **Il faut trouver une législation qui permette de responsabiliser tout le Parlement s'il manque à ses responsabilités législatives et de contrôle.** Le Parlement actuel ne s'est réuni que rarement durant quatre ans, et ce, sans aucune responsabilisation ou contrôle, tandis

que le pays a un grand besoin de lois pour le garder en marche au vu de l'évolution de la situation.

6. **Il est nécessaire de promulguer toutes les lois qui créent les cadres, les institutions et les mécanismes efficaces de lutte contre la corruption.** Il faut aussi promulguer toutes les lois qui sont prêtes et en suspens dans les tiroirs du Parlement, à savoir :
  - la loi sur l'accès à l'information (par la Commission de l'administration et de la justice, en cours d'achèvement de son rapport final) ;
  - la loi relative à l'enrichissement illicite (la sous-commission chargée de l'étudier, présidée par le député Ghassan Moukheiber, a déjà terminé la phase d'étude et est passée à la rédaction de son rapport final) ;
  - la loi sur la protection des dénonciateurs de corruption ;
  - les marchés publics ;
  - la Cour des comptes ;
  - l'Inspection centrale.
7. **Activer le rôle du Parlement dans le processus de la législation financière,** en particulier en ce qui concerne la préparation, la discussion et la promulgation de la loi du budget, réviser ce que l'administration a réalisé dans l'exécution du budget, et responsabiliser le gouvernement quant à sa performance en matière de dépenses.
8. **Promulguer un code de déontologie pour les députés.**
9. **Annuler l'article 10 de la Loi relative à l'enrichissement illicite,** afin que les citoyens puissent soulever la question de l'enrichissement illicite.
10. **Le rôle et les obligations des médias pour sensibiliser les citoyens à la bonne sélection de leurs représentants, et surtout leur faire prendre conscience de leur rôle en tant que pouvoir efficace qui tire sa légitimité des principes fondamentaux de la démocratie, sans quoi il devrait s'incliner devant les autres pouvoirs.**
11. La mise en place de **bureaux de recherches** et de développement dans chacune des commissions parlementaires
12. La mise en place **d'équipes de travail** composées d'experts dans les secteurs principaux qui prennent en main les législations liées au domaine socio-économique et politique, comme au domaine des sciences diverses, en vue d'aider les parlementaires à édicter des lois concernant lesdites législations et ce, d'une manière savante respectant les règles de la gouvernance, la transparence et la lutte anti-corruption
13. La **révision des législations libanaises** portant sur les articles de la convention des Nations Unies pour la lutte anti-corruption (UNCAC), et leur amendement pour les conformer au contenu de la convention
14. L'étude de la possibilité d'établir **une étude analytique portant sur la réalité du secteur public,** pour être finalement convaincu d'établir un plan stratégique pour la réforme administrative et financière
15. L'élaboration d'une **étude visant à développer les commissions de contrôle** et à organiser leurs rapports avec le ministère de développement administratif que le gouvernement et le parlement doivent chercher à créer.





## Le Pouvoir Exécutif

## Introduction

Selon la définition de Transparency International, le pouvoir exécutif est la partie qui prend les plus hautes décisions au niveau de l'État. Dans le but d'évaluer le système national d'intégrité, nous considérons que le pouvoir exécutif constitue l'une des deux plus hautes sphères du gouvernement au sein de l'État.

Le pouvoir exécutif peut intégrer dans le budget les sommes qu'il estime nécessaires pour remplir ses fonctions. Il s'agit d'ailleurs de l'unique source de financement de ses travaux. La coopération des différents ministères à cet égard permet d'atteindre les objectifs définis.

Les ressources humaines relevant de la présidence du conseil des ministres sont complètes<sup>75</sup>. Cependant, ces cadres sont-ils capables de remplir les exigences de trente et une administrations et institutions publiques qui en dépendent, sans parler des rapports avec les rouages restants de l'Etat?

Le pouvoir exécutif jouit d'une indépendance totale pour remplir les fonctions prévues dans la Constitution.

Aucun appareil n'a le droit d'intervenir dans l'activité de l'exécutif, à savoir ni l'armée, ni le pouvoir législatif, ni tout autre appareil sécuritaire. La réciproque n'est pas pour autant vraie. Tous les appareils sécuritaires sont tenus d'exécuter les tâches qui leur incombent de par leur rôle, leur fonction et leur mission, ainsi qu'en vertu des décisions du pouvoir exécutif.

Toutes les décisions de l'exécutif entrent en vigueur après leur publication au *Journal officiel*. Les délibérations du Conseil des ministres restent secrètes. Si des fuites orchestrées par un des ministres portant sur le contenu des délibérations se retrouvent relayées par la presse, le journaliste responsable de la publication ne fera pas l'objet de poursuites. Au terme de chaque réunion du Conseil des ministres, le ministre de l'Information communique sur le déroulé de la réunion.

---

<sup>75</sup> Interview personnel avec l'un des fonctionnaires du bureau de la présidence des ministres désireux de garder l'anonymat.

Le Parlement est en droit de contrôler l'activité de l'exécutif dans son ensemble. En outre, il peut contrôler l'activité de chaque ministre individuellement. Ce contrôle peut aller jusqu'à la motion de censure pour le gouvernement dans son ensemble ou pour un ministre.

Néanmoins, ce contrôle ne s'avère pas très efficace sur le plan pratique depuis les accords de Taëf. Les gouvernements sont devenus des gouvernements de consensus national et les blocs parlementaires y sont représentés de facto, ce qui les empêche d'adresser des questions à leurs ministres lors de la session parlementaire.

Ceci étant dit, toute personne ayant subi un préjudice peut poursuivre un ministre s'il a commis des crimes prévus par le Code pénal ou la Loi contre l'enrichissement illégal.

Au Liban, la formation du gouvernement se fait sur la base confessionnelle. Chaque religion dispose d'un quota de ministres qu'elle ne peut dépasser, sous peine de commettre une violation du pacte national.

Il n'existe pas au Liban de code de conduite propre aux membres du pouvoir exécutif ni de loi pour protéger les dénonciateurs de corruption.

Sur le plan pratique, nous n'avons pas connaissance de cas où un ministre ait été poursuivi devant la justice ou devant le Parlement pour corruption, en dépit de la myriade de rumeurs qui touchent plus d'un ministre. Aucune plainte n'a encore été enregistrée auprès du parquet général concerné, qui ne s'est pas non plus autosaisi pour poursuivre un ministre.

Le pouvoir exécutif est le principal responsable du développement du secteur public, de la modernisation de l'administration et de la création de nouvelles administrations pour accompagner le développement et les révolutions que connaît le monde des transports, des télécommunications et des sciences. Cependant, nous remarquons un flagrant manquement à ce niveau. Ce manquement peut-être dû soit à l'accélération des événements sur le plan sécuritaire, soit à l'intervention des politiques pour avoir des parts au sein de chaque administration de l'État et dans chacun de ses projets.

Le Conseil des ministres surveille l'activité des administrations qui lui sont rattachées, à l'exception du ministère des Finances, de la Cour des comptes, de l'Inspection centrale et du Conseil du service civil.

Le principe de « freins et contrepoids » est absent entre les différentes parties qui partagent les rôles du pouvoir exécutif, à savoir le président de la République, le premier ministre et le Conseil des ministres. Si ce principe est bon en termes de nomenclature et de terminologie, puisqu'il vise à réaliser l'égalité de représentation des communautés, la pratique est une autre paire de manches. En effet, le système politique confessionnel complique le processus de sélection et de nomination des ministres, les chefs des communautés jouant toujours un rôle primordial et décisif dans la vie politique libanaise.

Le tableau suivant présente les indicateurs qui permettent d'évaluer le pouvoir exécutif du point de vue de sa capacité de gouvernance interne, de l'application des règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité au Liban. La partie restante comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>Pouvoir exécutif</b>			
<b>Score total du pilier : 50 / 100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> <b>100 / 100</b>	<b>Ressources</b>		100
	<b>Indépendance</b>	100	100
<b>Gouvernance</b> <b>37,5 / 100</b>	<b>Transparence</b>	50	75
	<b>Responsabilité</b>	75	0
	<b>Intégrité</b>	25	0
<b>Rôle</b> <b>12,5 / 100</b>	<b>Gestion du secteur public</b>		25
	<b>Système juridique</b>		0

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.

# Structure et organisation

Après la douloureuse guerre civile libanaise, les membres de la Chambre des députés libanaise se sont réunis dans la ville de Taëf, en Arabie Saoudite, à l'invitation de ce pays. Lors de cette réunion, qualifiée de conférence et tenue sous un parrainage arabe et international total, il a été agréé d'introduire des amendements dans la Constitution libanaise, comme la limitation du pouvoir exécutif, qui incombait – essentiellement – au président de la République, au Conseil des ministres. L'appellation « pouvoir exécutif » [السلطة التنفيذية] a été remplacée par « pouvoir procédural » [السلطة الاجرائية], ce qui est énoncé dans la section D de la deuxième partie du Document d'entente nationale adopté lors de la conférence de Taëf qui indique littéralement ce qui suit : « Le Conseil des ministres représente le pouvoir procédural ». Ses prérogatives comprennent la planification de la politique générale de l'État, l'élaboration des décrets, l'adoption des résolutions nécessaires et leur application dans les différents domaines et l'élaboration de projets de loi. Ainsi, le Conseil des ministres dans son ensemble représente le pouvoir exécutif ou de procédure (selon la nouvelle appellation).

Quant au président de la République, sa relation avec le Conseil des ministres a revêtu une nature symbolique. En fait, il préside les sessions du Conseil des ministres, lorsqu'il le désire, sans prendre part au vote<sup>76</sup>. Les ministres sont nommés par le premier ministre<sup>77</sup> [le président du Conseil des ministres] qui contresigne le décret de la formation du gouvernement avec le président de la République. Les communautés doivent être représentées sur une base équitable et égalitaire entre musulmans et chrétiens lors de la formation du gouvernement<sup>78</sup>.

Les activités du Conseil des ministres<sup>79</sup> sont organisées comme suit :

Préparation de l'ordre du jour, des réunions, des délibérés et des décisions. Communication, rédaction, notification des décisions, et suivi de leur mise en œuvre. Surveillance de l'application des lois et des règlements dans le cadre de la solidarité ministérielle.

<sup>76</sup> Article 53, alinéa 1 de la Constitution.

<sup>77</sup> Article 64 de la Constitution.

<sup>78</sup> Article 95 de la Constitution.

<sup>79</sup> Décret 2552 en date du 1er août 1992.

# Évaluation

## Capacité

### Ressources (pratique)

1. Dans quelle mesure le pouvoir exécutif dispose-t-il des ressources adéquates pour assumer ses obligations avec efficacité ?

**Score : 100**

Le pouvoir exécutif jouit de ressources entièrement adéquates et suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions.

Vu que ce pouvoir est exclusivement formé de ministres, les ressources de chaque ministère font partie des ressources dédiées par le pouvoir exécutif à l'accomplissement de ses tâches avec efficacité. À titre d'exemple, si le Conseil des ministres décide de mettre en œuvre une politique donnée en matière de santé face à une situation d'urgence qui touche le pays, le ministère de la Santé sera chargé de mettre en œuvre cette politique par le biais de ses fonctionnaires et de son personnel, comme pour la polio par exemple<sup>80</sup> et la prévention des risques que les enfants peuvent courir, à travers une campagne de vaccination couvrant l'ensemble du pays.

Par ailleurs, l'harmonie ministérielle impose aux ministres de coopérer pour exécuter l'ordre émis par l'un d'eux. À titre d'exemple, si la situation nécessite le recours à la force armée pour mettre en œuvre la politique relative à la santé, prise ci-dessus comme exemple, le ministre de la Santé peut demander le soutien du ministre de l'Intérieur qui, à son tour, réagit à cette demande en mettant des membres des forces de sécurité intérieure, ou les autres membres répondant à ses ordres, à la disposition de cette politique<sup>81</sup>.

En général, chaque ministère possède ses propres experts techniques et spécialistes indispensables à l'exercice de ses fonctions.

<sup>80</sup> <http://www.almodon.com/society/2eda7810-4211-46e8-a63a-2252ea40b469>.

<sup>81</sup> <http://ftp.moim.gov.lb/UI/news/news722.html>.

Néanmoins, il est à noter que plusieurs ministères sont désormais dépourvus de spécialistes, à la suite du décès ou du départ à la retraite de nombreux experts. Ces postes ne sont pas pourvus en raison de la situation politique compliquée qui a prédominé après la fin de la guerre libanaise et qui s'est notamment traduite par l'ingérence des chefs politiques dans les affaires administratives<sup>82</sup>, si bien que chaque homme politique ou personnalité éminente réclame tel ou tel poste pour un de ses partisans ou un des membres de sa communauté. L'efficacité des administrations s'en est trouvée largement affaiblie et un autre grave dommage en a découlé, à savoir l'exode des cerveaux en quête d'un marché de travail, au lieu de rejoindre les organes de l'État et de mettre leurs capacités à leur service.

Le Comité administratif de la ligue des fonctionnaires du service public a réclamé au **pouvoir exécutif** d'arrêter les nominations hors catégorie A, car ces nominations constituent une violation du principe d'égalité. Accéder à cette demande permettra le bon fonctionnement de la fonction publique<sup>83</sup>.

## Indépendance (Cadre légal)

### 2. Dans quelle mesure le pouvoir exécutif est-il considéré indépendant en vertu de la loi ?

**Score : 100**

Il existe des lois intégrales qui garantissent l'indépendance du pouvoir exécutif. Ce pouvoir jouit en effet d'une indépendance totale et absolue pour accomplir son rôle prévu par la loi et par le Document d'entente nationale. Cette indépendance ne se limite pas au Conseil des ministres en tant qu'organe indépendant, mais englobe également toutes les administrations relevant de chaque ministère séparément.

Les dispositions garantissant l'indépendance du pouvoir exécutif sont les suivantes :

a- Dans le Document d'entente nationale :

Section D : le Conseil des ministres représente le pouvoir procédural et exerce les prérogatives suivantes :

- 1- Il planifie la politique générale de l'État dans les différents domaines.
- 2- Il est l'instance à laquelle sont soumises les forces armées.

<sup>82</sup> <http://aliwaa.com/NoteArticle.aspx?ArticleId=113>.

<sup>83</sup> Observatoire libanais des droits des salariés et des fonctionnaires, 7 mars 20, [www.lebaneselw.com/content](http://www.lebaneselw.com/content).

3- Il a le droit de dissoudre la Chambre des députés, à la demande du président de la République.

b- Dans la Constitution :

La Constitution répète ce que prévoit le Document d'entente nationale. Nous nous contentons de citer un seul exemple pour éviter les répétitions.

Article 65 : le pouvoir procédural est confié au Conseil des ministres<sup>84</sup> qui constitue le pouvoir auquel sont soumises les forces armées<sup>85</sup>.



## Indépendance (pratique)

**3. Dans quelle mesure le pouvoir exécutif est-il considéré indépendant d'un point de vue pratique ?**

***Score : 100***

Les activités et décisions du pouvoir exécutif n'ont été l'objet d'aucune intervention indue. Aucun organe ne s'est ingéré dans le travail de ce pouvoir. Bien au contraire, le pouvoir exécutif représente l'autorité aux ordres de laquelle répondent tous les organes sécuritaires et militaires de l'État.

Bref, le pouvoir exécutif agit en liberté totale, à l'abri de toute intervention des autres acteurs.

---

<sup>84</sup> Article 65 de la Constitution.

<sup>85</sup> Ibid.





## Transparence (Cadre légal)

4. Dans quelle mesure existe-t-il des lois mises en œuvre pour garantir la transparence dans les activités du pouvoir exécutif ?

**Score : 50**

S'agissant de la transparence, il faut diviser la recherche en quatre niveaux :

### Premier niveau : les ministres

En vertu de la Loi contre l'enrichissement illicite<sup>86</sup>, le premier ministre et les ministres doivent présenter, dans un délai de trois mois après leur nomination, une déclaration signée indiquant les biens mobiliers et immobiliers qui leur appartiennent ou qui appartiennent à leurs conjoints ou enfants mineurs, et ils doivent déposer cette déclaration auprès de la présidence du Conseil constitutionnel.

Cette déclaration constitue l'une des conditions d'accès à la fonction publique. Le manquement à l'obligation de présenter la déclaration dans les délais impartis est considéré comme une démission du service effectif. La déclaration peut également servir de base légale à la poursuite d'un ministre pour enrichissement illicite, si son patrimoine ou celui des personnes susmentionnées augmente de façon surprenante durant ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

### Deuxième niveau : le travail du Conseil des ministres

Les délibérations au sein du Conseil des ministres obéissent à la règle de confidentialité. Elles sont restreintes à un ordre du jour distribué aux ministres 72 heures avant la session, sachant que le président de la République a le droit de soumettre au Conseil un ou plusieurs sujets qui ne sont pas inscrits à l'ordre du jour<sup>87</sup>.

En revanche, toutes les résolutions sont publiques, à l'exception de celles ayant trait à la sécurité de l'État ou à la sécurité en général, pour lesquelles la confidentialité est nécessaire en vue d'assurer la bonne application des résolutions concernées. À cet effet, le Conseil des ministres émet un communiqué officiel qui est énoncé par le ministre de l'Information et qui

<sup>86</sup> Appelée la loi 154 et promulguée le 27 novembre 1999.

<sup>87</sup> [http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D8%A9\\_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9\\_%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9](http://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B1%D8%A6%D8%A7%D8%B3%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D9%87%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A9).

présente les résolutions adoptées lors de la session du Conseil des ministres tenue sous la présidence du premier ministre ou du président de la République<sup>88</sup>. Il est également possible de s'informer des activités du Sérail gouvernemental et des résolutions des différentes sessions par le biais du site électronique<sup>89</sup>.

### Troisième niveau : le travail des ministères

Les citoyens ne peuvent pas facilement accéder à la totalité des informations concernant le travail des ministères. Un tel accès est réclamé par les organes civils, d'autant plus que la Chambre des députés se penche actuellement sur un projet de loi qui autoriserait les citoyens à accéder à toutes les informations nécessaires sur les activités des différentes administrations publiques et les détails de la mise en œuvre des projets par celles-ci, ainsi que sur l'application de la politique de l'État en général. Un mouvement civil se forme actuellement pour exercer une pression sur la Chambre des députés afin d'accélérer la promulgation de cette loi. Ce mouvement a pris pour slogan : « J'ai le droit de savoir ».

La transparence totale est une demande populaire. Aujourd'hui, cette transparence ne s'élève pas au niveau requis. Tous ceux qui préconisent une telle transparence admettent qu'il est toutefois indispensable de fixer, une fois la loi adoptée, une limite à la transparence totale, à savoir la sûreté de l'État et des citoyens à travers le respect de ce qui est connu comme les « secrets d'État ».

### Quatrième niveau : le domaine financier

Le budget du gouvernement, c'est-à-dire le budget du Conseil des ministres et le budget de chaque ministère séparé, est public. Ces budgets sont inscrits dans le budget général de l'État qui est soumis à la Chambre des députés pour discussion et approbation. Cependant, le mécanisme de gestion des finances publiques se déroule comme suit :

- 1- Chaque ministre prépare le budget de son ministère.
- 2- Il soumet ce budget au ministère des Finances.
- 3- Le ministère des Finances procède à la consolidation des budgets des différents ministères en un seul budget qui est soumis au Conseil des ministres. Ce dernier a le droit de discuter le budget et d'y introduire des changements.
- 4- Le budget général s'accompagne, en annexe, d'un budget propre aux fonds indépendants et du compte définitif de l'année précédente. Toutes les parties des recettes publiques figurent dans le budget général et sont soumises au contrôle des organes de contrôle.
- 5- Après l'approbation du budget général, du budget des fonds indépendants et du compte définitif par le Conseil des ministres, le budget est soumis sous forme de projet de loi à

<sup>88</sup> [http://alwifaknews.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20183&Itemid=557](http://alwifaknews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=20183&Itemid=557).

<sup>89</sup> [www.pcm.gov.lb](http://www.pcm.gov.lb)

la Chambre des députés. Le président de la République adopte le budget tel que rendu par la Chambre des députés, et le contresigne avec le premier ministre et le ministre des Finances.

À l'instar des ministères, le gouvernement, en tant qu'organe constitutionnel autonome, ne dispose pas de revenus ou de dépenses confidentiels, à l'exception des dépenses liées au maintien de la sécurité intérieure et extérieure, ce qui est un fait établi dans tous les pays du monde (p. ex. pour l'achat d'armes et de munitions, la surveillance d'espions ou la poursuite de gangs).

En clair, on peut affirmer qu'au moment où il existe nombre de lois pour garantir l'adoption du principe de transparence dans les activités du pouvoir exécutif, nous les considérons comme insuffisantes car n'englobant pas tous les cas exigeant l'existence de la transparence. A titre énonciatif non limitatif : la loi du droit d'accès aux informations n'a pas été approuvée jusqu'à nos jours, car le comité général ne s'est pas réuni depuis près d'un an.



## Transparence (pratique)

### 5. Dans quelle mesure la transparence est-elle respectée, d'un point de vue pratique, dans les activités du pouvoir exécutif ?

**Score : 75**

Bien que le décret n° 2552 relatif à « l'organisation des affaires du pouvoir exécutif » émis le 1<sup>er</sup> août 1992 prévoit à l'article 2 que « selon chaque cas duquel le Conseil des ministres est saisi, le ministre est tenu de préparer un dossier contenant tous les documents pertinents et de le soumettre au secrétariat du Conseil des ministres après avoir obtenu l'autorisation du premier ministre pour l'inscrire à l'ordre du jour », de façon à pouvoir « par la suite... distribuer des copies du dossier aux autres ministres ».

L'ordre du jour est distribué aux ministres dans un délai d'au moins 72 heures avant la tenue de la session du Conseil. Certaines exceptions peuvent avoir lieu, comme dans le cas où l'ordre du jour fut distribué 48 heures seulement avant la réunion du Conseil alors que les projets proposés comptaient 4 000 pages. Un député du Parlement<sup>90</sup> a publié sur sa page officielle sur un réseau social « une quasi-objection adressée à l'opinion publique, à cause de la distribution de l'ordre du jour qui sera discuté lors de la session du Conseil des ministres. Cet ordre du jour comprenait 4 000 pages et 57 points, et il a été distribué 48 heures seulement avant la session,

<sup>90</sup> [LebanonDebate.com](http://LebanonDebate.com), 9 mai 2014.

sachant que l'article 4 du décret 2552 relatif à l'organisation des travaux du Conseil des ministres prévoit la distribution de l'ordre du jour une semaine au moins auparavant. À cela s'ajoute le fait que le gouvernement exclut les citoyens de toutes ses activités<sup>91</sup> à cause de l'absence d'un texte constitutionnel obligeant le gouvernement de le faire.

Quant à la transparence du pouvoir exécutif en matière de fonds publics, beaucoup d'interrogations planent sur le fait que les budgets de maintes institutions publiques ne sont pas inscrits au budget général. Ainsi, ces budgets échappent au contrôle des organes de contrôle, ce qui est à l'origine d'une énorme source de gaspillage. Ainsi, il existe 81 institutions publiques dont 31 relèvent de la présidence du conseil des ministres, et 50 autres relevant de divers ministères.

**Pour ce qui est de la transparence dans les résolutions du pouvoir exécutif**, le Conseil des ministres émet, à l'issue de chaque session, un communiqué officiel énoncé par le ministre de l'Information, qui comprend toutes les résolutions adoptées au cours de la session présidée soit par le président de la République, soit par le premier ministre<sup>92</sup>.

## Responsabilité (Cadre légal)

### 6. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions législatives qui assurent la responsabilisation des membres du pouvoir exécutif pour leurs actes et agissements ?

**Score :75**

Le Code des procédures pénales a doté les tribunaux ordinaires de la compétence de juger toutes les affaires qui relèvent du pénal, en l'absence d'une loi spécifique leur interdisant d'instruire des affaires qui relèveraient notamment de tribunaux spéciaux comme le Conseil de la magistrature ou le Conseil supérieur (pour juger les présidents et les ministres, par exemple). Les compétences des tribunaux ordinaires restent la base puisqu'ils jouissent, en principe, d'un mandat général<sup>93</sup>.

Conformément à la Constitution<sup>94</sup>, le Conseil supérieur habilité à juger les présidents et ministres est composé de sept députés élus comme membres permanents par le Parlement lors de sa première session au début de son mandat. Trois autres députés suppléants sont élus pour parer à toute éventualité<sup>95</sup> le temps de la durée du mandat du Parlement. La Cour de cassation

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> [http://alwifaknews.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=20183&Itemid=557](http://alwifaknews.com/index.php?option=com_content&task=view&id=20183&Itemid=557).

<sup>93</sup> <http://www.lebarmy.gov.lb/ar/news/?34959>.

<sup>94</sup> Article 80 de la Constitution.

<sup>95</sup> Article 1 du Code des procédures devant le Conseil supérieur.

nomme huit magistrats hauts gradés de l'ordre judiciaire en fonction de la grille de classification des magistrats, ou de leur ancienneté s'ils sont ex aequo. Ils se réunissent sous l'égide du magistrat le plus haut gradé d'entre eux<sup>96</sup>.

La principale mission du Conseil consiste à juger les présidents de la République, le président du Conseil des ministres et les ministres pour les crimes dont ils sont accusés. Le caractère pénal se manifeste, d'une part, par la nature des procédures d'accusation engagées devant le Parlement qui est doté de compétences exceptionnelles, comme le pouvoir de déclencher une affaire à la place du parquet général, et, d'autre part, par la nature de l'enquête devant la commission d'enquête<sup>97</sup>.

**Le pouvoir exécutif est soumis au contrôle de la Chambre de députés** en tant que telle, à l'instar de chacun des ministres. La Chambre des députés a le droit d'examiner chaque action entreprise par le gouvernement dans son ensemble, ou tout acte entrepris par n'importe quel ministre. À cet effet, aucune restriction ne limite l'autorité de la Chambre des députés, qui peut aller jusqu'à adopter une motion de censure à l'encontre du gouvernement dans son ensemble ou d'un ministre en particulier<sup>98</sup>.

En effet, la révocation d'un ministre relève de la compétence du gouvernement dans son ensemble<sup>99</sup>. Elle exige l'approbation des deux tiers des membres du gouvernement<sup>100</sup>.

Il est à noter que le pouvoir exécutif est libre dans l'exécution de ses tâches, conformément à la Constitution, et qu'il n'est pas tenu de mener des consultations avec d'autres autorités pour prendre les décisions qu'il juge adéquates.

Cependant, le Conseil des ministres est tenu de faire toutes les recherches nécessaires concernant le sujet proposé. L'opinion publique, quant à elle, n'est pas consultée.

En revanche, les membres du pouvoir exécutif restent passibles de poursuites par n'importe quelle personne lésée à la suite d'un crime prévu dans la Loi contre l'enrichissement illicite<sup>101</sup>.

Par ailleurs, les prérogatives en vertu desquelles la Chambre des députés exerce un contrôle sur le pouvoir exécutif ne se limitent pas aux ministres en tant que tels, mais s'étendent également à l'administration présidée par le ministre et les institutions et organes indépendants relevant de son autorité. Ainsi, le ministre est tenu responsable de la performance de ces entités et doit rendre des comptes pour les erreurs qu'elles commettent, s'il est prouvé qu'il n'a pas sanctionné ces erreurs et amené leurs auteurs à répondre de leurs actes.

---

<sup>96</sup> Article 2 du Code des procédures devant le Conseil supérieur.

<sup>97</sup> <http://www.lebarmy.gov.lb/ar/news/?34959>.

<sup>98</sup> Articles 37 et 68 de la Constitution.

<sup>99</sup> Dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution.

<sup>100</sup> [www.pcm.gov.lb](http://www.pcm.gov.lb).

<sup>101</sup> Article 7 du Code des procédures pénales.

Par ailleurs, la Constitution traite en détail du rôle du pouvoir exécutif dans les finances publiques : « Les impôts sont établis pour l'utilité commune. On ne pourra lever les impôts dans la République libanaise que conformément à une loi uniforme s'appliquant à tout le territoire sans exception »<sup>102</sup>. La Constitution exige également que le gouvernement soumette à la Chambre des députés, à partir du mois d'octobre de chaque année, le budget général des recettes et des dépenses qui est voté article par article<sup>103</sup>.

Par conséquent, le gouvernement est tenu d'observer dans ses dépenses et recettes les articles du budget, qu'il ne peut enfreindre qu'en vertu d'une loi promulguée par la Chambre des députés.

Par ailleurs, la Constitution fait obligation au gouvernement de dresser en fin d'année un « compte définitif », c'est-à-dire un relevé qui évalue l'application du budget de l'année précédente en montrant les recettes et dépenses enregistrées durant cette année. Il revient à la Chambre des députés de débattre de ce relevé et de voter à son sujet ou de demander des comptes au gouvernement si un écart est décelé<sup>104</sup>.

Enfin, il faut noter qu'« aucun emprunt, aucun engagement pouvant grever le Trésor ne pourront être contractés qu'en vertu d'une loi »<sup>105</sup> et qu'« aucun engagement ou aucune concession ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique, ni aucun monopole, ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi et pour un temps limité »<sup>106</sup>.

En bref, le pouvoir exécutif, dans toutes ses composantes, est **théoriquement** soumis au contrôle et à la responsabilisation exercée par la Chambre des députés. Or, depuis les accords de Taëf, tous les actes étant réalisés sur la base de l'union nationale, le Parlement se retrouve représenté au sein du Conseil des ministres, ce qui a concrètement affaibli son pouvoir de contrôle.

Quant à la procédure de poursuite, elle est à la portée de toute personne lésée, conformément à l'article 10 de cette loi qui **octroie à la personne lésée le droit** de déposer une plainte écrite et signée de sa main auprès du parquet général ou directement auprès du premier juge d'instruction de Beyrouth. À ce jour, aucune plainte n'a été déposée en vertu de cette loi. Quant à la procédure régulière menant à l'incrimination ou à l'acquittement de l'accusé, elle établit un équilibre délicat entre les parties au litige afin d'empêcher que la loi ne soit instrumentalisée à des fins politiques ou que les adversaires politiques ne l'utilisent comme outil dans un conflit gratuit qui n'affecterait en rien le cours de la vie politique, mais bien au contraire, qui donnerait lieu à d'autres crises politiques.

---

<sup>102</sup> Article 81 de la Constitution.

<sup>103</sup> Article 83 de la Constitution.

<sup>104</sup> Article 87 de la Constitution.

<sup>105</sup> Article 88 de la Constitution.

<sup>106</sup> Article 89 de la Constitution.

Par conséquent, l'article 10 prévoit littéralement ce qui suit : « **le plaignant doit présenter une garantie bancaire d'un montant de 16 666 dollars américains** ». Certains<sup>107</sup> considèrent cette garantie comme une entrave au dépôt de plainte, sachant que cette somme sera restituée si les accusations sont fondées, et saisie si elles sont de nature malveillante.

L'article 15 de la même loi stipule littéralement ce qui suit : « **Si un non-lieu ou une cessation des poursuites est prononcé en faveur du défendeur, il revient à l'autorité compétente de décider de condamner le plaignant pour mauvaise foi à une amende minimale de 133 333 dollars américains et à l'emprisonnement pour une durée qui varie entre trois mois au minimum et un an, par un jugement exécutoire sur minute. Il lui revient aussi de contraindre le plaignant, sur demande du défendeur, à payer à ce dernier une indemnisation pour dommages infligés par la déposition de la plainte.** » Ainsi, l'équilibre est établi entre les deux parties au litige.

Il faut tenir compte du fait que l'article 10 de cette loi limite le droit d'engager des poursuites contre l'accusé à la personne lésée par l'acte d'enrichissement, pourvu que le préjudice soit direct et personnel.

La répression de la corruption ne se limite pas à la Loi contre l'enrichissement illicite, qui ne permet qu'à la partie lésée d'engager des poursuites à l'encontre d'une personne qui s'est enrichie illicitement. En effet, le Code pénal donne à la magistrature la possibilité de s'autosaisir ou d'agir sur la base d'une dénonciation selon laquelle un agent de fonction publique s'est enrichi illicitement. Une telle dénonciation est gratuite et n'exige le paiement d'aucune somme d'argent.

La loi sanctionne le paiement de pot-de-vin<sup>108</sup>, l'abus de pouvoir<sup>109</sup>, le détournement de fonds et la prise illégale d'intérêt<sup>110</sup>.

L'enrichissement illicite est donc un acte passible de poursuites et de sanctions en application de deux lois : la Loi contre l'enrichissement illicite en vertu de laquelle seule la personne lésée a le droit d'engager des poursuites, et le Code pénal qui autorise le parquet général à engager des poursuites soit en s'autosaisissant, soit sur dénonciation.

---

<sup>107</sup> Le député Ghassan Moukheiber, lors de sa participation à l'atelier tenu pour discuter ce rapport, le 10 octobre 2014, à l'Hôtel Riviera.

<sup>108</sup> Code pénal, articles 351 à 356.

<sup>109</sup> Articles 357 et 358 de la même source.

<sup>110</sup> Articles 359 et 366 de la même source.



## Responsabilité (pratique)

7. Dans quelle mesure un contrôle efficace est-il exercé sur les activités du pouvoir exécutif d'un point de vue pratique ?

**Score : 25**

Au niveau pratique, nous trouvons que le contrôle des activités du pouvoir exécutif est quasi absent, en raison de la situation politique qui règne dans le pays depuis la signature de l'accord de Taëf, et qui a mené toutes les forces politiques à convenir que les gouvernements seraient désormais des gouvernements d'union nationale, c'est-à-dire des gouvernements composés des différents blocs parlementaires de la Chambre des députés, ce qui a pratiquement aboli l'existence d'une opposition. Dans les faits, il est inconcevable qu'un bloc s'oppose à son ministre au gouvernement ou œuvre pour révoquer un gouvernement, tant qu'il est représenté à la Chambre... Néanmoins, la rue libanaise s'est chargée de renverser cinq gouvernements<sup>111</sup> à ce jour, y compris deux gouvernements après l'accord de Taëf.

Cette situation ne peut être corrigée que par le retour à l'application correcte du système démocratique libanais, c'est-à-dire en permettant à la majorité de gouverner avec une minorité qui joue le rôle d'opposition, comme c'était le cas avant la guerre fâcheuse et avant l'accord de Taëf.

Néanmoins, la Chambre des députés est en mesure d'adresser toute question au ministre de tutelle en relation avec son ministère, y compris les questions relatives aux finances propres de son ministère ou rattachées à lui.

---

<sup>111</sup> Le gouvernement de Rachid Karamé (le 25 avril 1969), le gouvernement de Takieddine Solh (le 31 octobre 1974), le gouvernement du brigadier-général Nouredine Rifai qui a duré 65 heures seulement, le premier gouvernement formé après l'accord de Taëf, le gouvernement d'Omar Karamé (1992), et le deuxième gouvernement d'Omar Karamé tombé à la suite de l'assassinat de Rafic Hariri en 2005.





## Intégrité (Cadre légal)

### 8. Dans quelle mesure existe-t-il des mécanismes visant à assurer l'intégrité des membres du pouvoir exécutif ?

**Score : 25**

Les membres du pouvoir exécutif sont considérés comme étant responsables devant la Constitution et la Loi contre l'enrichissement illicite, comme ils le sont devant toutes lois à l'instar des autres citoyens.

En fait, l'article 70 de la Constitution amendée par la Loi constitutionnelle promulguée le 21 septembre 1990 prévoit ce qui suit : « La Chambre des députés a le droit de mettre le premier ministre et les ministres en accusation pour haute trahison ou pour manquement aux devoirs de leur charge. La mise en accusation ne peut être décidée qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée entière ».

L'article 17 de la Loi contre l'enrichissement illicite précise ce qui suit : « Sous réserve des dispositions de la Constitution, les cours d'appel pénales de Beyrouth examinent en première instance les affaires d'enrichissement illicite ».

Après avoir exposé la situation générale, il convient de traiter de la relation entre les membres du pouvoir exécutif et le peuple. Toute personne lésée a le droit de poursuivre un ministre auprès des juridictions judiciaires pour recouvrer ses droits. Il est à noter qu'il n'existe pas de code de conduite visant les membres du pouvoir exécutif, ni une loi protégeant les lanceurs d'alerte (*whistle blower*) contre la corruption. Il n'existe pas non plus de règles régissant les conflits d'intérêts (Loi contre les conflits d'intérêts) et de compétences, comme le principe de séparation entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire.

Quant à l'acceptation de cadeaux et de faveurs, le Code pénal, dans les articles 351 et 352, impose des peines à tout agent de fonction publique qui accepte un cadeau ou une faveur. Mais comme avec tous les textes de loi libanais, la personne impliquée trouve toujours une façon de rendre sa poursuite difficile, étant donné que les articles de ces lois établissent un lien entre l'acceptation d'un cadeau ou de tout autre avantage et l'exécution d'un acte légitime relevant de ses fonctions. Le problème réside dans la manière dont le texte de loi est mis en application, sachant qu'il est évident qu'un cadeau n'est jamais offert à un fonctionnaire à titre gracieux.

## Intégrité (pratique)

9. Dans quelle mesure l'intégrité des membres du pouvoir exécutif est-elle assurée d'un point de vue pratique ?

**Score : 0**

À ce jour, nous n'avons eu connaissance de l'application d'aucune des dispositions susmentionnées, personne n'ayant réclamé leur mise en œuvre. Nous ne pensons pas qu'un citoyen ait porté plainte contre un ministre ou que la Chambre des députés ait traduit un ministre en justice (celui qui provoque la chute du ministère provoque la chute du ministre). Toutefois, il faut savoir que la lutte contre la corruption est possible par toutes les voies juridiques et qu'il n'existe aucun texte de loi pouvant être invoqué pour restreindre la portée de cette lutte. Le problème réside en réalité dans l'absence d'une loi qui protège les lanceurs d'alerte contre la corruption.

Tous ces faits nous mènent à conclure ce qui suit : « Les actes et procédures visant à assurer l'intégrité des membres du pouvoir exécutif sont inexistantes, à tel point que les inconduites passent impunies dans la plupart des cas ». Jamais un membre du pouvoir exécutif n'a été mis en accusation pour avoir accepté de précieux cadeaux.

## Rôle

## La gestion du secteur public (Cadre légal et pratique)

10. Dans quelle mesure le pouvoir exécutif s'engage-t-il pour développer un secteur public qui jouisse d'une bonne gestion et comment participe-t-il à ce processus ?

**Score : 25**

Nous estimons que le pouvoir exécutif ne déploie aucun effort pour développer le secteur public et le rendre transparent et intègre, malgré l'existence de textes juridiques clairs et la présence de nombreux organes de contrôle à sa disposition.

Le pouvoir exécutif supervise le secteur public en menant **des activités de contrôle exécutées en principe** par le ministère des Finances, le Conseil du service civil, la Cour des comptes et l'Inspection centrale.

a. Le ministère des Finances :

L'article 2 de la Loi sur la comptabilité publique, publiée par le décret n° 14969 du 30 décembre 1963 et amendée par la loi du 3 septembre 1966, définit les fonds publics comme les fonds de l'État, des municipalités, des institutions publiques affiliées à l'État ou aux municipalités, et les fonds des autres personnes morales de droit public.

Il incombe donc au ministère des Finances de contrôler les fonds de tous ces organes, en application de l'article 1 du décret n° 2868 du 12 juin 1959, qui règlemente cette responsabilité dans tout ce qui a trait à la gestion et au contrôle des fonds publics.

Le législateur libanais s'est attaché à instaurer un équilibre entre, d'une part, le rôle du ministère des Finances et, d'autre part, l'inviolabilité de la décentralisation, ce dont traitent minutieusement l'article 26 et suivants de la Loi générale sur les institutions publiques.

Le contrôle du ministère des Finances comprend ce qui suit :

- 1- la vérification et la collecte des recettes, leur dépôt à la caisse et leur inscription sur le compte spécial concerné ;
- 2- l'exécution des dépenses, à toutes ses étapes ;
- 3- la vérification de la tenue de registres ;
- 4- l'audit des comptes relatifs aux fonds de l'institution.

b. Le contrôle de la Cour des comptes :

En vertu de l'article 1 du décret législatif n° 118 du 12 juin 1959, la Cour des comptes est une juridiction administrative dont la fonction est de veiller à la gestion des fonds publics, en contrôlant l'usage de ces fonds, en statuant sur la validité de leurs comptes et sur la légalité de leurs transactions et en traduisant en justice les agents publics pour toute violation des lois et règlements relatifs à ces fonds. Il en découle que le contrôle de la Cour des comptes advient dans une deuxième phase faisant suite à la première phase assumée par le ministère des Finances, sachant que la première a pour objectif de détecter les manquements alors que la deuxième cherche à punir leurs auteurs.

c. Le contrôle de l'Inspection centrale :

L'Inspection centrale a été instituée par le décret législatif n° 115 du 12 juin 1959, qui lui a confié les fonctions suivantes :

- 1- contrôler les administrations et institutions publiques et les municipalités au moyen d'inspection de tout type ;
- 2- chercher à améliorer les méthodes administratives de travail.

d. Le contrôle du Conseil du service civil :

Conformément au décret n° 4517 du 12 décembre 1972, les prérogatives du Conseil du service civil sont définies comme suit : le gouvernement s'informe auprès du Conseil du service civil pour nommer les membres du conseil administratif des institutions publiques et déterminer leurs salaires et rémunérations.

**Les contrôles susmentionnés représentent les moyens utilisés par le pouvoir exécutif pour superviser et développer le secteur public. Ces moyens doivent être modernisés et activés pour qu'ils s'acquittent pleinement des tâches qui leur sont confiées. Cinquante ans après leur fondation ou après l'introduction d'amendements à leurs règlements, ces moyens se trouvent en retard sur leur temps.**

**L'administration publique au Liban souffre de relâchement et a besoin d'un processus de revitalisation qui soit exhaustif et complet et qui s'apparente à une véritable révolution administrative.**

## Le système juridique

### **11. Dans quelle mesure le pouvoir exécutif place-t-il la responsabilisation publique et la lutte contre la corruption en tête des priorités de l'État ?**

***Score : 0***

L'important n'est pas seulement de promulguer des lois et des procédures de lutte contre la corruption – s'il en est, et pour le moment celles-ci sont inexistantes – mais aussi de se doter de la volonté administrative et politique pour appliquer ces lois et procédures à tous les niveaux. Voilà ce qu'affirme la maxime « l'important, ce n'est pas seulement dans les textes » et la

responsabilité à cet égard incombe essentiellement au pouvoir exécutif dans tous ses éléments de procédure et à tous les niveaux de l'État<sup>112</sup>.

À l'exception de la Loi contre l'enrichissement illicite, promulguée le 27 décembre 1999, durant la période d'après-guerre, aucune loi de lutte contre la corruption n'a été édictée. Ce qui pourrait s'expliquer par le fait que le temps qui s'est écoulé est encore insuffisant pour instaurer une situation politique assez stable pour lancer de véritables opérations de réforme.

La cohésion est quasi inexistante au sein des deux instances essentielles, à savoir la Chambre des députés et le Conseil des ministres. Surtout, de nombreuses composantes du corps politique libanais se trouvent toujours sous l'influence de facteurs extérieurs, tant et si bien que, lors de la formation des gouvernements, les choses se sont compliquées au point que le président de la Chambre des députés a déclaré que le gouvernement libanais ne pouvait être formé que par le biais d'un consensus entre les hommes politiques. Plus tard, après le déclenchement de la guerre en Syrie, la formation du gouvernement est devenue tributaire du consensus irano-saoudien, malgré les nombreuses déclarations publiques faites par les députés, les ministres et le chef de l'État et le communiqué ministériel qui aborde la lutte contre la corruption et qui est resté lettre morte. Dans un tel climat politique, il est donc impossible de parler d'une vraie réforme. Toutefois, nous gardons l'espoir que la vie politique reviendra à la normale et que la réforme sera à nouveau abordée d'une langue sérieuse.

## Suggestions

1. Dresser un plan d'orientation en vue d'une réforme administrative et financière
2. réorganiser les organes de contrôle (conseil du service civil, l'Inspection Centrale, la cour des comptes et le conseil supérieur de discipline)
3. Restructurer la présidence du conseil des ministres et réduire le nombre des institutions publiques dépendantes de ce dernier, et qui se chiffrent à 31 administrations et institutions publiques
4. Mettre en place un ministère de plan nanti du pouvoir d'élaborer des études, des recherches et des plans de développement
5. Appliquer la mécanisation générale des administrations et des institutions de l'Etat et créer le gouvernement électronique

---

<sup>112</sup> Le séminaire « La corruption et le blocage du changement et du développement dans le monde arabe », Beyrouth, les 9 et 10 mai 2014.

6. Remettre en question la loi de comptabilité générale et la développer, de telle sorte qu'elle devienne moderne et appropriée à toute action administrative et financière
7. Créer un réseau électronique reliant tous les rouages du secteur public, les municipalités, les districts, les provinces et les ambassades au ministère des finances, à la banque centrale et aux organes de contrôle
8. établir des guides de procédures opérationnelles à tous les rouages du secteur public
9. Réorganiser et classer le budget général pour en faire un budget analytique
10. établir la charte de gouvernance et de transparence, et entraîner le personnel du secteur public à en appliquer le contenu
11. Nommer un médiateur de la République.
12. Promulguer tous les décrets d'application relatifs à l'institution du médiateur de la République.
13. Pourvoir les postes vacants aux ministères par la voie du Conseil du service civil exclusivement, après l'avoir réactivé et consolidé par les textes juridiques.
14. Émettre tous les décrets d'application en suspens qui entravent la mise en œuvre de plusieurs lois.
15. Accorder une indépendance complète aux organes de contrôle et instaurer une nouvelle méthode de nomination des fonctionnaires et responsables, méthode qui garantirait leur indépendance totale et leur affranchissement de toute autorité. L'affiliation des organes de contrôle au Conseil des ministres, comme c'est le cas aujourd'hui, et la nomination de leurs membres par le moyen de décrets rendus par ce Conseil restreignent leur rôle de responsabilisation, puisqu'ils sont soumis à l'autorité de l'entité dont ils sont censés observer les actions.
16. Mettre en place des institutions administratives qui prennent en considération l'énorme développement survenu dans tous les domaines de la vie et qui soient à la hauteur des défis du XXI<sup>e</sup> siècle, y compris des institutions concernées par l'environnement, l'énergie durable, les sciences administratives modernes, les curricula de pédagogie et d'éducation, la recherche scientifique, etc.



## Le Pouvoir Judiciaire

## Introduction

Le corps judiciaire<sup>113</sup> est composé de magistrats ainsi que d'arbitres et fonctionnaires du pouvoir judiciaire qui appartiennent au même rang et qui font partie du système judiciaire local (et non international).

Au Liban, le pouvoir judiciaire arrive en troisième position dans la hiérarchie des pouvoirs, après le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le pouvoir judiciaire est chargé d'appliquer les lois, de rendre la justice et de préserver l'égalité au sein de la société en collaboration avec les avocats, qui lui font pendant. En principe, les tribunaux ne peuvent siéger qu'en présence d'avocats, qui représentent les justiciables dans les affaires civiles ou pénales. La seule exception concerne les cas de contraventions simples, pour lesquels l'accusé a le droit de ne pas désigner un avocat pour le représenter.

De ce fait, le système judiciaire constitue en principe l'arme la plus forte et la plus efficace pour lutter contre la corruption, et ce, grâce à la transparence absolue qui caractérise son fonctionnement – puisque rien ne peut se faire sans la présence d'avocats –, grâce à ses tentatives pour préserver son indépendance en évitant toute relation, qu'elle soit politique ou administrative, avec les composantes de l'État et enfin, grâce à son application stricte de la législation. La loi est claire : pas de crime et pas de sanction sans texte de loi. De plus, la législation libanaise prévoit que le magistrat n'est pas chargé d'élaborer les textes de loi, mais de les appliquer. Néanmoins, la réalité correspond-elle aux textes ? Avant d'apporter une réponse à cette question, il est nécessaire de passer le contexte judiciaire en revue.

L'autorité judiciaire fait l'objet de critiques de la part de la société libanaise dans son ensemble, y compris des politiciens, des civils et des journalistes. Le défi actuel se résume à convaincre le citoyen libanais qu'il vit dans un État qui le protège et que le pouvoir judiciaire cherche, dans les limites de ses compétences et de son intégrité, à créer un État de droit doté d'institutions.

Le précédent ministre de la Justice<sup>114</sup> affirme avoir essayé de redonner confiance au corps judiciaire et de rétablir la confiance des citoyens à son égard, « *tout en reconnaissant la présence de problèmes qui ont trois sources principales, à savoir :*

---

<sup>113</sup>Pour les fins de la traduction en arabe, le terme « corps judiciaire » désigne les titulaires de tous les postes judiciaires, tels que les magistrats et les procureurs généraux.



1. *une source endogène ;*
2. *la classe politique et les personnalités influentes ;*
3. *la mentalité de la plupart des Libanais, dont on ne peut ignorer les méfaits sur l'institution judiciaire. »*

Il est regrettable de voir ce scénario se répéter à chaque investiture d'un ministre de la Justice, qui se saisit de la question de l'assainissement du système judiciaire et de la lutte contre les magistrats corrompus, ce que de nombreux magistrats intègres ressentent comme un affront.

Pour ce qui est de l'accessibilité de la justice, nombreux sont les obstacles qui rendent cet accès difficile aux justiciables. Par exemple, les frais judiciaires contredisent le principe même de la facilité d'accès à la justice, notamment dans les actions civiles et commerciales, ainsi que dans les procès intentés contre l'État qui exigent la confiscation d'une garantie financière au profit du Trésor en cas de rejet de l'action. Quant aux procédures pénales, les frais y sont négligeables. Il est à noter que la justice pénale joue un rôle primordial dans la lutte contre la corruption.

Les salaires des magistrats sont garantis par un texte de loi et prélevés dans le budget de l'État. Ces salaires proviennent également d'une autre source : la Caisse de mutualité des magistrats qui est alimentée par les frais exigés aux justiciables pour les services juridiques. Les magistrats de haut rang ont aussi droit à un chauffeur et à un garde du corps, en plus de bénéficier d'une assistance en matière de paiement des frais de scolarité et de soins de santé. Tous ces revenus sont fixes, immuables et strictement appliqués.

En ce qui concerne les ressources humaines, le nombre de magistrats est insuffisant, mais cette situation est en passe d'être résolue par les sessions de formation tenues annuellement à l'École nationale de la magistrature.

Par contre, le nombre d'experts enregistre une augmentation significative.

Le pouvoir judiciaire au Liban est totalement indépendant dans son action. Aucun autre pouvoir ne peut s'ingérer dans ses actions, tant au niveau juridique qu'au niveau purement constitutionnel. Néanmoins, le Liban s'est accoutumé aux ingérences et aux actes de complaisance entre des responsables de tout poste et grade et ceux qui réclament des faveurs au nom de l'amitié. Les magistrats, eux, n'échappent pas à cette coutume, ce qui peut constituer une importante entrave à l'accès des véritables ayants droit à leurs droits. Cependant, ce fossé est souvent comblé par le fait que le droit d'ester en justice est exercé à plusieurs degrés.

Au niveau disciplinaire strict, tout magistrat contrevenant est amené à rendre des comptes devant un conseil de discipline propre au corps judiciaire. Ce conseil est habilité à prononcer des sanctions à l'encontre des magistrats, comme l'avertissement, le blâme, la rétrogradation, voire l'exclusion des fonctions ; la compétence des magistrats se limite à deux domaines, le

---

<sup>114</sup>Allocation du ministre de la Justice Chakib Kortbawi à la cérémonie des 50 ans de la création de l'Institut des études judiciaires, le 5 janvier 2013.

pénal et le civil, y compris leurs ramifications imposées par la nouvelle science. Les décisions du conseil de discipline sont susceptibles d'opposition devant l'Autorité supérieure de discipline.

Le travail des magistrats est soumis au principe de publicité. En d'autres termes, les audiences des procès doivent être publiques, sous peine d'annulation. Tout citoyen a le droit d'assister à une audience, même s'il n'est pas concerné par son sujet. En outre, chaque citoyen ou journaliste peut avoir accès aux jugements prononcés et en obtenir des copies. Toutefois, les délibérations du tribunal menant à la rédaction du jugement, elles, restent secrètes. Il en va de même pour l'enquête menée par le juge d'instruction. Cependant, une fois que le ministère public est saisi de l'enquête et aura dressé ses conclusions, le secret de l'enquête est levé et le dossier de l'enquête devient accessible à tous.

Quant aux jugements, ils doivent être clairs et motivés et comprendre les causes justifiant le paragraphe du jugement, sous peine d'annulation du jugement. Ce dernier est prononcé après être signé par les membres du collège du tribunal. Si l'un de ces membres se prononce contre le jugement rendu, il doit rédiger un avis détaillé, clair et fondé sur des faits et textes juridiques et le joindre directement au jugement.

Par ailleurs, tout avocat ou juriste peut commenter ce jugement et publier son commentaire dans les magazines spécialisés, que ce commentaire soit favorable ou défavorable au jugement.

En accédant au corps judiciaire, un magistrat est tenu de soumettre un rapport dans lequel il fait déclaration de son patrimoine mobilier immobilier, ainsi que de celui de son conjoint et ses enfants mineurs. Ce rapport est déposé auprès du premier président de la Cour de cassation. De plus, les magistrats sont soumis à la Charte de déontologie de la magistrature, adoptée par l'assemblée générale des magistrats le 25 janvier 2005. Il est interdit à un magistrat d'occuper une autre fonction ou un poste élu, à l'exception de l'enseignement dans les universités et les instituts d'enseignement supérieur. Toutefois, à la fin de son service, un magistrat est libre d'exercer l'activité de son choix.

Le pouvoir judiciaire joue un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption en traduisant en justice les corrompus et les corrupteurs et en prononçant des jugements à leur encontre. Néanmoins, l'efficacité du pouvoir judiciaire en la matière est incomplète et loin du niveau requis. En effet, certains corrompus et corrupteurs réussissent à empêcher la saisine de leur dossier par les autorités judiciaires, en utilisant leurs propres moyens pour dissimuler le dossier ou le bloquer à un stade administratif donné auquel la justice est incapable d'agir.

Par ailleurs, le pouvoir judiciaire est habilité à engager des poursuites contre tout membre du pouvoir exécutif dénoncé par un citoyen. De plus, le pouvoir judiciaire, par le biais de la cour dénommée le Conseil d'État, jouit de la capacité d'annuler tout acte entrepris par le pouvoir exécutif, dans tous ses organes, après avoir examiné des actions engagées par un citoyen lésé de cet acte.

Le tableau suivant présente les indicateurs qui permettent d'évaluer l'autorité judiciaire du point de vue de sa capacité de gouvernance interne, de l'application des règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité libanais. Le reste du document présente l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>Pouvoir judiciaire</b>			
<b>Score total du pilier : 61,80/100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> <b>68,75/100</b>	<b>Ressources</b>	75	75
	<b>Indépendance</b>	50	75
<b>Gouvernance</b> <b>66,66/100</b>	<b>Transparence</b>	75	50
	<b>Responsabilisation</b>	100	75
	<b>Intégrité</b>	50	50
<b>Rôle</b> <b>50/100</b>	<b>Contrôle de l'exécutif</b>	50	
	<b>Poursuites judiciaires pour corruption</b>	50	

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

1. Les dispositions juridiques :
  - Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
  - Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
  - Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.
  
2. La pratique :
  - Un score zéro correspond à l'absence de toute mise en pratique du principe en question.
  - Un score 50 correspond à une mise en pratique incomplète.
  - Un score 100 correspond à une application complète.

# Structure et organisation

À la tête du ministère de la Justice se trouve le garde des sceaux, ministre de la Justice. Quant au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), il préside les tribunaux judiciaires et spéciaux. Il se compose à l'heure actuelle<sup>115</sup> de dix membres, comme suit : le premier président de la Cour de cassation (président du CSM), le procureur général auprès de la Cour de cassation (vice-président) et le président de l'Inspection judiciaire (membre).

Ces trois membres sont des membres de plein droit en raison de leur position. S'y ajoutent d'autres membres qui ne sont pas permanents : trois magistrats présidents de chambre à la Cour de cassation, deux magistrats choisis parmi les présidents de chambre à la cour d'appel, un magistrat parmi les présidents de chambre des tribunaux de grande instance, un magistrat judiciaire nommé par le ministre de la Justice parmi les présidents de tribunaux ou parmi les chefs de division du ministère de la Justice (membres)<sup>116</sup>.

La nomination des membres non permanents se fait par décret sur proposition du ministre de la Justice, pour une durée de trois ans non renouvelable, sauf pour une moitié des membres, et ce, pour une seule fois.

Les compétences du CSM comprennent ce qui suit :

- veiller au bon fonctionnement de la justice, à sa dignité, à son indépendance ainsi qu'au bon fonctionnement des tribunaux et à la prise d'importantes décisions y relatives ;
- élaborer le projet des mutations, des rattachements et des détachements judiciaires, individuels ou collectifs, et le soumettre au ministre pour approbation, sachant que les mutations n'entrent en vigueur qu'après avoir été approuvées par le ministre. Lorsqu'une divergence d'opinions survient entre le ministre de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature, une réunion commune se tient pour examiner les points de divergence. Si le désaccord persiste, le Conseil supérieur de la magistrature examine à nouveau la question pour trancher, une majorité de sept de ses membres étant requise. La décision est alors définitive et contraignante ;
- émettre les formations judiciaires en vertu d'un décret sur proposition du ministre de la Justice ;
- constituer le conseil de discipline des magistrats ;
- étudier le dossier de tout magistrat et demander à l'autorité d'inspection judiciaire d'effectuer les enquêtes nécessaires et de prendre les dispositions et les décisions adéquates ;
- examiner les demandes spéciales d'amnistie présentées par les condamnés à mort et les demandes transmises par les autorités compétentes ;

<sup>115</sup>Le décret-loi n° 150 du 16 septembre 1983 amendé par le décret n° 22 du 23 mars 1985, la loi n° 326 du 28 juin 2001 et la loi n° 389 du 21 décembre 2001.

<sup>116</sup>[www.justice.gov.lb/CP](http://www.justice.gov.lb/CP).

- former une commission composée de trois de ses membres pour traiter toutes les demandes particulières d'amnistie ;
- donner un avis au sujet des projets de lois et règlements relatifs au système judiciaire et proposer les projets et textes qu'il juge pertinents au ministre de la Justice.

Chaque département compte un palais de justice dans son chef-lieu, à l'exception du département du Mont Liban, qui compte deux palais de justice, l'un à Baabda et l'autre à Jdeidet el Metn.<sup>117</sup>

Le ministère de la Justice comprend : **la direction générale, dirigée par un directeur général, les juridictions judiciaires, qu'elles soient civiles ou pénales, les juridictions militaires, les juridictions administratives et la Cour des comptes.**

## Évaluation

### Capacité

#### Ressources (Cadre légal)

1. Dans quelle mesure la législation garantit-elle aux juges des revenus et des conditions de travail adéquats ?

**Score : 75**

Les lois qui garantissent **les revenus des magistrats sont bonnes**. Il existe deux sources de revenus pour les magistrats :

a. Tout d'abord, la loi fixe la rémunération de chaque magistrat en fonction de son niveau hiérarchique. Ces revenus proviennent des caisses de l'État. La rémunération des magistrats est fixée en vertu du décret-loi n° 7855, promulgué en 1961 et amendé en 1962 et 1968 comme le stipule le décret n° 10180.

<sup>117</sup> <http://www.justice.gov.lb/CP/ViewPage.aspx?id=576&language=1>

Les salaires des magistrats ont augmenté à chaque fois que les salaires des fonctionnaires ont été revalorisés en fonction du coût de la vie.

**La dernière augmentation du salaire des magistrats** est survenue en 2011, lorsque l'État a estimé que le magistrat était un fonctionnaire bénéficiant d'un statut particulier. Par conséquent, l'État a doublé son salaire en vertu d'une loi ratifiée par le Parlement. La moyenne actuelle des salaires est de six millions de livres libanaises, ce qui équivaut à quatre mille dollars américains.<sup>118</sup> Ces augmentations étaient « *nécessaires et fondamentales afin que le magistrat puisse vivre de façon aisée et convenable, le prémunissant ainsi des tentations et du besoin* »<sup>119</sup>.

b. La deuxième source de revenus est la Caisse de mutualité des magistrats créée en vertu d'une loi. Cette caisse est alimentée par des taxes payées par les contribuables lorsqu'ils effectuent des démarches juridiques (p. ex. porter plainte, effectuer une transaction immobilière ou créer une entreprise)<sup>120</sup>. La Loi sur la magistrature judiciaire oblige le Parlement à consulter le CSM sur tous les projets de loi et de règlement relatifs à l'ordre judiciaire. Notons ce qui s'est dernièrement passé au sein de la commission parlementaire présidée par le député Georges Adwan, où il a été proposé d'annuler la Caisse de mutualité des magistrats sous prétexte que l'État avait besoin de ressources pour financer la grille des salaires dans la fonction publique, sans que le CSM ne soit consulté. Cependant, cette proposition a été reconsidérée et n'a pas été retenue. Il en est de même pour la proposition du Parlement concernant la réduction des vacances judiciaires, une question qui devrait également faire l'objet de consultations avec le CSM<sup>121</sup>. Au terme de chaque exercice financier, les fonds encore disponibles dans la caisse sont reversés aux magistrats, au prorata du niveau hiérarchique de chaque magistrat.

De plus, l'État met à la disposition de certains magistrats de haut grade un garde du corps ou plus. Il participe également aux frais de scolarité de leurs enfants et leur fournit une couverture santé complète<sup>122</sup>.

En somme, ces revenus et les avantages supplémentaires suffisent à garantir un niveau de vie convenable aux magistrats et à leur famille.

**Ces revenus sont fixes et ne peuvent faire l'objet de modifications**, sauf si le magistrat concerné a été condamné pour un crime couvert par l'article 32 du décret-loi n° 7855, c'est-à-dire pour « *tout manquement aux devoirs, toute action portant atteinte à l'honneur, la dignité*

---

<sup>118</sup>Entretien personnel avec un magistrat en poste qui a souhaité garder l'anonymat.

<sup>119</sup> Communiqué du précédent ministre de la Justice, Cahkib Kortbawi, sur la question de la rémunération des magistrats lancée par son prédécesseur, le ministre Ibrahim Najjar, et le CSM. Ces travaux ont été achevés avec la collaboration de la commission de l'administration et de la justice, et de la commission des finances et du budget, sans compter le rôle essentiel joué par le président du Parlement, qui l'a ajoutée à l'ordre du jour et promulguée. Nous évoquons tous ces détails pour illustrer l'influence des politiciens sur la justice en termes de ressources – <http://www.justice.gov.lb> 27 juillet 2012.

<sup>120</sup> Loi sur la magistrature judiciaire (article 4).

<sup>121</sup> Agence nationale de l'information, 15 mai 2014 - <http://www.nna-leb.gov.lb>.

<sup>122</sup> Le magistrat Nabil Sary – atelier de travail des parties concernées par le système national d'intégrité, tenu à l'hôtel Crowne Plaza, 1<sup>er</sup> et 2 novembre 2014.

ou aux mœurs ». Les alinéas 4 et 5 de cet article prévoient la diminution du salaire ou une suspension sans solde pour une durée inférieure à un an.

**A contrario, aucun texte ou mécanisme ne permettent à l'autorité judiciaire ou à toute autre autorité de prélever une partie du revenu du magistrat.**

En ce qui concerne les conditions de travail, elles ne sont pas adéquates, car les palais de justice manquent des équipements nécessaires pour que les magistrats puissent travailler confortablement<sup>123</sup>.



## Ressources (pratique)

2. Dans quelle mesure le magistrat dispose-t-il de ressources financières et humaines suffisantes et des infrastructures nécessaires à l'exercice de ses fonctions ?

**Score : 75**

**La justice dispose de ressources financières adéquates**, qui lui permettent de s'acquitter de sa mission efficacement. Comme indiqué dans la section précédente, les dispositions prévues par la loi sont appliquées à la lettre dans la pratique. Les salaires des magistrats sont désormais considérés comme convenables et, de ce fait, les raisons économiques ne sont plus assez fortes pour justifier le recours à la corruption.

Les salaires et autres avantages des autorités judiciaires proviennent du budget général de l'État, à l'exception – bien entendu – des revenus provenant de la Caisse de mutualité des magistrats, caisse indépendante dont les comptes ne figurent pas dans le budget général de l'État. On ne peut comparer les revenus des magistrats avec ceux des avocats, qui exercent une profession libérale et qui ne les publient pas. Les revenus des avocats varient d'un individu à l'autre, en raison de la nature diverse des affaires qu'ils traitent et des honoraires qu'ils perçoivent.

Le système judiciaire libanais n'exige pas que les magistrats disposent de services spécialisés pour l'exercice de leurs fonctions. De ce fait, la législation prévoit que les magistrats peuvent solliciter l'assistance de n'importe quel organe de l'État lorsque l'affaire dont ils sont chargés nécessite la collaboration d'experts. À titre d'exemple, un magistrat a la possibilité de demander au service de médecine légale, au laboratoire de la police scientifique, à la sécurité générale ou aux services des cartes grises, etc. de lui fournir les renseignements requis pour l'éclairer dans une affaire donnée. De même, il peut mandater des commissions ou des experts non officiels pour la réalisation de missions spécifiques. Dans ce cas de figure, les justiciables

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

doivent prendre à leur charge les frais relatifs aux travaux de ces chargés de mission<sup>124</sup>. En outre, le ministère de la Justice est doté d'une bibliothèque moderne et automatisée, mise à la disposition des magistrats pour qu'ils puissent se tenir informés des dernières avancées scientifiques dans le monde. Le ministère permet également aux magistrats de se rendre à l'étranger de façon périodique afin de bénéficier de formations ou de participer à des conférences sur des travaux de recherche juridique en cours<sup>125</sup>.

**Quant aux ressources humaines**, il n'y a pas suffisamment d'agents judiciaires et les postes vacants sont nombreux, notamment au niveau des chefs de greffe.

En ce qui concerne les auxiliaires de justice, en 1975, on comptait 270 magistrats et 2 000 auxiliaires dans les palais de justice, contre 560 magistrats et 750 auxiliaires de justice actuellement<sup>126</sup>.

Pour ce qui est du nombre des magistrats, certains estiment que le problème réside dans leur mauvaise répartition géographique et non dans leur nombre. Ainsi, environ 45 % des magistrats sont concentrés à Beyrouth seule, les autres étant dispersés dans l'ensemble du Liban<sup>127</sup>.

Quant aux experts, on en compte 6 000, alors que les besoins du Liban s'élèvent à 500 experts spécialisés uniquement<sup>128</sup>.

Le ministre Rifi considère que le corps judiciaire est un corps incomplet qui ne peut *de facto* que donner des résultats incomplets<sup>129</sup>.

La formation des magistrats est assurée en interne et en externe, mais **le système de formation continue n'est pas appliqué**. La formation dispensée est considérée comme suffisante pour que le magistrat soit au fait des lois. Elle a lieu par le truchement de conférences et de séminaires organisés par l'Institut des études judiciaires, qui met à contribution des magistrats à la retraite pour qu'ils relatent leurs expériences dans le domaine judiciaire. Néanmoins, il n'existe aucune spécialisation des magistrats dans un quelconque domaine<sup>130</sup>.

En d'autres termes, il n'existe pas de spécialisation dans les branches introduites récemment à l'activité humaine par les sciences modernes.

---

<sup>124</sup> Article 330 et suivants du Code de procédure civile.

<sup>125</sup> Code de procédure civile.

<sup>126</sup> Conférence du président du Conseil d'État, le juge Chokri Sader, « Autour des problèmes de la justice au Liban et les solutions proposées », le mercredi 29 juin 2011.

<sup>127</sup> Entretien personnel avec un juge encore en exercice.

<sup>128</sup> Le président Chokri Sader le 29 juin 2011, <http://bba.org.lb/news-details.php>.

<sup>129</sup> La spécification dans la magistrature sur la table des discussions.

<sup>130</sup> Entretien personnel avec un magistrat qui a souhaité garder l'anonymat.



## Indépendance (Cadre légal)

### 3. Dans quelle mesure la justice est-elle considérée comme indépendante en vertu de la loi ?

**Score : 50**

Le Conseil supérieur de la magistrature<sup>131</sup> opère une distinction entre l'indépendance de la justice et l'indépendance du magistrat, à travers les devoirs des magistrats et leur déontologie, et indique : « *Le magistrat ne doit pas se contenter de proclamer son indépendance, il doit travailler d'une façon qui illustre réellement cette indépendance et se doit d'être indépendant à l'égard de la société, en général, et des parties du litige, en particulier. À la lumière de ce qui a précédé, le magistrat s'abstient de nouer une quelconque relation compromettante avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et se prémunit de la sorte de toutes influences de leur part* ». Dans le principe, le magistrat est complètement indépendant dans l'exercice de ses fonctions.

- La Constitution garantit<sup>132</sup> l'indépendance de la justice, en garantissant ce qui suit : « *Les juges sont indépendants dans l'exercice de leur magistrature. Les arrêts et jugements de tous les tribunaux sont rendus et exécutés au nom du peuple libanais* ».
- En application de ceci, le nouveau Code de procédure civile<sup>133</sup> prévoit ce qui suit : « *La magistrature est une autorité indépendante par rapport aux autres pouvoirs dans le cadre de l'exercice de la justice et le fait de trancher des litiges. Cette indépendance ne peut être restreinte par n'importe quel texte non mentionné dans la Constitution* ». Il est de notoriété publique que la Constitution ne peut être modifiée que selon un mécanisme fort complexe<sup>134</sup>.
- L'article 4 de la Loi sur la magistrature judiciaire promulguée par le décret-loi 83/150 indique que : « *Le Conseil supérieur de la magistrature veille au bon fonctionnement de la justice, à sa dignité et à son indépendance* ».
- L'article 44 de cette même loi dispose que les juges sont indépendants dans l'accomplissement de leurs tâches et qu'ils ne peuvent être mutés ou renvoyés que conformément aux dispositions de cette loi. L'article 19, alinéa 2, du règlement du Conseil d'État prévoit que le Conseil « *veille au bon fonctionnement de la justice administrative, à son prestige et à son indépendance* ». La nuance est importante entre l'indépendance du juge dans l'exercice de ses fonctions et l'indépendance de la justice en tant que pouvoir. L'indépendance du juge dans ses décisions signifie qu'aucun responsable, même haut placé, ne peut lui dicter les décisions à prendre. Le juge reste indépendant, ce qui lui confère la liberté de se fier à ses connaissances et à sa

<sup>131</sup> Le site du Conseil supérieur de la magistrature, <http://www.csm-lib.com>.

<sup>132</sup> Article 20 de la Constitution.

<sup>133</sup> Article premier du Code de procédure civile.

<sup>134</sup> Article 76 de la Constitution.

conscience. Par ailleurs, certaines lois sont en contradiction avec le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire et, comme avancé par l'avocat Dr. Faez El Hage Chahine<sup>135</sup>, elles sont de deux natures : tout d'abord, les hauts fonctionnaires sont nommés par décret du Conseil des ministres et en haut lieux<sup>136</sup>. La deuxième est illustrée par la nomination par le pouvoir exécutif des magistrats<sup>137</sup> et par les formations judiciaires et les mutations<sup>138</sup>, alors que les nominations et les formations judiciaires devraient uniquement relever du Conseil supérieur de la magistrature, sans recourir à un autre pouvoir comme le ministre de la Justice ou d'autres hauts responsables.

Le corps judiciaire est composé de magistrats nommés selon les modalités suivantes :

Le ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature déterminent leurs besoins<sup>139</sup> et le nombre de magistrats à nommer<sup>140</sup>. Le Conseil supérieur de la magistrature organise un concours à cet effet<sup>141</sup>. Il demande aux candidats de passer le concours, dont le sujet et la moyenne d'admission requise sont publiés. Les candidats qui réussissent le concours rejoignent l'Institut des études judiciaires pour une durée de trois ans afin de suivre un cursus bien précis en tant que magistrats stagiaires. Une fois diplômés, et selon leur classement, ils obtiennent le titre de juges titulaires. La loi permet de nommer des magistrats parmi les avocats, les auxiliaires de justice ou les fonctionnaires s'ils remplissent certaines conditions, la première étant de réussir le concours. Aux côtés des magistrats professionnels, des membres d'organes administratifs ou syndicaux à caractère judiciaire sont nommés membres dans des tribunaux spécialisés. C'est notamment le cas du Conseil d'arbitrage, où certains membres représentent des syndicats ou le patronat et participent aux prises de décisions. Dans l'absolu, la majorité des membres doivent faire partie des juges titulaires ou des comités d'expropriation des cours de première instance et d'appel, qui comprennent, outre le magistrat judiciaire, deux membres professionnels. Aux côtés de l'ordre judiciaire, des « officiers » nommés par le ministère de la Défense sont chargés de constituer les tribunaux militaires. Les nominations ne reposent pas sur une loi avec des critères professionnels clairs. Des tentatives sont menées afin de mettre en place des critères d'évaluation des juges qui serviront de guide lors des nominations. Récemment, une commission consultative a été formée au ministère de la Justice pour assister le premier président dans sa mission. Elle se compose du premier président dans le département, du président de la cour d'appel, d'un juge d'instruction et d'un juge unique<sup>142</sup>.

<sup>135</sup>Conférence donnée lors du forum de l'emploi national 1997.

<sup>136</sup>Au poste de premier président de la Cour de cassation, puis de président du CSM (article 26 de la Loi sur la magistrature judiciaire) – de président du Conseil d'État, puis de directeur de cabinet du président du Conseil d'État (article 5 du règlement du Conseil d'État).

<sup>137</sup>Articles 54 et suivants de la Loi sur la magistrature judiciaire.

<sup>138</sup>Article 5 de la même source.

<sup>139</sup>Le nombre est fixé par le ministre de la Justice à chaque fois que le besoin s'en ressent (article 59).

<sup>140</sup>Les voies légales d'intégration du corps judiciaire sont fixées par les articles 54 et suivants et par l'article 77 du décret-loi 83/150 (Loi sur la magistrature judiciaire).

<sup>141</sup>Articles 54 et 60.

<sup>142</sup>Entretien avec un juge qui a souhaité garder l'anonymat.

Le magistrat occupe ses fonctions jusqu'à l'âge légal de la retraite, c'est-à-dire l'âge de la retraite obligatoire (qui est passé de 64 à 68 ans), à l'exception de certains cas prévus par la loi les concernant. Un magistrat ne peut, de ce fait, être démis de ses fonctions sauf s'il commet un des crimes prévus par la loi. Il s'agit toutefois de cas très rares. Le Conseil de discipline statue après avoir examiné le cas en profondeur et en deux étapes. Au terme de sa carrière, le magistrat perçoit une retraite<sup>143</sup> et il pourra à ce moment-là travailler dans le secteur privé s'il le souhaite. Il sera simplement tenu de respecter le secret des délibérations auxquelles il a participé. Le magistrat peut présenter sa démission, qui reste soumise à l'approbation du ministère de la Justice et du Conseil supérieur de la magistrature<sup>144</sup>.

Un magistrat ne peut être élu au poste de président de la République pendant l'exercice de ses fonctions, ni dans les deux ans qui suivent, qu'il ait présenté sa démission et qu'il se soit réellement éloigné de son activité ou qu'il ait pris sa retraite<sup>145</sup>. Il n'est pas possible de cumuler les fonctions de magistrat et un autre emploi dans le secteur public ou un emploi salarié, à l'exception de l'enseignement dans les universités ou dans les instituts d'études supérieures<sup>146</sup>. Le magistrat qui souhaite se présenter aux élections législatives ou municipales doit présenter sa démission au moins un an avant la tenue des élections s'il ne veut pas voir sa candidature refusée<sup>147</sup>.



## Indépendance (pratique)

### 4. Dans quelle mesure la justice travaille-t-elle sans ingérence de la part du gouvernement ou d'autres acteurs ?

**Score : 75**

Les magistrats sont nommés parmi les étudiants de l'École nationale de la magistrature. Pendant trois ans, les personnes éligibles à ce poste judiciaire y suivent une formation d'études approfondies conformes aux normes appliquées dans les pays développés, à l'issue de laquelle elles passent l'examen aboutissant à la nomination.

Rares sont les cas où un magistrat est écarté de son poste au terme de son service. Les juges ne sont pas mutés ou rétrogradés sur la base des jugements prononcés. Ils ne peuvent en être tenus comptables ou être démis de leurs fonctions. En revanche, ils doivent rendre des comptes en cas de faute professionnelle ou de corruption. Quant aux ingérences extérieures

<sup>143</sup> Article 79 de la Loi sur la magistrature judiciaire.

<sup>144</sup> <http://lebanon24.com/political/details/591332?location=3?>.

<sup>145</sup> Article 49 de la Constitution.

<sup>146</sup> Article 47 de la Loi sur la magistrature judiciaire.

<sup>147</sup> Article 50 et 51 de la Loi sur la magistrature judiciaire.

dans la justice qui consistent en des actes de complaisance et des demandes de service, il se peut qu'elles se produisent dans les affaires relevant du pénal.

Pour ce qui de l'avancement de carrière, les magistrats sont soumis à des textes juridiques clairs. Étant donné que leurs jugements sont contrôlés par les organes judiciaires compétents composés à titre exclusif de juges, la solution adoptée pour promouvoir un magistrat à un grade plus avancé consiste à le nommer conseiller auprès du tribunal - et non président du tribunal - en application de la Loi relative à l'avancement, dans le respect du principe d'éligibilité. En effet, seuls ceux qui ont fait leurs preuves dans le cadre de la présidence des audiences et de l'élaboration de jugements sont chargés de la présidence des collèges judiciaires. Un magistrat ne peut être rétrogradé à cause du contenu de ses jugements. En revanche, en cas de flagrant manquement à ses obligations, un magistrat est muté à un poste administratif au ministère de la Justice ou mis à disposition du ministre de la Justice.

Tout au long de son histoire, l'institution juridique de la Cour suprême s'est caractérisée par la constance et a été préservée contre tout changement.

Alors que la Constitution libanaise et de nombreux textes juridiques évoquent la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de sa neutralité, certains observent que ce principe n'est appliqué qu'au niveau des juridictions ordinaires. Or, « *les tribunaux d'exception au Liban, à l'instar des tribunaux religieux et des tribunaux militaires, en particulier, enfreignent les principes d'indépendance et de neutralité quant aux jugements prononcés et au respect des droits de la défense* ».

**Note :** Cette introduction fait partie des raisons impérieuses qui nécessitent l'adoption du projet de loi préparé par le gouvernement pour amender certaines dispositions de la Loi sur le droit judiciaire (décret-loi n° 150/83).

L'indépendance du magistrat est indéniablement liée à sa personnalité et à sa conscience. Il n'en demeure pas moins que les textes juridiques aident les magistrats à affermir leur indépendance. Si l'ami d'un magistrat lui demande d'agir avec complaisance vis-à-vis d'un des justiciables, il revient alors au magistrat de passer outre cette amitié et de s'abstenir d'agir avec complaisance. En tout état de cause, une demande d'agir avec complaisance est totalement différente d'un acte d'ingérence dans le travail du pouvoir judiciaire.

L'indépendance de la justice est synonyme d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif ; cette indépendance la préserve des pressions et des ingérences concernant le corps judiciaire<sup>148</sup>. Il s'agit aussi de protéger le magistrat contre les ingérences des hommes influents et leurs pressions.

Enfin, l'article 5 de la Loi sur le droit judiciaire déjà mentionnée dans la section « Les ressources (dans les textes) » prévoit que « *le Parlement est obligé de consulter le Conseil supérieur de la magistrature au sujet de tous les projets de loi et de règlements relatifs au droit judiciaire* ».

---

<sup>148</sup> Intervention du Dr Bahige Tabbara à la conférence de l'Organisation arabe pour la lutte contre la corruption à l'hôtel Crowne Plaza le 9 mai 2014.

Au Liban, les magistrats n'ont pas le droit de créer des associations ou des syndicats pour représenter leurs intérêts, alors que certains estiment qu'il s'agit d'éléments essentiels au renforcement du pouvoir judiciaire, à l'instar de ce que l'on observe en France<sup>149</sup>. Pour d'autres, considérer la magistrature comme un pouvoir indépendant conformément à la Constitution est incompatible avec la possibilité de créer un syndicat de la magistrature<sup>150</sup>.

**En principe, le magistrat est totalement indépendant dans l'exercice de ses fonctions** et, dans la réalité, rien ne démontre qu'un magistrat ait déjà fait l'objet de pressions de la part des organes du pouvoir. Il s'agit de simples rumeurs auxquelles personne ne peut se fier, car elles ne reposent sur aucune preuve tangible. Citons à ce propos les paroles du précédent président du Conseil supérieur de la magistrature, le juge Philippe Khairallah : « *Aucun homme politique ne m'a chargé d'une affaire, mais la magistrature ne peut être traitée comme un pouvoir* <sup>151</sup> », qui sous-entendent que le seul frein à l'ingérence est avant tout un frein personnel.

Néanmoins, certains magistrats ont été poursuivis en vertu des lois susmentionnées, non parce qu'ils avaient cédé à des pressions, mais parce qu'ils s'étaient montrés plus accommodants dans le cas d'affaires impliquant des sommes très importantes<sup>152</sup>. Ces procédures du pouvoir judiciaire sont régies par le principe du secret.

Dans tous les cas, il revient au Conseil supérieur de la magistrature d'infliger des sanctions disciplinaires aux magistrats qui manquent à leur devoir<sup>153</sup>. Les sanctions varient, allant du simple avertissement au renvoi, en passant par le blâme, voire la rétrogradation<sup>154</sup>. La décision peut être contestée devant l'autorité supérieure de discipline<sup>155</sup>.

En contrepartie, le magistrat peut poursuivre la personne qui interfère dans ses affaires devant l'autorité judiciaire compétente et l'État s'engage à dédommager le magistrat pour tout préjudice subi par lui, par les membres de sa famille ou par son patrimoine à cause, pendant ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions<sup>156</sup>.

En conclusion, il est nécessaire de souligner que l'Union européenne continue à soutenir l'appareil judiciaire et son action. Dans les années à venir, l'UE continuera à soutenir la

---

<sup>149</sup> Une commission judiciaire composée de trois juges a été élue en 1980. Dans son premier communiqué, elle avait défendu l'indépendance de la magistrature et ses revendications légitimes. Son activité s'est arrêtée en 1992 (périodique des études judiciaires).

<sup>150</sup> Grève ouverte des magistrats au Liban le 24 avril 1982, qui s'est soldée par un échec. Il s'agissait du premier mouvement du genre dans l'histoire de la magistrature au Liban (même source).

<sup>151</sup> « Affaires des magistrats au Liban – perspectives et défis », *As-Safir*, 26 juillet 1997.

<sup>152</sup> [http://www.transparency-](http://www.transparency-lebanon.org/publications/GermanPresidentsresignationonchargesofcorruptionhowcanwemakeuseofitinLebanon.pdf)

[lebanon.org/publications/GermanPresidentsresignationonchargesofcorruptionhowcanwemakeuseofitinLebanon.pdf,](http://www.al-akhbar.com/node/180448)

<http://www.al-akhbar.com/node/180448>

<sup>153</sup> Article 83 de la Loi de la magistrature judiciaire.

<sup>154</sup> Article 89 de la Loi de la magistrature judiciaire.

<sup>155</sup> [http://legal-agenda.com/newsarticle.php?id=379&folder=legalnews&lang=ar.](http://legal-agenda.com/newsarticle.php?id=379&folder=legalnews&lang=ar)

<sup>156</sup> Article 53 de la Loi sur la magistrature judiciaire.

magistrature libanaise dans le cadre de la politique de voisinage afin de renforcer l'indépendance des institutions judiciaires et leurs compétences<sup>157</sup>.

## Gouvernance

### Transparence (Cadre légal)

5. Dans quelle mesure la législation permet-elle de garantir au public un accès opportun à l'information sur les activités des décideurs et sur leurs actions dans le domaine judiciaire ?

**Score : 75**

À l'instar des autres hauts fonctionnaires, le magistrat est soumis à la Loi relative à l'enrichissement illicite<sup>158</sup>, dont l'article 1<sup>er</sup> indique ce qui suit : « *Est considéré comme enrichissement illicite tout enrichissement dont bénéficie le fonctionnaire, l'agent de service public, le magistrat [...] par le biais d'un pot-de-vin, d'un abus de pouvoir, d'une prise illégale d'intérêt et par tout autre moyen illicite, même s'il ne constitue pas un crime qui relèverait du pénal* ».

L'article 4 de cette loi indique : « *Chaque magistrat [...] doit présenter lors de sa prise de fonction, comme condition préalable, une déclaration de patrimoine signée, listant les biens mobiliers et immobiliers qu'il possède avec son épouse et ses enfants mineurs. Cette déclaration est déposée auprès du premier président de la Cour de cassation.* » L'article 10 prévoit que « *chaque personne lésée devrait présenter une plainte écrite signée par le parquet ou directement au premier juge d'instruction à Beyrouth* ».

Enfin, l'article 16 énonce : « *Est considéré comme enrichissement illicite toute possession de biens par les personnes citées dans l'alinéa 1 de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi que leurs ressources ne leur permettent pas de posséder* ».

<sup>157</sup> Chef de la délégation de l'Union européenne au Liban, l'ambassadrice Angelina Eickhorst le 28 janvier 2013, [http://eeas.europa.eu/delegations/Lebanon/press\\_corner/all\\_news/2013/20130128\\_1\\_ar.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/Lebanon/press_corner/all_news/2013/20130128_1_ar.htm).

<sup>158</sup> Loi n° 154 promulguée le 27/12/1999.

Ainsi, le magistrat est soumis parallèlement au décret-loi n° 7855 et à la Loi sur l'enrichissement illicite. Toutefois, aucune loi ne l'oblige à effectuer une déclaration de façon périodique ou publique. Il existe toutefois un mécanisme de suivi pour contrôler ses actifs de manière continue à la Banque du Liban qui exerce un contrôle sur tout transfert financier effectué sur les comptes des fonctionnaires.

Voilà pour ce qui est des magistrats. En ce qui concerne la transparence de l'activité judiciaire et celle des tribunaux, elle se divise en deux parties : les audiences publiques et la motivation des décisions. L'ouverture des procès au public est un élément essentiel du travail judiciaire, qui est d'ailleurs clairement consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit positif libanais<sup>159</sup>.

**Par conséquent, les audiences sont publiques au Liban** et elles ne peuvent se tenir qu'en présence d'un avocat représentant chaque partie. Toute personne peut assister aux audiences<sup>160</sup>. Durant le déroulement des procès, il est interdit aux tribunaux de fermer leurs portes, comme il est interdit aux magistrats et à leurs adjoints de répondre aux appels téléphoniques.

Les jugements sont rendus publiquement (article 533 du Code de procédure civile) et la presse peut retransmettre les audiences et les décisions qu'elle souhaite diffuser. L'Ordre de la presse dispose d'un bureau au sein du palais de justice, à partir duquel les journalistes de service peuvent relayer les nouvelles et les développements survenant au palais, ainsi que les extraits des jugements qu'ils jugent dignes d'intérêt pour les lecteurs.

En revanche, l'enquête devant un juge d'instruction se tient à huis clos, en présence de l'avocat uniquement. L'enquête reste sous le sceau du secret jusqu'à ce que le parquet ait arrêté à ses conclusions. C'est seulement à ce moment-là que le dossier est rendu public et que la presse est en mesure de le publier si elle le souhaite<sup>161</sup>.

Les procès qui se tiennent devant les tribunaux militaires ne sont pas publics non plus. Seul l'avocat de la défense et les proches des prévenus peuvent assister à l'audience. La compétence des tribunaux militaires se limite au jugement des questions militaires. Les décisions des tribunaux militaires sont publiées sous forme de questions-réponses.

**Il en est de même pour la motivation des jugements**, qui est obligatoire et soumise à des textes clairs et stricts. Un recours est donc possible en cas de manquement à ces textes. La motivation des jugements est essentielle à la transparence des juridictions qui traitent les appels ou les pourvois, afin de mieux contrôler le bien-fondé des jugements qui font l'objet de recours<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Article 53 du Code de procédure pénale.

<sup>160</sup> Article 376 du Code de procédure civile et article 178 du Code de procédure pénale.

<sup>161</sup> Article 53 et suivants du Code de procédure pénale.

<sup>162</sup> Article 537 du Code de procédure civile.

En ce qui concerne les renseignements relatifs aux nominations, **les résultats des nominations** et des formations judiciaires sont publiés. Quant au renvoi des magistrats, il reste secret pour éviter les risques de diffamation.

## **Transparence (pratique)**

**6. Dans quelle mesure le public peut-il, dans la pratique, accéder aux informations relatives aux activités judiciaires ?**

***Score : 50***

Les audiences et les jugements sont accessibles au public et à la presse pour publication. Des registres existent pour enregistrer les jugements prononcés et les affaires en cours. Ils sont préservés de sorte à en permettre l'accès à tout moment, sur demande des parties concernées qui peuvent en prendre connaissance ou en obtenir des copies sans aucune entrave. Ces registres sont mis à la disposition du public et se trouvent dans les bureaux des greffes pour consultation. La création d'un site Internet pour le ministère a permis la publication de quelques statistiques, dont les dernières remontent à 2009-2010<sup>163</sup>.

Les poursuites judiciaires restent secrètes pour garantir leur succès.

Les informations sur les nominations ou les transferts des magistrats sont accessibles aux citoyens et sont publiées dans la presse<sup>164</sup>.

Les informations relatives au renvoi des magistrats ne sont pas accessibles facilement. Le Conseil supérieur de la magistrature a créé un secrétariat chargé de l'assister et de mettre ses décisions en œuvre<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup><http://www.justice.gov.lb>.

<sup>164</sup><http://www.justice.gov.lb>.

<sup>165</sup><http://www.justice.gov.lb>.



## Responsabilité (Cadre légal)

### 7. Dans quelle mesure les dispositions législatives permettent-elles de garantir la responsabilisation de la magistrature pour ses actes et agissements ?

**Score : 100**

La loi oblige les magistrats à motiver leurs décisions. En l'absence de motivation, les jugements rendus sont nuls et non avenue (voir la section « La transparence [dans les textes] »). L'Inspection judiciaire est l'organisme autorisé à enquêter sur les plaintes déposées contre les magistrats. Seule la partie lésée dispose du droit de porter plainte contre un magistrat, en envoyant une lettre écrite détaillée à l'autorité d'inspection qui est tenue d'y répondre.

La mission du Comité d'inspection judiciaire<sup>166</sup> est la suivante :

- surveiller le bon déroulement de l'activité judiciaire ainsi que les travaux des juges, des employés du greffe et de toutes les personnes qui leur sont rattachées ;
- attirer l'attention des autorités sur les dysfonctionnements dans les activités et avancer des propositions visant à les corriger ;
- assurer les compétences disciplinaires prévues par la loi à l'égard des magistrats, des fonctionnaires des greffes et des départements centraux du ministère de la Justice ;
- attirer l'attention des personnes visées par l'inspection sur les dysfonctionnements dans leurs travaux ;
- le cas échéant, adresser un avertissement aux magistrats et fonctionnaires ;
- proposer au CSM d'adopter des mesures appropriées contre tout magistrat.

Les compétences du Comité d'inspection judiciaire, sous la supervision du ministre de la Justice, couvrent : les tribunaux judiciaires ; les tribunaux administratifs ; les comités du ministère de la Justice ; la Cour des comptes ; les greffes des tribunaux, des comités et de la chancellerie ; les directions centrales du ministère de la Justice ; les travaux des personnes qui effectuent une activité à caractère judiciaire dans les conseils, les comités et les commissions ; les notaires ; les experts, les administrateurs judiciaires et les surveillants du concordat préventif.

Avant le début de chaque année judiciaire, le conseil du Comité établit un rapport sur les activités d'inspection de l'année précédente. Ce rapport est présenté au ministre de la Justice, assorti de propositions adéquates<sup>167</sup>.

Un programme d'inspection est établi par le conseil du Comité d'inspection judiciaire avant le début de chaque année judiciaire et c'est le président du Comité qui en entreprend l'exécution<sup>168</sup>.

<sup>166</sup> Site Internet du ministère de la justice, <http://www.justice.gov.lb/CP/viewpage.aspx?id=203>.

<sup>167</sup> <http://www.justice.gov.lb>.

<sup>168</sup> Article 105 de la Loi sur la magistrature judiciaire.

Ce comité reçoit les plaintes déposées à l'encontre ces magistrats et ces fonctionnaires judiciaires. Aucune statistique n'est publiée. Pour ce qui est de l'immunité, elle reste valable, mais se perd en cas de corruption. Aucune loi ne protège les dénonciateurs de faits de corruption au Liban.

La question de la motivation des jugements est particulièrement précise et revêt une grande importance<sup>169</sup>. Les motivations incomplètes et incohérentes annulent le jugement ou le dissolvent.

## Responsabilité (pratique)

**8. Dans quelle mesure les membres de la magistrature sont-ils, dans la pratique, responsables de leurs actions ?**

**Score : 75**

Le magistrat doit motiver ses décisions et ses jugements. Le jugement doit comprendre la motivation et les arguments sur lesquels il se fonde. Le bénéfice de la motivation est double : d'une part, elle constitue un moyen de convaincre les parties de la légitimité de la décision prise par le magistrat et d'autre part, elle permet à la cour qui reçoit le recours de contrôler le bien-fondé du jugement avancé pour résoudre le différend.

Après la motivation vient l'énoncé du jugement ou le verdict, c'est-à-dire la décision qui répond aux revendications de la partie adverse. La rédaction de cette partie du jugement doit se faire de manière très claire, sans laisser aucune ambiguïté d'interprétation. C'est en effet ce que l'on observe dans la pratique et au niveau de la loi.

*« L'étude des jugements émanant des tribunaux qui constituent le corps judiciaire est autorisée, voire demandée. Le commentaire des jugements, notamment par des experts du domaine concerné, ne peut aboutir qu'à des résultats positifs, objectifs, qui se résument dans l'évaluation scientifique du travail des juridictions et la connaissance de la jurisprudence en la matière par rapport aux questions juridiques posées. »<sup>170</sup>*

Il est possible de présenter un recours si le magistrat ne motive pas ses décisions et ses jugements. Néanmoins, en pratique, le magistrat n'est pas comptable lorsqu'il s'agit de l'indépendance de la magistrature. Quant à l'efficacité et à l'indépendance de la partie chargée d'enquêter sur les plaintes déposées et de sanctionner, elles s'avèrent satisfaisantes à l'heure actuelle, notamment grâce à la présence de magistrats connus pour leur intégrité.

<sup>169</sup>Article 537 du Code de procédure civile et article 194 du Code de procédure pénale.

<sup>170</sup>Sami Mansour, *Affaires des magistrats au Liban – perspectives et défis*, Beyrouth : Centre libanais des études, histoire, date...).

D'importantes décisions ont été prononcées à l'encontre de certains magistrats en dépit des pressions politiques exercées. Le ministre de la Justice a d'ailleurs souligné le courage de ces décisions et de ces actions.

## Intégrité (Cadre légal)

**9. Dans quelle mesure les mécanismes visant à garantir l'intégrité des magistrats sont-ils appliqués ?**

**Score : 50**

« Chaque magistrat [...] doit présenter [...] une déclaration de patrimoine signée, listant les biens mobiliers et immobiliers qu'il possède avec son épouse et ses enfants mineurs. Cette déclaration est déposée auprès du premier président de la Cour de cassation. »<sup>171</sup> Il n'existe pas de code de conduite pour les magistrats. En revanche, il existe une charte de déontologie pour la magistrature, élaborée lors de l'assemblée générale des magistrats libanais le 25 janvier 2005. Cependant, comme elle n'a pas été promulguée par une loi, elle n'est *de facto* pas contraignante. Aucune contrainte n'existe pour restreindre le champ d'activité des magistrats après leur retraite. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, il est interdit au magistrat d'être élu ou d'occuper un autre emploi, à l'exception de l'enseignement dans les universités et les instituts d'études supérieures. Le magistrat est démis de ses fonctions lorsqu'il n'est plus en mesure d'exercer ou en cas de maladie grave. Le magistrat pourrait, voire devrait, refuser les affaires qui risquent de compromettre son indépendance<sup>172</sup>.

**Le magistrat est toujours responsable de l'intégrité dans son travail**, qui se traduit par une application honnête de la loi, sur la base de faits avérés et conformément aux conditions juridiques. Voici comment le CSM<sup>173</sup> définit la déontologie du magistrat, en y intégrant la notion d'intégrité : « *Le magistrat devrait à ce niveau déployer tous les efforts possibles afin que son attitude ne suscite pas le moindre doute. Il se doit d'être constamment alerte et prudent face à tout gain, bénéfice ou faveur que quelqu'un pourrait essayer de lui fournir et face à toute personne qui essaierait de se rapprocher de lui en raison des fonctions qu'il exerce ; il arrive souvent que les magistrats soient invités à des repas ou événements privés qui ne les concernent pas directement par certains hommes politiques ou hommes d'affaires ou par des personnes en quête d'influence. Le magistrat doit s'abstenir de toucher des récompenses, de recevoir des cadeaux, des dons ou des prêts pour des raisons en rapport avec son activité judiciaire. Cette interdiction vaut également pour les membres de la famille aux besoins de laquelle il subvient.* » Toute personne ayant subi un préjudice peut porter plainte devant le Comité d'inspection

<sup>171</sup>Article 4 de la Loi sur l'enrichissement illicite n° 154, promulguée le 27 décembre 1999.

<sup>172</sup>Entretien personnel avec un magistrat qui a souhaité garder l'anonymat.

<sup>173</sup>Conseil supérieur de la magistrature, <http://www.csm-lib.com>.

judiciaire<sup>174</sup> ; il est également possible de porter plainte contre l'État concernant la responsabilité découlant des actions des magistrats<sup>175</sup>.

**Le jugement est prononcé comme suit** : le collège de magistrats formant la cour qui statue sur l'affaire se réunit à huis clos pour délibérer. Par la suite, il rend sa décision signée par tous les membres. Si un membre a un avis contraire, il le joint en annexe à la décision tout en le motivant. Cette divergence ne réduit en rien la force exécutoire de la décision tant qu'elle a réuni le vote de la majorité des membres de la cour. Les revues spécialisées dans la publication des décisions regorgent d'exemples en ce sens<sup>176</sup>.

Notons que le magistrat doit se dessaisir d'une affaire qui lui est soumise ou qui est soumise à un collège dont il est membre s'il s'avère qu'il a des liens de parenté avec l'une des parties, qu'il a eu un différend avec l'une des parties par le passé ou qu'il a déjà donné son avis dans l'affaire en question, sous quelque forme que ce soit. Il s'en dessaisit de son propre chef ou à la demande d'un des justiciables<sup>177</sup>. S'il ne s'en dessaisit pas, sa décision devient nulle et non avenue. L'affaire peut être également transférée à une autre juridiction si des doutes viennent à apparaître concernant l'impartialité du tribunal. Seule la Cour de cassation est habilitée à décider du transfert d'une affaire d'une juridiction à une autre<sup>178</sup>.



## Intégrité (pratique)

### 10. Dans quelle mesure l'intégrité des membres de la magistrature est-elle garantie ?

**Score : 50**

Les textes sont clairs et rigoureux pour ce qui est de garantir l'intégrité des membres du corps judiciaire. Cependant, il est impossible de contrôler les cadeaux faits aux magistrats à titre de complaisance. Nul texte, aussi clair et rigoureux soit-il, ne peut empêcher de tels cadeaux. En tout état de cause, la personnalité du magistrat constitue le critère décisif quant à l'acceptation ou au refus d'un cadeau.

Lorsque l'inspection judiciaire est certaine de la violation, par un magistrat, des lois et règlements qu'il doit respecter dans l'exercice de ses fonctions, ce magistrat fait l'objet d'une enquête pour établir les responsabilités. L'enquête se fait dans une discrétion absolue et n'est pas portée à la connaissance du public, sauf s'il est décidé de renvoyer le magistrat du corps

<sup>174</sup> Article 345 du nouveau Code de procédure pénale.

<sup>175</sup> Articles 741 à 760 du Code de procédure civile.

<sup>176</sup> Article 529 du Code de procédure civile : « Les décisions sont prises par consensus ou à la majorité. Dans le second cas, le juge en désaccord doit noter son désaccord. »

<sup>177</sup> Article 120 et suivants du Code de procédure civile, applicable également aux procédures pénales.

<sup>178</sup> Article 116 du Code de procédure civile.

judiciaire. En ce qui concerne le blâme ou la rétrogradation, le nom des magistrats concernés ne peut pas non plus être divulgué, car ils sont alors toujours en exercice et il ne serait pas acceptable qu'ils fassent l'objet de diffamations en raison de la publication de leur nom<sup>179</sup>.

En ce qui concerne la déclaration de patrimoine, il s'agit d'une formalité inefficace puisqu'il n'y a aucun suivi pour en vérifier périodiquement l'exactitude.

Lorsqu'une raison, quelle qu'elle soit, nécessite de dessaisir un magistrat d'une affaire et que ce magistrat ne s'en est pas dessaisi de son propre chef, le justiciable peut demander sa révocation. C'est la Cour d'appel qui examine la demande de révocation<sup>180</sup>.

Le pouvoir exécutif peut entraver le travail du pouvoir judiciaire. C'est ce qui s'est produit tout au long des deux mois durant lesquels la nomination des membres du CSM a été bloquée à cause d'un désaccord sur les noms<sup>181</sup>. Il est connu que la finalisation des nominations du **Conseil supérieur de la magistrature** est une condition *sine qua non* pour la nomination des juges d'instruction chargés d'enquêter sur les crimes dont ce Conseil est saisi.

Un magistrat ne peut exercer aucune fonction publique après la fin de son service, étant donné que cette fin advient à l'atteinte de l'âge légal de départ à la retraite. Par conséquent, un fonctionnaire du secteur public perd son éligibilité aux administrations publiques à l'atteinte de l'âge légal. Par contre, le magistrat est tout à fait libre de travailler dans le secteur privé, à condition de respecter le secret des délibérations effectuées pendant son service avant la déclaration des jugements.

## Rôle

### Le contrôle du pouvoir exécutif

**11. Dans quelle mesure l'appareil judiciaire effectue-t-il un contrôle efficace du pouvoir exécutif ?**

**Score : 50**

<sup>179</sup><http://www.aliwaa.com/Article.aspx?ArticleId=198006>

<sup>180</sup>Articles 120 et 121 du Code de procédure civile.

<sup>181</sup>Président du Comité de l'administration et de la justice, Robert Ghanem, <http://wwwalmustaqbal.com/v4/Article.asfox>.

L'appareil judiciaire et les tribunaux n'ont pas à contrôler les travaux du pouvoir exécutif. En d'autres termes, l'appareil judiciaire ne s'autosaisit pas, mais il est saisi par le citoyen qui porte plainte devant les tribunaux pour dénoncer tout mauvais comportement des organes de l'exécutif qui lui a injustement causé préjudice. C'est seulement à ce moment-là que l'appareil judiciaire peut contrôler l'action de l'exécutif.

Une cour spécialisée existe à cet effet : le Conseil d'État. Sa mission est de régler les litiges opposant à l'État le citoyen qui a subi un préjudice du fait de l'action du pouvoir exécutif et de ses appareils<sup>182</sup>. L'affaire est exposée en toute transparence et en présence d'avocats, et la presse peut publier les décisions du Conseil d'État lorsqu'elle le souhaite<sup>183</sup>.

Les champs de compétence du Conseil d'État lui permettent d'annuler toute action, toute décision ou tout décret émis par l'exécutif si la plainte déposée par le justiciable remplit toutes les conditions légales, la condition la plus importante étant que le préjudice subi soit personnel et direct<sup>184</sup>.

Il peut également exiger des compensations si la question ne requiert pas d'annulation. La direction concernée se plie à ces décisions et les exécute. Les décisions qui stipulent une annulation des décisions prises par l'exécutif sont mises en œuvre par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État<sup>185</sup>. Cependant, il est important de noter que ces questions ne correspondent pas tout à fait à la réalité du système judiciaire libanais. D'un point de vue pratique, cela signifie qu'il existe deux types de jugements qui annulent les décisions du pouvoir exécutif : les décisions du Conseil constitutif visant les décrets promulgués par le pouvoir exécutif, et les décisions du Conseil d'État visant toutes les décisions et les actes administratifs. Cela signifie également que les décisions prononcées par le Conseil d'État acquièrent la foi et la force de la chose jugée dès leur promulgation, et sont exécutoires dès que les conditions d'exécution sont remplies. En 2003, en 2009 et vers la fin 2011, plusieurs députés avaient adressé une question au gouvernement concernant la non-application par le gouvernement, par les ministères et par les administrations publiques d'environ 5 500 jugements judiciaires prononcés à l'encontre de l'État. Ce nombre a été dévoilé par des députés lors de la séance législative tenue le 22 septembre 2011 au cours d'un débat sur un projet de loi facilitant l'exécution des jugements prononcés à l'encontre de l'État. Dans ce contexte, force est de constater que les arrêts du Conseil d'État ne sont pas susceptibles d'appel.

---

<sup>182</sup> Article 50 et suivants du règlement du Conseil d'État. Article 741 du Code de procédure civile.

<sup>183</sup> <http://www.al-akhbar.com/node/168467>.

<sup>184</sup> <http://www.statecouncil.gov.lb/view2.asp?id=378>.

<sup>185</sup> Premier ministre Salim El-Hoss, <http://www.legal-agenda.com/article.php>, 3 juin 2014.

## Les poursuites judiciaires pour corruption

**12. Dans quelle mesure l'appareil judiciaire s'engage-t-il à lutter contre la corruption au moyen de poursuites judiciaires et d'autres actions ?**

**Score : 50**

L'appareil judiciaire a pour mission de lutter contre la corruption sur la base de plaintes ou de dénonciations déposées par le public. En d'autres termes, la justice s'engage à prononcer des sanctions en cas de plainte. Cependant, cela reste inefficace tant la corruption est endémique. En outre, peu de personnes dénoncent les cas de corruption, car aucune loi ne protège les dénonciateurs. Mais d'autres raisons expliquent le manque d'efficacité de l'appareil judiciaire dans la lutte contre la corruption :

La lutte contre la corruption est rattachée au parquet général financier. L'article 19 du Code de procédure pénale indique que les compétences du procureur général financier comprennent les crimes résultant de violations des lois fiscales et couvrent les taxes dans tous les services publics, y compris les municipalités. Elles englobent également les taxes douanières, les taxes sur les télécommunications, les crimes bancaires et financiers, les crimes résultant de la violation des lois sur les entreprises et les multinationales, ainsi que les crimes portant atteinte à la santé financière de l'État, les détournements de fonds publics et les crimes de faillite ; en d'autres termes, le Parquet – qui fait partie du pouvoir judiciaire – incarne la capacité de l'État à lutter contre la corruption et à protéger ses services contre la corruption.

Les décisions du parquet général en matière de finances sont exécutoires dans tous les cas<sup>186</sup>. Néanmoins, le nombre de cas qui lui sont soumis reste dérisoire par rapport au nombre de crimes financiers. Ceci s'explique par la capacité des auteurs de crimes à camoufler leurs traces grâce à l'intervention d'un homme politique ou d'une personnalité influente. C'est précisément ce type de corruption financière qui est devenu endémique<sup>187</sup>.

La corruption « civile » ou « pénale » qui se traduit par la manipulation des prix ou de la date de validité des produits alimentaires, des médicaments, etc. relève de la compétence de la magistrature pénale, qui peut agir suite à une plainte du parquet général ou d'un citoyen ayant subi un préjudice. Il n'existe aucune statistique officielle sur les poursuites judiciaires relatives à la corruption au Liban. Par ailleurs, il faut signaler le rôle important de la Cour des comptes en

<sup>186</sup><http://www.aljadeed.tv/MenuAr/news/DetailNews/DetailNews.html?id=98373>.

<sup>187</sup>[http://www.tayyar.org/Tayyar/Touch/NewsDetails.aspx?\\_guid=%7B1D815D5E-E110-46C7-A46D-18BC76DD7AA3%7D](http://www.tayyar.org/Tayyar/Touch/NewsDetails.aspx?_guid=%7B1D815D5E-E110-46C7-A46D-18BC76DD7AA3%7D).

matière de lutte contre la corruption et le rôle du Conseil d'État en matière d'annulation des décisions qui enfreignent le principe de légitimité et reflètent parfois « la corruption ».

Nombreux sont les crimes du XXI<sup>e</sup> siècle qui revêtent un caractère transfrontalier et nécessitent par suite une réponse publique. L'organisation internationale de police, Interpol, œuvre pour empêcher et enquêter sur un large éventail de crimes et prend des initiatives concrètes qui influent positivement sur la coopération internationale, y compris en matière de corruption et de criminalité financière.

Une coopération internationale a lieu entre les autorités judiciaires libanaises et Interpol<sup>188</sup>, en application d'accords bilatéraux signés avec des pays ou découlant de l'adhésion du Liban à l'Organisation des Nations Unies et de ses organes subsidiaires, à l'instar de la Convention des Nations Unies contre la corruption à laquelle le Liban a adhéré en 2008<sup>189</sup>.

Les jugements prononcés en matière de corruption sont incorporés dans un rapport annuel comprenant tous les jugements rendus durant l'année à l'examen.

## Suggestions

1. D'œuvrer sérieusement pour empêcher le pouvoir exécutif de s'ingérer dans les mutations et les désignations judiciaires ( il convient d'amender le texte )
2. Développer le cursus de l'Institut d'études judiciaires pour répondre aux besoins et aux nouveautés scientifiques et techniques qui progressent à grande vitesse
3. Adopter un questionnaire dématérialisé pour évaluer l'activité des magistrats de sorte que chaque magistrat réponde, dès sa sortie de l'Institut d'études judiciaires, à un questionnaire d'évaluation sur lequel reposeront les formations judiciaires<sup>190</sup>. Le ministre de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature examinent les données spécifiques requises pour les aider à travailler sur les formations judiciaires. La dématérialisation sera sans doute un outil d'une utilité considérable.
4. Encourager autant que possible la mobilité dans les centres judiciaires, afin de contrer le développement de certains phénomènes qui ne correspondent pas aux normes judiciaires.

<sup>188</sup>Interpol de Beyrouth, « Structure organisationnelle du Bureau d'Interpol de Beyrouth », <http://apps.isf.gov.lb/interpol/french/structure.asp>.

<sup>189</sup>Convention des nations Unies contre la corruption, <https://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/index.html>.

<sup>190</sup>Suggestions avancées par l'ancien ministre de la Justice, Chakib Kortbawi, le 27 juillet 2012, [www.justicw.gov.lb/cp/viewpage.aspx](http://www.justicw.gov.lb/cp/viewpage.aspx).



5. Modifier la loi afin que l'avis du Conseil supérieur de la magistrature soit exécutoire d'office, sans qu'il faille recourir à un décret si le Conseil maintient les formations et mutations proposées en dépit des observations du ministre de la Justice. Ainsi, le ministre, le chef du gouvernement ou le chef d'État ne pourront plus interdire la mise en œuvre de la décision du Conseil.
6. Réduire les prérogatives de la magistrature militaire et rendre à l'ordre judiciaire les affaires qui ne sont pas liées à la sécurité des forces armées ou à la sécurité de l'État, au terrorisme ou à l'espionnage
7. Moderniser les bâtiments des palais de justice et leurs équipements, qui sont dans un état inacceptable.
8. Pourvoir les postes vacants, notamment pour les auxiliaires de justice<sup>191</sup>
9. Assurer la formation continue des magistrats<sup>192</sup>.
10. Réorganiser le ministère de justice, et de réorganiser les rapports entre ses rouages et le corps judiciaire
11. Mécaniser d'une manière globale les opérations du ministère de justice et du pouvoir judiciaire
12. Remettre en question toutes les législations juridiques et de les moderniser pour les conformer à la convention des Nations Unies pour la lutte anti-corruption (UNCAC)
13. Mettre en place des tribunaux spécialisés dans divers domaines tels que l'informatique, l'assurance, les banques, l'agriculture, l'industrie, les services divers et les communications, à condition que les juges soient entraînés au contenu des développements et des changements dans lesquels ils ont eu lieu, afin qu'ils puissent trancher sur ceux-ci d'une manière savante et moderne, donner gain de cause à l'ayant-droit, et infliger des sanctions aux contrevenants, aux corrupteurs et aux corrompus d'une manière équitable et au cours d'un délai raisonnable. Malheureusement, une loi qui protège les dénonciateurs de corruption fait toujours défaut au Liban.

---

<sup>191</sup>Le président Choukri Sader, lors de la conférence sur les problématiques de la justice au Liban et les solutions avancées, qui se sont tenue le 29 juin 2011 à la Maison de l'avocat, barreau de Beyrouth.

<sup>192</sup> Document présenté par Monsieur le juge Ghaleb Ghanem, Membre du Haut Conseil de la Magistrature et Président du Commission de Législation et de Justice (Affaires Judiciaires au Liban).



## Le secteur public

## Introduction

D'après la définition de Transparency International, le secteur public comprend les organismes publics qui offrent des biens et des services octroyés fournis par le gouvernement et au gouvernement. Les fonctionnaires aident le gouvernement à élaborer des politiques, à exécuter des décisions et à gérer les services publics. Le secteur public comprend toutes les institutions publiques et les organismes de la fonction publique (les services gouvernementaux).

Tout Libanais, sans aucune distinction, a le droit de travailler dans la fonction publique. En principe seuls la compétence et le mérite comptent. Des concours sont organisés par le Conseil de la fonction publique. Néanmoins, d'autres voies de sélection, comme le recours aux contractuels, aux journaliers et au PNUD, ont remplacé remplacent dans certains cas les concours. À l'heure actuelle, l'administration a besoin d'être réformée, notamment pour combler les lacunes de la structure administrative.

Le secteur public au Liban dispose de très peu de ressources, et les revenus des fonctionnaires n'ont pas été revalorisés sur la grille des salaires depuis fort longtemps.

Bien que plusieurs lois garantissent l'indépendance du secteur public, il existe en pratique des ingérences politiques systématiques et intensives dans les activités du secteur public.

La législation libanaise impose aux hauts fonctionnaires de l'administration de déclarer leurs actifs et leurs revenus, même si cette déclaration reste secrète.

Les dispositions des règlements garantissant la responsabilisation des fonctionnaires sont rarement appliquées. Cette situation s'explique notamment par la pénurie des ressources humaines au sein des organes de contrôle et par l'absence d'un médiateur de la République.

Il existe une direction générale pour les adjudications au sein de l'Inspection Centrale dont les statuts ont été établis en 1959<sup>193</sup> et qui se charge de la gestion et du contrôle des opérations

---

<sup>193</sup> Décret 59/2862.

générales. Elle a été fondée sous le président feu Fouad Chéhab, mais malheureusement, les législations modernes dans divers secteurs et liés aux profits de toutes sortes et aux achats gouvernementaux et non seulement aux adjudications, sont restées étrangères au secteur public et n'ont pas été développées, ce qui a mené à des décisions aveugles ayant accordé aux administrations et aux institutions publiques le droit d'effectuer leurs adjudications et leurs enchères, ainsi que d'autres sources de profit indépendamment de la direction générale des adjudications. Il en a résulté une divergence de compétences et un grave désordre inouï permettant à la corruption de s'y insinuer.

Les documents relatifs aux appels d'offres et aux contrats gouvernementaux ne comportent aucune clause relative à la lutte contre la corruption. Les exemplaires imprimés des déclarations, les données et les couvertures préparées par la Direction des marchés publics sont mis à la disposition des personnes désireuses de prendre part aux appels d'offres sans contrepartie<sup>194</sup>.

En 2013, la Direction des appels d'offres a contrôlé le niveau d'engagement des directions publiques relativement à l'adoption de normes uniques. La troisième de couverture exigée par la Direction des appels d'offres pour y déposer les documents relatifs à l'appel a été unifiée dans la forme pour toutes les offres relatives présentées, afin de limiter la possibilité d'apposer un signe distinctif quelconque sur le document<sup>195</sup>.

Le secteur public libanais vit une période de transition très risquée. Néanmoins, si cette période est bien gérée par les responsables de ce secteur, elle constituera l'occasion de faire accéder le pays tout entier à un niveau avancé de régularité et de développement ; autrement, elle signera le coup de grâce des composantes restantes de l'État.

La crise actuelle se caractérise par ce qui suit :

1. Le système est incapable, dans ses mécanismes actuels, d'élire un président de la République.
2. Les ministres sont incapables de trouver un mécanisme d'application des articles de la Constitution qui, en cas de vacance de la présidence, investissent le Conseil des ministres des prérogatives du président de la République par intérim.
3. Les députés actuels sont incapables de produire une nouvelle Loi électorale, bien qu'ils aient tous refusé la tenue d'élections sous la loi en vertu de laquelle ils ont été élus, connue sous le nom de « loi de 1960 ».
4. Depuis les années 1990, des actes de négligence s'accumulent en matière de rectification des salaires et de promotion des fonctionnaires et des enseignants du secteur public, ce qui a abouti à une crise sociale prononcée sans précédent dans l'histoire du pays.

---

<sup>194</sup> Article 21 du règlement des marchés publics.

<sup>195</sup> Rapport annuel de la Direction des marchés publics contenu dans le rapport de l'Inspection centrale, 2013.

Les raisons de la crise qui étrangle le pays :

Les observateurs de cette crise se divisent en deux catégories :

1. Certains estiment que les racines de la crise résident dans le système lui-même ou que le système nécessite d'être réexaminé après plus de 70 ans d'application.
2. D'autres pensent que la crise provient des hommes politiques qui ont pris les rênes du pouvoir après l'accord du Taëf en 1990 et qui sont allés au-delà des textes constitutionnels et juridiques pour gérer les affaires du pays. C'est la raison pour laquelle les revendications se multiplient pour un retour à la Constitution, tout en soulignant que celle-ci ne représente pas un point de vue, mais constitue un texte clair dont l'interprétation et l'application sont exclusivement soumises à la raison.

En tout état de cause, il faut, pour en finir avec cette crise, adopter l'Etat de Droit et des institutions en actes comme en paroles, et de soumettre tout le monde à la responsabilisation, de telle sorte que la considération première et dernière, pour le responsable de l'ordre public, soit la modernisation des législations, pour que l'application des dispositions de la loi devienne favorable aux développements qui sont survenus dans le secteur public après les années soixante du siècle révolu

Le tableau suivant montre les indicateurs qui résument l'évaluation du secteur public en termes de capacité de gouvernance interne, de règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité libanais. La partie restante comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>Secteur public</b>			
<b>Score total du pilier : 36,3 / 100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> <b>38,3 / 100</b>	Ressources	-	50
	Indépendance	65	0
<b>Gouvernance</b> <b>37,5 / 100</b>	Transparence	50	50
	Responsabilisation	50	0
	Intégrité	75	0
<b>Rôle</b> <b>33,3 / 100</b>	Sensibilisation/Éducation du public	0	
	Coopération avec les institutions publiques, les organisations de la société civile et les organismes spécialisés dans la prévention et la lutte contre la corruption	50	
	Réduction des risques de corruption grâce à la protection de l'intégrité dans le domaine des achats publics	50	

L'évaluation de l'indicateur se base sur la réponse à chaque question posée dans cette étude, et varie entre zéro et cent.

**1-** En ce qui concerne les dispositions juridiques :

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.

**2 -** En ce qui concerne la pratique :

- Un score zéro correspond à l'inexistence de pratique.
- Un score 50 correspond à l'existence de pratiques incomplètes.
- Un score 100 correspond à l'existence de pratiques appliquées.

# Structure et organisation

1. Le pouvoir exécutif
2. Le pouvoir législatif
3. Les ministères
4. Les Mohafazat (provinces)
5. Les municipalités
6. L'Université libanaise
7. Le pouvoir judiciaire
8. Les institutions publiques
9. Les hôpitaux publics
10. Les bibliothèques publiques

On compte 31 directions et administrations publiques, conseils et autorités rattachées au premier ministre. Il s'agit notamment des organes suivants :<sup>196</sup>

- Le secrétariat général de la présidence du conseil des ministres
- les organes de contrôle : le Conseil de la fonction publique, l'Inspection centrale, le Haut Comité de discipline, la Cour des comptes et le médiateur de la République (ou ombudsman) qui n'a pas encore été nommé et qui sera chargé de protéger les citoyens contre les mauvaises performances et les problèmes de gestion de l'administration des institutions du secteur public ;
- les directions générales : la Direction générale des statistiques centrales et la Direction générale de la sécurité de l'État ;
- les tribunaux juridiques et confessionnels : les tribunaux juridiques, les tribunaux juridiques jaafarites, les tribunaux juridiques druzes et le Conseil confessionnel des tribunaux druzes ;
- les organes chargés de la délivrance des fatwas sunnites et jaafarites ;
- les conseils religieux, le Conseil supérieur islamique chiite, le Conseil islamique alaouite, le Conseil confessionnel de la communauté des unitariens druzes et le cheikh El Akl de la communauté druze ;
- les conseils, les caisses et les comités, comme le Conseil national des recherches scientifiques, le Conseil du développement et de la reconstruction, le Conseil du Sud, le

<sup>196</sup> Site Internet du premier ministre, <http://www.pcm.gov.lb/arabic>.

Conseil supérieur de défense, le Conseil supérieur de la privatisation, le Conseil économique et social, la Caisse centrale des déplacés, le Haut Comité de secours et le Comité du Hajj et de la Oumra (grand et petit pèlerinage) ;

- les établissements publics, comme l'organisme public Elissar chargé de la rénovation de la banlieue sud de Beyrouth, l'Établissement public des marchés de consommation, l'Établissement public pour la promotion des investissements au Liban, l'Institut public de l'administration (établissement public), l'Établissement des archives et la Coopérative des fonctionnaires.

## Évaluation

### Capacité

#### Ressources (pratique)

1. Dans quelle mesure le secteur public dispose-t-il des ressources adéquates pour assumer ses obligations avec efficacité ?

**Score : 50**

Le secteur public bénéficie de quelques ressources, mais souffre d'importantes lacunes qui l'empêchent dans une certaine mesure d'accomplir ses fonctions. À titre d'exemple, des commentaires circulent à propos des biens du domaine maritime, du terrain de golf et de l'investissement dans la zone franche de l'aéroport de Beyrouth<sup>197</sup>, qui sont qualifiés de ressources marginalisées par l'État. Les contrats signés avec les investisseurs dans ce secteur sont loin de correspondre à ce qu'ils devraient être en réalité.

---

<sup>197</sup> Avis de la Cour des comptes conformément à l'avis consultatif no 1/98 du 14 janvier 1998. Le contrat est contraire aux règlements et aux lois en vigueur.



Par ailleurs, le financement fourni au secteur public n'est pas à la hauteur des exigences. Les salaires du secteur public sont jugés inappropriés pour garantir un niveau de vie correspondant au niveau économique du pays. Le système de salaires et d'indemnités n'attire pas les spécialistes locaux compétents, car les salaires ne vont pas de pair avec les tâches et responsabilités demandées aux employés en général, surtout dans les catégories supérieures, sans parler des Libanais expatriés<sup>198</sup>. A défaut d'appliquer les mécanismes de responsabilisation et d'imputabilité au fonctionnaire du secteur public, sa productivité se restreint et, au cas où des critères de responsabilisation et d'imputabilité sont adoptés au risque de licencier les fonctionnaires non productifs ou ceux ne s'acquittant pas de leurs tâches, ceci risque de réduire la corruption épidémique et de trouver des sources de financement à la grille des salaires promis, mais le problème exige plus que cela : il nécessite une restructuration globale du secteur public capable d'y organiser le cycle administratif, financier et économique et remet en question, par la suite, les ossatures de l'ensemble des administrations, des institutions et des municipalités.

Aussi la constitution libanaise garantit à tout Libanais le travail dans une fonction gouvernementale, sans discrimination, sauf lorsqu'il s'agit de mérite et de savoir-faire<sup>199</sup>. Pourtant, l'accord de Taëf, par le biais des amendements qu'il a introduits, a aboli le confessionnalisme politique des fonctions publiques, à condition que cette abolition soit mise en œuvre graduellement, sauf pour les fonctions de premier grade dont le nombre a été établi à 150 postes en plus de la répartition des sièges parlementaires et ministériels d'égal à égal entre musulmans et chrétiens. Après l'accord de Taëf, aucune étude savante de la situation du secteur public n'a été entreprise dans le but de l'organiser et de poser les mécanismes savants et pratiques pour son fonctionnement. Le crime qui a été commis était celui d'accorder au ministre le droit d'organiser et de gérer les affaires de son ministère ! C'est ainsi que le rôle des organes de contrôle a été neutralisé et aucune réforme n'a été menée au niveau de leur structure et de leurs compétences. Ils sont ainsi restés paralytiques et désemparés, sans qu'un seul mécanisme n'ait été posé pour publier les besoins des fonctions publiques dans les médias. Cet accord prévoit également une répartition à parts égales des postes parlementaires et ministériels entre les chrétiens et les musulmans. De plus, les concours de désignation des fonctionnaires publics sont annoncés, pour pourvoir aux postes du cadre établis depuis presque plus de cinquante ans, sur le site électronique du conseil de la fonction publique et ce, de longs délais avant la date de la tenue desdits concours. Encore ! La politique de la répartition des parts était l'une des catastrophes qui ont mené à un dysfonctionnement dont nous souffrons jusqu'à nos jours.

Il est regrettable de voir dans le secteur public quatre catégories sans aucune coordination entre elles et qui sont : le cadre qui regroupe les fonctionnaires titularisés qui ont été désignés

---

<sup>198</sup> <http://www.dawlati.gov.lb/about-us>.

<sup>199</sup> Article 12 de la Constitution libanaise.

après des concours d'entrée organisés par le conseil de la fonction publique et les administrations concernées dans les corps militaires, les trois catégories restantes étant les salariés, les fonctionnaires contractants et les fonctionnaires journaliers. La désignation de ces derniers est soumise à la fantaisie des ministres qui nomment leurs protégés et leurs clients sans aucun concours, ou examen de leur compétence, ni sans aucune formation aux fonctions qu'ils sont supposés remplir.

Ici apparaît le manque dans le nombre des fonctionnaires compétents. Le dysfonctionnement apparaît dans la prestation efficace des services publics. Pour autant, la corruption et les pots-de-vin font tâche d'huile et la pagaille dont nous souffrons se généralise.

La gestion moderne des ressources humaines doit comprendre les éléments suivants :

- La mise en place d'ossatures administratives favorables regroupant des unités spécialisées dans lesquelles opèrent des fonctionnaires hautement compétents formés aux fonctions qualifiées, spécifiques et mécanisées
- Les statuts spécifiant et caractérisant la grille des salaires et prenant en considération le niveau de vie dans le pays et l'indice de cherté, encore élémentaires et injustes vis-à-vis du fonctionnaire et n'ayant pas changé depuis près de vingt ans, ni fixé les salaires des salariés, des contractants et des fonctionnaires journaliers
- Des statuts d'évaluation et de gestion de la performance des fonctionnaires, inexistantes
- Des statuts de formation et de développement nécessaires à la construction des aptitudes des cadres humains de ceux en service, et des fonctionnaires récemment recrutés – si lesdits statuts existent, ils sont considérés squelettiques et limités.

Il est à noter que le grand nombre de postes vacants dans les administrations publiques<sup>200</sup> a entraîné un recours accru aux contractuels et aux salariés. Cependant, d'autres administrations connaissent un excédent d'effectif, comme les chemins de fer, les transports terrestres et l'enseignement<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> [www.al-akhbar.com](http://www.al-akhbar.com), 28 août 2013.

<sup>201</sup> Rapport de l'inspection académique et rapport annuel de la Direction des marchés publics en 2013, qui figure parmi le rapport de l'Inspection centrale.



## Indépendance (cadre légal)

### 2. Dans quelle mesure le secteur public est-il considéré indépendant en vertu de la loi ?

**Score : 65**

Les statuts de la fonction publique<sup>202</sup> ont limité exclusivement la sélection des fonctionnaires à un organe central spécialisé créé en 1995, le Conseil de la fonction publique. Ce Conseil est habilité à organiser les concours pour tous les ministères et les administrations de l'État. L'égalité est totale entre tous les candidats qui aspirent à occuper des postes dans la fonction publique et dans tous les ministères et administrations. Ainsi, ce système élimine toutes les ingérences politiques et les « pistons » déplacés en matière de nomination et de promotion des fonctionnaires du public. Néanmoins, aucune loi sur la neutralité professionnelle des fonctionnaires n'existe à ce jour.

Le fonctionnaire doit « s'inspirer de l'intérêt général dans l'exercice de ses fonctions et veiller à l'application de la loi et des règlements en vigueur sans aucun abus, aucune violation, ni aucune négligence »<sup>203</sup>.

Trois types de garantie protègent les droits du fonctionnaire<sup>204</sup> :

- Garantie administrative : Le fonctionnaire peut recourir au Conseil de la fonction publique ou à l'Inspection centrale et du conseil supérieur de discipline et rendre l'État redevable devant autrui de toute action non préjudiciable que le fonctionnaire a commise dans l'exercice de ses fonctions ou qui résulte de cet exercice. Le fonctionnaire bénéficie également de la garantie de ne pas être poursuivi ou de ne pas être déféré devant la justice pénale si le crime dont il est accusé résulte de sa fonction.
- Garantie judiciaire : Le fonctionnaire peut recourir à la justice pour demander l'annulation d'une décision ou d'un acte illégal(e) lui ayant porté préjudice, ou pour demander des dommages-intérêts pour un préjudice causé par l'administration. Au Liban, le Conseil d'État est chargé de recevoir les requêtes des fonctionnaires en la matière.

<sup>202</sup> Décret législatif no 112 du 12 juin 1959.

<sup>203</sup> Article 14, alinéa 1 du règlement des fonctionnaires et les différents amendements.

<sup>204</sup> La fonction publique et la direction des ressources humaines, Fawzi Hbeich, ancien ministre, publications Sader.

- Garantie législative : L'administration est tenue de se conformer *stricto sensu* aux dispositions du Code de la fonction publique et de rendre droit à tout fonctionnaire.

Bien qu'il existe plusieurs lois visant à garantir l'indépendance du secteur public, ces lois ne couvrent pas toutes les dimensions de cette indépendance. Nous remarquons que certaines dispositions juridiques présentent des lacunes.

## Indépendance (pratique)

3. Dans quelle mesure le secteur public est-il considéré indépendant d'un point de vue pratique ?

**Score : 0**

« Les ingérences des politiques ont eu un effet négatif sur la réalisation des réformes administratives proposées par le ministère du Développement administratif dans le cadre d'un plan d'action complet. La preuve en est le nombre impressionnant de postes vacants dans l'administration qui a frôlé les 70 %, ces postes ayant été pourvus à l'aide de différents types d'emplois contractuels ou par des emplois dans le cadre du PNUD »<sup>205</sup>.

Les hommes politiques interviennent régulièrement et intensivement dans les activités du secteur public.

Il est très rare que les fonctionnaires soient remplacés par suite d'un changement de gouvernement. Les systèmes juridiques relatifs au recrutement et à la promotion des fonctionnaires sont jugés inefficaces pour prévenir les ingérences politiques. De plus, les comités de sélection se trouvent dans l'incapacité d'agir à l'abri de l'ingérence des hommes politiques. En outre, les directeurs généraux ou les chefs de département ne jouissent pas de l'autorité de nommer ou de licencier leurs subordonnés. En s'appuyant sur les rapports qu'ils établissent, les services d'enquête, mènent une enquête auprès des employés accusés d'avoir enfreint les règles de conduite, et suggèrent les mesures à prendre. Ensuite, les services de rapport examinent le rapport rédigé par les services d'enquête, statuent sur les sanctions à imposer à l'employé contrevenant, et établissent les recommandations nécessaires. En se fondant sur ces deux rapports (des services d'enquête et de rapport), le président de l'Inspection centrale formule son avis sur chaque dossier, afin que l'Inspection centrale émette des décisions de conduite ou des recommandations de nature prescriptive.

---

<sup>205</sup> Bassam Al-Kantar, « ISO dans le secteur public libanais », [www.al-akhbar.com/mode](http://www.al-akhbar.com/mode), Société et économie, no 2089 du 28 août 2013.

En principe, les systèmes juridiques relatifs aux activités politiques des fonctionnaires ne garantissent pas l'indépendance de ces derniers. Il est interdit aux fonctionnaires d'adhérer à des partis politiques. Or la loi<sup>206</sup> a quelque peu modifié les statuts des fonctionnaires – qui interdisaient formellement l'adhésion aux partis politiques – et a permis aux fonctionnaires de prendre part à la vie politique et d'adhérer à des partis, à condition de n'avoir aucune mission et de n'occuper aucun poste à responsabilité au sein du parti<sup>207</sup>. Aucun organe ne protège le secteur public des ingérences politiques.

## Gouvernance

### Transparence (Cadre légal)

4. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions juridiques mises en œuvre pour garantir la transparence dans la gestion des ressources humaines, financières et informatiques du secteur public ?

**Score : 50**

Bien qu'il existe une série de lois et de dispositions juridiques, celles-ci ne couvrent pas toutes les dimensions relatives à la transparence du secteur public, d'autant plus que certaines dispositions présentent des lacunes.

La loi libanaise<sup>208</sup> impose aux hauts responsables des entités du secteur public de déclarer leurs actifs, leurs revenus et leurs intérêts financiers. Ceci est appliqué en général, mais aucune action n'est menée pour vérifier la véracité des déclarations produites.

En réalité, les administrations du secteur public ne disposent pas des moyens nécessaires pour accéder à des informations publiques. Ces moyens permettraient de faciliter l'accès des responsables et des citoyens, sur un pied d'égalité, aux informations concernant les employés

<sup>206</sup> Loi no 144 du 6 mai 1992.

<sup>207</sup> Article 14, alinéa 5 du statut des fonctionnaires en vertu de la loi no 144 du 6 mai 1992.

<sup>208</sup> Loi contre l'enrichissement illicite.

ou les services. Bien que certaines administrations aient mis en place des sites Web, ceux-ci sont toujours incomplets et insuffisants<sup>209</sup>.

Les marchés publics (*public procurement*) sont régis par les dispositions du Code de comptabilité publique<sup>210</sup> et du règlement des appels d'offre<sup>211</sup>. Ces règlements, bien qu'anciens, garantissent les principes de concurrence, d'égalité et de publicité, reste l'application. Ils abordent l'évaluation des besoins, la contractualisation (sous-traitance) et la mise en œuvre des contrats.

La loi libanaise a prévu la formation du Conseil de la fonction publique<sup>212</sup> et l'a investi de plusieurs fonctions : les nominations dans le secteur public, la détermination des besoins des fonctionnaires dans toutes les administrations publiques, ainsi que la tenue d'examens et l'approbation des listes de candidats éligibles pour accéder au secteur public. Conformément à la loi, les vacances de poste doivent faire l'objet d'annonces publiques, afin de garantir une concurrence intègre et ouverte.

Concernant le pouvoir discrétionnaire accordé aux ministres en vertu de l'accord de Taëf, il est considéré comme la cause du contournement de tous les règlements de la structure administrative et financière du secteur public<sup>213</sup>.



## Transparence (pratique)

- 5. Dans quelle mesure les dispositions juridiques relatives à la transparence de la gestion des ressources humaines, financières et informatiques sont-elles appliquées avec efficacité dans le secteur public ?**

**Score : 50**

Bien que le public ait accès aux informations relatives à l'organisation et à la conduite des affaires du secteur public, aux décisions liées à ces affaires et au processus de prise de décisions, cet accès constitue généralement un processus difficile, fatigant et chronophage.

<sup>209</sup> <http://www.lebarmy.gov.lb/ar/news/?28544>.

<sup>210</sup> Code de la comptabilité publique promulgué par décret 63/14969.

<sup>211</sup> Règlement des appels d'offres promulgué par décret 59/2866.

<sup>212</sup> <http://www.csb.gov.lb/Presidency/construction.aspx>.

Décret législatif no 55/12 du 7 janvier 1955.

<sup>213</sup> Code de l'intégrité nationale au Liban – 2011, p. 91.

Si les citoyens peuvent accéder aux informations relatives aux activités du secteur public, il n'est pas possible d'accéder aux dossiers relatifs aux citoyens conservés par les autorités du secteur public. Aucune déclaration publique n'est faite sur les actifs des fonctionnaires. En pratique, les informations relatives aux achats publics ne sont pas disponibles de manière intégrale<sup>214</sup>.

La Direction des marchés publics à l'Inspection centrale publie sur ses sites électroniques toutes les annonces relatives aux contrats qui passent par son truchement au moins quinze jours à l'avance. De plus, ces annonces sont publiées à la demande de la Direction des marchés publics au *Journal officiel* et au moins dans trois quotidiens. Certes, la Direction des marchés publics remplit ses missions conformément aux dispositions juridiques<sup>215</sup> relatives, d'une part, à la conformité des cahiers des charges aux lois et règlements et, d'autre part, à l'absence d'entrave à la concurrence, à la répartition des offres ou à leur regroupement artificiel, comme dans le cas de l'appel d'offres relatif à la sous-traitance des plaques d'immatriculation pour les permis de conduire et la codification des plaques et des permis (soit trois à quatre appels d'offres)<sup>216</sup>; mais cela reste insuffisant, car il est nécessaire que ces opérations soient contrôlées par des organes de contrôle et des commissions de réception pour s'assurer de la conformité aux dispositions des cahiers des charges connexes<sup>217</sup>.

En principe, les vacances de poste sont annoncées publiquement, afin de garantir une concurrence intègre et ouverte pour toutes les régions. Pourtant, en pratique, certaines administrations et institutions gouvernementales promeuvent ou embauchent des employés pour leurs postes vacants de manière discrétionnaire, sans émettre une annonce comme le requiert pourtant la loi.

---

<sup>214</sup> Entretien personnel avec un employé de l'Inspection centrale qui a souhaité conserver l'anonymat.

<sup>215</sup> Article 17 du décret 59/2866.

<sup>216</sup> [Altaharri.com/khas/altaharri/com](http://altaharri.com/khas/altaharri/com), 15 novembre 2014.

<sup>217</sup> Rapport annuel de la Direction des marchés publics, dans le rapport de l'Inspection centrale en 2013.

## Responsabilité (Cadre légal)

6. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions juridiques qui assurent la responsabilisation des membres du secteur public pour leurs actes et agissements ?

**Score : 50**

Il existe une série de lois, mais elles ne couvrent pas toutes les dimensions de la responsabilisation des fonctionnaires, d'autant plus que certaines dispositions juridiques présentent des lacunes.

Aucune politique officielle n'existe concernant la dénonciation de la corruption et des corrompus, mais nous remarquons que les dénonciations servent parfois l'intérêt de ceux à qui cela profite. De plus, aucune loi au Liban ne protège les dénonciateurs de corruption.

Des mécanismes de contrôle sont prévus par la loi<sup>218</sup>. Si, par le passé, ces mécanismes étaient jugés efficaces, bien organisés et intègres, ils sont aujourd'hui inopérants. Cette absence de contrôle sur les administrations facilite le gaspillage des deniers publics !<sup>219</sup>

Il est possible d'adresser des accusations contre un fonctionnaire qui a infligé des dommages à son administration. À titre d'exemple, la divulgation des secrets du métier par un fonctionnaire, après son départ à la retraite, constitue un acte passible de poursuites disciplinaires<sup>220</sup>. Il en est de même pour les pots-de-vin.

Des mécanismes de contrôle des fonctionnaires par l'Inspection centrale existent. Le Conseil supérieur de discipline se charge de poursuivre les fonctionnaires accusés d'avoir enfreint les lois et règlements en vigueur et il applique des sanctions. La Cour des comptes chargée de la juridiction financière contrôle l'utilisation de l'argent public.

Le législateur libanais a prévu certaines fautes ou infractions de comportement<sup>221</sup>. Ces fautes englobent notamment le non-respect de l'autorité du supérieur immédiat, la désobéissance des directives de ce dernier, le manque de rapidité, de précision et de dévouement dans l'exécution des formalités, la publication de discours et d'articles sans l'autorisation écrite du chef d'administration, l'adhésion à des organisations et syndicats professionnels, les grèves de

<sup>218</sup> Organes de contrôle.

<sup>219</sup> <http://www.al-akhbar.com/node/172613>.

<sup>220</sup> Article 15, alinéa 8 du statut des fonctionnaires.

<sup>221</sup> Articles 14 et 15 du statut du fonctionnaire, décret législatif no 59/112.



travail ou l'incitation à la grève, l'exercice de professions commerciales ou industrielles, ou la divulgation d'informations officielles.

## Responsabilité (pratique)

7. Dans quelle mesure les fonctionnaires doivent-ils être responsabilisés pour leurs actes et agissements d'un point de vue pratique ?

**Score : 0**

Les dispositions juridiques existant au Liban ne sont pas du tout appliquées en la matière, et d'un point de vue pratique, les lois en vigueur ne sont aucunement efficaces pour garantir la responsabilisation des fonctionnaires quant à leurs agissements.

Dans un contexte entaché de favoritisme et marqué par une pénurie de ressources humaines au sein des organes de contrôle<sup>222</sup>, l'exercice du contrôle et de responsabilisation au niveau des administrations publiques est inefficace et inutile. En conséquence, nombreux sont les dossiers de corruption et de gaspillage de fonds publics qui échappent toujours au contrôle et à la responsabilisation<sup>223</sup>, malgré l'existence d'une multitude d'organes de contrôle. Dans ce contexte, il est à noter que le Liban ne possède pas de système efficace de gestion des griefs, à l'instar d'un médiateur de la République.

## Intégrité (Cadre légal)

8. Dans quelle mesure les dispositions juridiques garantissant l'intégrité des fonctionnaires sont-elles appliquées ?

**Score : 60**

Des dispositions juridiques quasi complètes garantissent l'intégrité des fonctionnaires du secteur public.

<sup>222</sup> Magistrat de la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat.

<sup>223</sup> <http://www.aliwaa.com/Article.aspx?ArticleId=120352>.

Aucun code de déontologie ne vise les fonctionnaires. L'offre ou l'acceptation de pots-de-vin par les fonctionnaires est considérée comme un crime en vertu de la loi. Les lois libanaises<sup>224</sup> criminalisent la plupart des actes allant à l'encontre de la Convention des Nations Unies contre la corruption : la corruption active des fonctionnaires, le trafic d'influence, l'abus de pouvoir, l'enrichissement illicite, ainsi que la soustraction, le détournement ou tout autre usage illicite de biens par un agent public.

Les lois libanaises consacrent la responsabilité pénale des personnes morales pour les actions de leurs directeurs, membres de conseils d'administration, représentants et employés, quand leurs actions sont menées au nom des personnes susmentionnées, ou par les moyens de celles-ci<sup>225</sup>. En outre, est passible de sanction tout fonctionnaire qui enrichit ou essaie d'enrichir illicitement des personnes sous contrat avec l'administration, ou qui commet une erreur, un manquement ou un acte de négligence susceptible d'infliger des dommages matériels aux fonds publics ou aux fonds déposés auprès de la trésorerie<sup>226</sup>.

Par ailleurs, la conclusion d'un pacte d'intégrité lors de la passation de marchés publics n'est pas exigée.

Pour ce qui est des achats publics, les documents d'adjudication/les contrats ne comprennent aucun paragraphe relatif à la lutte contre la corruption. Le pacte d'intégrité consiste en un accord et un engagement entre le gouvernement et les soumissionnaires aux adjudications publiques, qui vise à interdire aux signataires de verser, d'offrir, de réclamer ou d'accepter des pots-de-vin<sup>227</sup>. Ce pacte fait partie des pactes d'intégrité des achats publics.

## Intégrité (pratique)

### 9. Dans quelle mesure l'intégrité des employés du secteur public est-elle assurée d'un point de vue pratique ?

**Score : 0**

Les agissements et activités visant à garantir l'intégrité des fonctionnaires sont presque totalement absents, à tel point que toutes les inconduites sont commises en toute impunité dans la plupart des cas, ce qui a engendré une corruption généralisée dans le secteur public<sup>228</sup>.

<sup>224</sup> Code pénal, articles 351 à 366.

<sup>225</sup> Article 210 du Code pénal.

<sup>226</sup> Article 60 du Code de la Cour des comptes.

<sup>227</sup> <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/integrity-pacts-in-pub>.

<sup>228</sup> L'Association libanaise pour la promotion de la transparence.

Le code de conduite existant ne comprend aucune disposition relative aux cadeaux et à l'hébergement, ni aucune contrainte concernant les postes qu'un fonctionnaire peut occuper après avoir servi au sein de la fonction publique.

Ces règles et règlements ne sont pas abordés lors des séances de formation des employés organisées par le Conseil de la fonction publique ; cependant, celles-ci sont formelles et peu efficaces<sup>229</sup>.

En général, comme les lois ne l'imposent pas, les dispositions des paragraphes sur la lutte contre la corruption énoncées dans les documents d'adjudication/contrats ne sont pas respectées dans les achats publics.

Parmi ses prérogatives et responsabilités, le directeur général est tenu d'élaborer, avant la fin de chaque semestre, un rapport dans lequel il passe en revue le cas des fonctionnaires. Ce rapport est soumis au ministre et des copies sont adressées au Conseil de la fonction publique et à l'Inspection centrale<sup>230</sup>.

## Rôle

### Sensibilisation/éducation du public

**10. Dans quelle mesure le secteur public œuvre-t-il pour informer et aviser le public de son rôle dans la lutte contre la corruption ?**

**Score : 0**

Le secteur public au Liban ne sensibilise pas le public sur les dangers de la corruption et sur le rôle du citoyen dans la lutte contre ce fléau.

En particulier, le secteur ne gère aucun programme spécifique pour informer le public des méfaits de la corruption et des moyens de la réduire. Certains ministères ont établi des bureaux de plaintes auxquels la population peut avoir recours ; mais les citoyens doutent de l'efficacité de ce système de plaintes.

<sup>229</sup> Entretien personnel avec le directeur d'un des organes de contrôle qui a souhaité garder l'anonymat.

<sup>230</sup> Entretien personnel avec Madame Neemat Kanaan, ancienne directrice générale au ministère des Affaires sociales.

Malheureusement, à ce jour, la loi n° 644 datée du 4 février 2005, concernant l'établissement d'un médiateur de la République, n'a toujours pas été mise en œuvre. Il est à noter que la nomination d'un médiateur de la République contribuerait largement à traiter les plaintes des citoyens et à surmonter les difficultés qui empêchent l'accès de ces derniers à leurs droits.

Il convient de signaler ici les fonctions et les tâches du ministre d'Etat des affaires de développement administratif qui a créé le premier portefeuille ministériel des affaires de réforme administrative à la suite d'un plan global pour le développement de l'administration publique, et dont la modernisation a été effectuée sous le président Fouad Chéhab (1959 – 1960) en l'occurrence, en 1961. Le portefeuille du ministre d'Etat pour les affaires de réforme administrative a subsisté dans les gouvernements successifs mais devait connaître des périodes d'intermittence dans les années 1973, 1974 et 1981. En revanche, ledit portefeuille a survécu normalement de 1990 jusqu'à nos jours, hormis dans le gouvernement du président Rachid El Solh en 1992, qui est venu contrôler les élections parlementaires ayant eu lieu cette année-là

En 1995, un accord est intervenu avec la Banque Internationale en vertu de la loi No. 484 du 8 /1/1995, en vue de fonder un bureau de ministre d'Etat pour la réforme administrative, dont la banque financerait 80 % des dépenses, à condition que l'Etat couvre 20 % des frais. Le plan des Nations Unies de secours UNDP s'est vu attribuer la mission de coordination avec les autorités libanaises. L'ossature du bureau du ministre d'Etat pour les affaires de réforme administrative a été établie, celle-ci étant constituée de deux unités de base et qui sont : l'unité du développement administratif et l'unité de la coopération technique



## La coopération avec les institutions publiques, les organisations de la société civile et les organismes privés dans la prévention de la corruption/la lutte contre la corruption

**11. Dans quelle mesure le secteur public coopère-t-il avec les organes de contrôle public, les organismes de commerce et d'affaires et la société civile dans le cadre d'initiatives de lutte contre la corruption ?**

**Score : 50**

Si le secteur public coopère avec les autres parties concernées dans les initiatives de lutte contre la corruption, son rôle se résume généralement à réagir. De plus, ces initiatives ne sont pas assez respectées ou soutenues par les hauts responsables du secteur public.

Le Liban dispose d'un comité ministériel pour la lutte contre la corruption, fondé en vertu de la décision ministérielle n° 156,<sup>231</sup> datée du 27 décembre 2011, **dont l'objectif est de promouvoir le système législatif pour lutter contre la corruption**. Dans le cadre de ce comité, des efforts sont déployés pour promulguer, en collaboration avec des représentants des parties officielles et non officielles et des experts internationaux, des lois dans différents domaines, notamment l'enrichissement illicite, le droit à l'accès aux informations, la protection des dénonciateurs de corruption, l'établissement d'une commission nationale de lutte contre la corruption, les contrats publics et les conflits d'intérêts.

Parallèlement, les citoyens libanais souffrent de la médiocrité des services, du caractère très compliqué des procédures, du retard dans les formalités, en plus de la corruption ou de l'ingérence illégitime des hommes politiques dans des affaires relevant de l'administration publique.

À cela s'ajoute le fait que les administrations et institutions publiques excluent la société civile des discussions portant sur les politiques, programmes et projets, négligeant ainsi ses positions et ses remarques. En outre, les administrations et institutions publiques ne déploient pas assez d'efforts pour expliquer ces politiques et ces programmes et les promouvoir avec efficacité. Par conséquent, ces deux parties sont liées par une relation de dominant/dominé, plutôt que par une relation caractérisée par l'interaction et la participation mutuelle dans les affaires relatives aux services publics.

Le soutien et le développement de la société civile, ainsi que la multitude des choix disponibles, donnent aux citoyens et aux institutions professionnelles la possibilité de participer à la création de garanties essentielles, qui contribuent à renforcer la légitimité de l'administration publique. En effet, la présence d'une société civile solide et active est considérée comme l'une des conditions fondamentales de la bonne gouvernance.

---

<sup>231</sup> [www.omsar.gov.lb/cutures/as-LB/programs/transparency/projects/pages/anticorruption.aspx](http://www.omsar.gov.lb/cutures/as-LB/programs/transparency/projects/pages/anticorruption.aspx).

## La réduction des risques de corruption à travers la protection de l'intégrité dans le domaine des achats publics

12. Dans quelle mesure existe-t-il un cadre d'action efficace pour protéger l'intégrité des procédures des achats publics, y compris des sanctions concrètes contre les fournisseurs et les responsables gouvernementaux aux comportements inadéquats, et des mécanismes de requête et de plainte ?

**Score : 50**

Si le Code pénal contient des dispositions en la matière, elles ne sont pas appliquées en ce qui concerne les achats publics et sont, en pratique, souvent négligées dans une large mesure. Par ailleurs, les mécanismes de recours ou de plainte sont inexistantes dans les textes. Les participants aux appels d'offres peuvent présenter leurs contestations à la Direction des marchés publics, qui les transfère aux commissions pour examen. Les contestations sont ensuite rattachées au dossier rendu au ministère, qui le soumet au contrôle de la Cour des comptes, l'autorité compétente en la matière. Cette procédure n'est pas prévue dans les textes et la loi n'interdit pas de la suivre. Elle existe depuis deux ans et demi. La Cour a la possibilité de récuser la contestation s'il s'avère qu'elle n'est pas fondée. Elle peut également interroger les membres de la Commission et les fonctionnaires s'ils enfreignent les dispositions des textes relatifs à la gestion des finances publiques. Leurs actes sont soumis aux sanctions prévues par le Code de la Cour des comptes<sup>232</sup>.

Les adjudications représentent une règle générale dans la loi libanaise, et l'attribution des contrats s'effectue de différentes manières :

1. de gré à gré ;
2. par adjudication sous enveloppe cachetée, ouverte aux spécialistes ayant les qualifications requises ;
3. par adjudication mondiale restreinte aux entreprises ayant les qualifications requises pour l'exécution de grands projets de haute technicité, comme la construction de barrages.

La loi prévoit des exceptions en matière d'appels d'offres<sup>233</sup>, de marchés de gré à gré<sup>234</sup> et d'accords scellés en vertu de relevés ou de factures<sup>235</sup>.

<sup>232</sup> Articles 60 et 61 de Code de la Cour des comptes.

<sup>233</sup> Article 145 du Code de la comptabilité publique.

Dans la pratique, le choix se porte sur les appels d'offres et les marchés de gré à gré, parfois lorsque les conditions juridiques sont remplies et d'autres fois pour éviter les procédures de contrôle<sup>236</sup>. De nos jours, la plupart des marchés sont donc conclus de manière consensuelle, ce que reflètent le rapport annuel de la Direction des adjudications et la liste de ces adjudications, selon laquelle les contrats attribués ne dépassent pas 200 milliards de livres libanaises (soit 133,33 millions de dollars), alors que le montant total des contrats attribués par l'État s'élève à 2 000 milliards de livres libanaises (1 333 millions de dollars) ; cela signifie que 80 % des attributions ont été effectuées de gré à gré<sup>237</sup>. Le même constat peut être fait sur les exceptions aux adjudications publiques qui s'appliquent lorsque les dépenses sont réparties. Les marchés s'effectuent alors de gré à gré et une annexe est ajoutée ultérieurement. Ces opérations se déroulent au sein de plusieurs administrations et institutions publiques. Il est à noter que la répartition des concessions à de petites adjudications inférieures à 100 millions de livres libanaises n'est pas soumise au contrôle de la Direction des marchés publics à l'Inspection centrale. Il s'agit d'un contournement de la loi dans le texte et l'esprit.

Le respect des normes de concurrence en matière de publicité, d'égalité et de transparence est garanti par des règles juridiques. Néanmoins, l'essentiel du problème réside dans l'application<sup>238</sup>. Les cahiers des charges générales et spécifiques existent également, mais ils ne sont pas toujours utilisés ; la plupart d'entre eux sont d'ailleurs anciens, datant des années 1940. L'Institut des finances au ministère des Finances a établi des cahiers des charges types, mais non contraignants, qui sont utilisés à titre informatif en attendant la promulgation des décrets d'application.

La Direction des adjudications, rattachée à l'Inspection centrale, constitue l'organe chargé du contrôle et de la supervision des activités relatives aux achats publics effectués, à titre exclusif, par les administrations de l'État, à l'exception des administrations militaires et sécuritaires. Cette Direction est censée être indépendante. Ses compétences s'étendent non seulement aux administrations de l'État et aux institutions publiques, mais également aux municipalités, car ces administrations concluent elles-mêmes leurs contrats et ne sont soumises qu'au contrôle a posteriori de la Cour des comptes, ce qui retarde la découverte éventuelle des erreurs et des infractions. L'opinion publique remet en question la crédibilité des accords conclus entre les institutions publiques et les municipalités, ce qui a contraint le Conseil des ministres à charger la Direction des marchés publics d'en conclure quelques-uns<sup>239</sup>.

---

<sup>234</sup> Article 147 du Code de la comptabilité publique.

<sup>235</sup> Article 151 du code de la comptabilité publique.

<sup>236</sup> Entretien personnel avec l'un des inspecteurs de la Direction de l'inspection centrale.

<sup>237</sup> Entretien personnel avec Mohammad Chamseddine, Société internationale de l'information.

<sup>238</sup> Entretien personnel avec l'un des inspecteurs de la Direction de l'inspection centrale.

<sup>239</sup> Deux décisions du Conseil des ministres, nos 54 et 57 en 2012.

Une classification des entrepreneurs est disponible, mais la loi requiert seulement que l'évaluation des offres soit endossée par des personnes différentes de celles chargées de la préparation des cahiers de charges/documents d'adjudication<sup>240</sup>.

Les décisions de sélection des adjudicataires des marchés publics sont publiquement annoncées, mais aucune procédure ne prévoit le réexamen des décisions adoptées en matière d'achats publics. Une telle procédure n'est même pas mise en œuvre dans la pratique<sup>241</sup>.

La loi libanaise n'interdit pas le contrôle des sous-traitances gouvernementales par la société civile, mais ce contrôle n'est pas efficace. Bien que les infractions pénales en matière d'achats publics perpétrées à l'encontre de l'administration publique soient passibles de sanctions administratives<sup>242</sup>, il est regrettable que personne n'ait jamais été sanctionné pour de telles infractions. Si les organes de contrôle exerçaient leurs prérogatives, personne n'oserait, ni le fonctionnaire, ni le concessionnaire, enfreindre la loi. L'adjudication annuelle du contrat d'entretien des voies et des évacuations d'eau conclu par le ministère des Travaux publics (censé s'occuper de la maintenance des voies et des conduites d'eau) représente un autre exemple probant.

Si ces transactions sont exécutées selon les règles établies, et que l'entrepreneur respectait le cahier des charges, les choses n'en seraient pas là tous les ans à chaque pluie. La dernière en date, ce qui est arrivé cette année (2014) tout comme 2013, lorsque les automobilistes s'étaient fait coincer à l'intérieur du tunnel menant à l'aéroport de Beyrouth, près de treize heures en raison des eaux qui ont submergé les voies de passage.

## Suggestions

1. Modifier la Loi contre l'enrichissement illicite n° 154, en date du 27 décembre 1999, pour l'harmoniser avec la définition du délit énoncée dans la Convention des Nations Unies contre la corruption et rendre le système de déclaration financière plus efficace et compétent.
2. Assurer des moyens adéquats pour enquêter efficacement sur les cas d'enrichissement et éliminer les obstacles procéduraux qui entravent actuellement et ont entravé durant des années l'application de cette loi. Demander aux fonctionnaires non productifs de

<sup>240</sup> Entretien personnel avec l'un des inspecteurs de la Direction de l'inspection centrale ayant souhaité garder l'anonymat.

<sup>241</sup> Entretien personnel avec l'un des inspecteurs de la Direction de l'inspection centrale ayant souhaité garder l'anonymat.

<sup>242</sup> Entretien personnel avec l'un des inspecteurs de la Direction de l'inspection centrale ayant souhaité garder l'anonymat.



rendre des comptes et adopter une politique de réforme radicale pour optimiser les dépenses.

3. Faire pression et œuvrer pour la ratification de la grille des salaires.
4. Promouvoir les règles de bonne gouvernance et ancrer les concepts de transparence et de responsabilisation.
5. Activer et utiliser les technologies de l'information et mettre en place un portail électronique du gouvernement.
6. Restructurer et mettre à jour les rôles et les fonctions des organes de contrôle.
7. Imposer la signature du Pacte d'intégrité pour tous les marchés publics.
8. Mettre à jour la Loi sur les contrats publics en donnant à la Direction des marchés publics les compétences nécessaires pour exercer son rôle de contrôle.
9. Développer et renforcer les capacités techniques et humaines au sein de la Direction des marchés publics à l'Inspection centrale, de sorte qu'elle puisse exercer le rôle de contrôle qui lui revient depuis 1959<sup>243</sup>.
10. Nommer les employés aux postes de direction dans les administrations et les institutions conformément aux normes de compétence et de mérite et sur la base d'un système d'évaluation et de gestion des performances, **respecter la parité entre chrétiens et musulmans, et augmenter le nombre de femmes parmi ces employés.**
11. Mettre à jour le statut des fonctionnaires.

---

<sup>243</sup> Rapport annuel de la Direction des marchés publics, dans le rapport de l'Inspection centrale en 2013.



## La Commission de supervision des élections

# La Commission de supervision des élections

## Introduction

Transparency International définit la commission électorale comme l'instance chargée de gérer les élections et de mettre en œuvre de façon intègre et impartiale les procédures établies par le cadre juridique électoral. Dans certains cas, la commission est également investie de l'élaboration de systèmes électoraux<sup>244</sup>.

La première Commission de supervision des élections législatives a été constituée en 2009. Comme le prévoyait la loi, sa mission a pris fin six mois après la fin des élections législatives. Au Liban, la mission de la commission n'est pas permanente. Les membres de la commission sont nommés par décret du Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur et des Municipalités. Leur mandat débute à compter de la parution du décret de leur nomination.

La législation libanaise n'a prévu aucun délai clair pour ce qui est de nommer une autre commission chargée de superviser de futures élections législatives. La Commission de législation et de consultation du ministère de la Justice<sup>245</sup> considère que la Commission de supervision des élections est déjà nommée, complètement constituée et techniquement prête pour remplir ses missions et exercer ses compétences à compter de la parution du décret appelant les corps électoraux<sup>246</sup>.

Dans la mesure où sa mission n'est pas permanente, la Commission de supervision ne dispose pas d'une équipe permanente. Ses ressources financières sont assurées par l'Union européenne et l'État libanais. Les ressources humaines restent cependant insuffisantes. La Commission disposait d'archives qu'elle a mises à disposition du ministère de l'Intérieur et des Municipalités.

Aucune loi ne garantit l'indépendance de la Commission de supervision des élections. Les critères retenus pour les nominations ne sont pas tout à fait objectifs et les membres de la commission ne sont pas assujettis à un code de déontologie.

Le ministère de l'Intérieur a mis en place un numéro vert, le 1790, pour recevoir les plaintes et les questions relatives aux élections.

En dépit des événements relatés sur la corruption touchant le processus électoral et sur les

---

<sup>244</sup> NIS Document indicateur.

<sup>245</sup> Consultation de la Commission législative et consultative au ministère de la Justice le 8 février 2013.

<sup>246</sup> [www.observe.ladeleb.org](http://www.observe.ladeleb.org), rapport no 1, 17 septembre 2014.

sommes dépensées, qui se comptent en millions de dollars<sup>247</sup>, la Commission n'a pas été en mesure de prouver aucun acte de corruption, car elle ne possède pas ses propres outils de vérification et la loi ne l'a pas dotée de cette possibilité.

En outre, le ministre actuel de l'Intérieur et des Municipalités<sup>248</sup> a déclaré approuver « la prorogation [du Parlement] pour deux ans et sept mois » pour des raisons sécuritaires. De grandes difficultés entravent la tenue d'élections législatives dans les délais prévus en raison de la situation au Liban<sup>249</sup>.

À cet effet, il faut signaler l'obligation de tenir les élections parlementaires dans les délais prévus et de rejeter tout prétexte justifiant la prolongation de la législature, qu'il s'agisse de causes intérieures, régionales ou sécuritaires. Toutefois, il semble que cette prolongation est probable, en dépit de l'action du *Hirak Madani* et des différentes déclarations faites contre la prorogation<sup>250</sup>. Par exemple, dans son communiqué intitulé « Fais ton devoir ou démissionne », l'Association libanaise pour l'élection démocratique interpelle le ministre de l'Intérieur, dont l'une des missions essentielles, estime-t-elle, consiste à organiser des élections, au lieu d'apporter son soutien à la prorogation du mandat du Parlement, dont il est également membre<sup>251</sup>. En outre, quel intérêt y a-t-il à voir le Parlement proroger son mandat alors qu'il ne légifère pas et qu'il voit un nombre incalculable de projets et propositions de loi s'empiler dans ses tiroirs ?<sup>252</sup>

Suite à une décision du Conseil des ministres, une deuxième Commission a été constituée l'année dernière (en 2013). Le décret de nomination n'a pas été publié, car le Parlement s'est autoprorogé, provoquant ainsi la dissolution de la Commission de facto. L'histoire se répète avec la décision prise lors de la réunion du Conseil, le 10 septembre 2014, de constituer une nouvelle Commission de supervision des élections législatives. Le décret n'avait pas été publié dans le *Journal officiel* alors que le dernier délai pour le faire était dépassé.

D'un point de vue juridique, l'ancien ministre de l'Intérieur Ziad Baroud estime que « la décision a été tardive et prise hors des délais légaux obligatoires prévus par la loi »<sup>253</sup> et met en garde contre « les conséquences juridiques du retard dans la formation de la Commission, des conséquences qui mettent en péril la validité du processus électoral en entier »<sup>254</sup>.

Le tableau suivant présente les indicateurs qui permettent d'évaluer la Commission de

---

<sup>247</sup> New York Times Report, Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes, [www.nytimes.com/2009/04/23/world/middleeast/23lebanon.html](http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/middleeast/23lebanon.html)? 22 avril 2009

<sup>248</sup> Déclaration du député Ghassan Moukheiber lors de l'atelier sur le système d'intégrité nationale à l'Hôtel Riviera le 10 octobre 2014.

<sup>249</sup> Ancien premier ministre, Nagib Mikati, An-Nahar 13 septembre 2014.

<sup>250</sup> [www.lade.org.lb/events-calender](http://www.lade.org.lb/events-calender), 20 juin 2013.

<sup>251</sup> [www.lade.org.lb/news/](http://www.lade.org.lb/news/), 3 octobre 2014.

<sup>252</sup> Nohad Machnouk, dans le programme Kalam Ennass sur la LBC, 2 octobre 2014.

<sup>253</sup> Loi électorale no 25/2008.

<sup>254</sup> An-Nahar 13/09/2014.

supervision des élections du point de vue de sa capacité de gouvernance interne, de l'application des règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité au Liban. La partie restante comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>Commission de supervision de la campagne électorale</b>			
<b>Score total du pilier : 49,4 / 100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> 33,3 / 100	<b>Ressources</b>	-	50
	<b>Indépendance</b>	25	25
<b>Gouvernance</b> 50 / 100	<b>Transparence</b>	75	65
	<b>Responsabilisation</b>	75	75
	<b>Intégrité</b>	60	40
<b>Rôle</b> 50 / 100	<b>Organisation des campagnes électorales</b>	25	
	<b>Gestion des élections</b>	75	

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

**1** – En ce qui concerne les dispositions juridiques :

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques complémentaires et appliquées.

**2** – En ce qui concerne la pratique :

- Un score zéro correspond à l'inexistence de mise en pratique.
- Un score 50 correspond à l'existence d'une mise en pratique incomplète.
- Un score 100 correspond à l'absence de mise en pratique.

# Structure et organisation

La Convention des Nations Unies contre la corruption, ratifiée par le Liban en octobre 2008<sup>255</sup>, exhorte chaque État signataire à envisager des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques.

Partant, la Loi électorale parlementaire 25/2008, amendée par la loi 59/2008, prévoit dans son article 11 la formation d'une commission dénommée « Commission de supervision des élections ». Le mandat des membres de la Commission débute au jour de la parution du décret de nomination sur décision du Conseil des ministres et prend fin six mois après la tenue des élections parlementaires générales. Par conséquent, ladite commission est de nature provisoire et non permanente.

En vertu de la Loi électorale 25/2008, un contrôle quotidien rigoureux doit être exercé sur les moyens d'information et de publicité, sous peine de poursuites judiciaires. À cet égard, tout comme en matière de surveillance et de réglementation des dépenses électorales, la Commission joue un rôle considérable, étant donné les prérogatives élargies dont elle est investie.

Ainsi, les lois appliquées par la Commission de supervision de la campagne électorale sont considérées, dans une certaine mesure, comme étant compatibles avec la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Créée dans le contexte décrit ci-dessus, la Commission a officiellement entamé ses travaux suite à la parution du décret de sa constitution, décret n° 1044 du 26 décembre 2008. Elle a par la suite supervisé les élections parlementaires de 2009 et a été dissoute de facto six mois plus tard.

La Commission a instauré une structure organisationnelle et administrative<sup>256</sup> et défini les missions et le rôle des comités *ad hoc* qui lui est rattachés, selon la configuration suivante :

1. Comité des procédures administratives ;
2. Comité du financement et des dépenses électorales ;
3. Comité de l'information et de la publicité et propagande électorales ;
4. Comité des affaires juridiques.

<sup>255</sup> Article 7, paragraphe 3 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

<sup>256</sup> Rapport administratif de la Commission – Troisièmement, publié par le ministère de l'Intérieur et des Municipalités pour les élections de 2009.

La Commission de supervision de la campagne électorale est composée de dix membres assistés par une équipe technique spécialisée<sup>257</sup> :

- un juge, président de chambre de la Cour de cassation, retraité avec un titre honorifique à vie (président) ;
- un juge, au grade de président de chambre du Conseil d'État, retraité avec un titre honorifique à vie (vice-président) ;
- un juge, au grade de président de chambre de la Cour des comptes, retraité avec un titre honorifique à vie (membre) ;
- un ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats de Beyrouth (membre) ;
- un ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats de Tripoli (membre) ;
- deux experts en matière d'information et de publicité (membres) ;
- trois experts reconnus dans le domaine des élections.

Les membres de la Commission sont nommés par un décret en Conseil des ministres adopté sur proposition du ministre de l'Intérieur et des Municipalités<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> Article 12 de la loi no 25 du 8 octobre 2008.

<sup>258</sup> Ibid.

# Évaluation

## Capacité

### Ressources (pratique)

1. Dans quelle mesure la Commission de supervision des élections dispose-t-elle des ressources suffisantes pour réaliser ses objectifs?

**Score : 50**

La Commission de supervision de la campagne électorale disposait de quelques ressources dont les lacunes considérables ont contribué, dans une certaine mesure, à l'inefficacité de la Commission dans l'exercice de ses fonctions.

Les ressources allouées à la Commission en 2009 sont jugées **financièrement** suffisantes. En effet, l'Union européenne a financé les dépenses de la Commission, à l'exception des salaires des employés administratifs, des observateurs et des membres dont les dépenses sont couvertes par l'État. En outre, deux avances, de 33 333 dollars chacune<sup>259</sup>, ont été octroyées à la Commission pour couvrir ses dépenses. Cependant, vu sa nature provisoire, la Commission se trouve dépourvue d'employés permanents, et les ressources financières qui lui sont allouées par l'État ne bénéficient pas d'une augmentation systématique. Néanmoins, il existe bien sûr une archive organisée et une mémoire institutionnelle consacrées à la Commission qui, une fois achevées, ont été conservées auprès du ministère de l'Intérieur et des Municipalités<sup>260</sup>.

**Tous les membres** de la Commission de supervision de la campagne électorale<sup>261</sup> ne possèdent pas les qualifications académiques adéquates et l'expérience professionnelle requise. De plus, les occasions de perfectionnement professionnel et de formation sont inexistantes, et les femmes et les minorités souffrent de l'inégalité des chances.

Par ailleurs, la Commission ne dispose ni d'employés permanents ni de locaux fixes. Lorsqu'elle a

<sup>259</sup> Rapport administratif de la Commission, dixièmement.

<sup>260</sup> Entretien personnel avec l'ancien bâtonnier et membre de la Commission, M. Salim Al Osta.

<sup>261</sup> Entretien personnel avec un des membres de la Commission ayant souhaité conserver l'anonymat.



été formée pour la première fois, ses locaux se situaient dans l'ancien immeuble de la Faculté de droit de l'Université libanaise, un immeuble adjacent au siège du ministère de l'Intérieur et des Municipalités, qui a été réhabilité, meublé et équipé par l'Union européenne pour devenir un lieu consacré à la surveillance des médias. Par la suite, la Commission a pu assurer la surveillance continue, 24 heures sur 24,<sup>262</sup> de tous les médias audiovisuels. Puis en 2013, elle a obtenu l'autorisation de louer des locaux par un financement de l'Union européenne par le biais d'un don fait au ministère de l'Intérieur et des Municipalités.<sup>263</sup>

## Indépendance (Cadre légal)

### 2. Dans quelle mesure la Commission de supervision des élections est-elle considérée indépendante en vertu de la loi ?

**Score : 25**

Aucune loi ne garantit l'indépendance de la Commission de supervision de la campagne électorale.

La Loi électorale parlementaire<sup>264</sup> a introduit des amendements à la loi n° 171 du 6 janvier 2000 et y a notamment apporté des améliorations concernant le cadre juridique des élections parlementaires. Elle a, en effet, institué un nouveau mécanisme pour la supervision de la campagne électorale, par la formation d'un organe<sup>265</sup> investi de prérogatives et de missions bien déterminées<sup>266</sup> en ce qui a trait à la supervision du financement, à la surveillance et la réglementation des dépenses électorales, et à la fixation d'un plafond de dépenses électorales. L'objectif visé est d'affaiblir l'impact de l'argent sur le cours des élections, de limiter l'abus du financement électoral et d'assujettir l'information et la publicité électorales à un contrôle quotidien rigoureux, sous peine de poursuites judiciaires. Ladite loi autorise aussi aux organes compétents de la société civile à surveiller les élections parlementaires<sup>267</sup>. S'ils remplissent les conditions requises, ils peuvent présenter une demande au ministère de l'Intérieur. Après étude de la demande, le ministère se réserve le droit de l'accepter ou de la refuser. Dans le cas d'un avis favorable, le ministère fixe les modalités et les règles encadrant le processus de supervision des élections en vertu d'une décision publiée au moins un mois avant la date des élections.

---

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> Loi no 25 du 8 octobre 2008.

<sup>265</sup> Article 16 de la loi no 25 du 8 octobre 2008.

<sup>266</sup> Article 19 de la même source.

<sup>267</sup> Article 20 de la Loi électorale du 2 octobre 2008.

En application des dispositions de la loi portant création de la Commission de supervision de la campagne électorale, le Conseil des ministres a approuvé la formation de ladite commission le 13 décembre 2008. Cependant, la loi ne fait aucune mention de l'exigence d'impartialité et de transparence dans le travail de la Commission.

La Commission est considérée comme étant une unité à caractère administratif, rattachée au ministre de l'Intérieur<sup>268</sup> et à laquelle la loi accorde « la compétence de sa compétence ». Ses décisions sont exécutoires et contraignantes dès leur parution et elles ne requièrent l'approbation ou la participation d'aucune autre autorité<sup>269</sup>. En ce qui concerne la supervision par le ministre des travaux de la Commission<sup>270</sup>, il s'agit d'une question administrative n'ayant aucun rapport avec les missions et les compétences définies exclusivement<sup>271</sup>.

La Loi électorale précise au chapitre III<sup>272</sup> les conditions de nomination des membres de la Commission, énumérant à titre limitatif les personnes éligibles pour y siéger. Quant aux qualifications professionnelles, elles sont vagues, la nomination étant fondée sur l'occupation préalable de postes bien déterminés. Le président de la Commission, à l'instar de ses membres, est nommé par le biais d'un décret en Conseil des ministres adopté sur proposition du ministre de l'Intérieur<sup>273</sup>. Les membres de la Commission jouissent d'une protection morale et légale<sup>274</sup>.

Il est donc plausible de dire que la Commission, étant sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et des Municipalités, ne jouit pas, en droit, de l'indépendance nécessaire. Mentionnons également la « loi Fouad Boutros », un projet de Loi électorale parlementaire élaboré par la Commission nationale de la Loi électorale parlementaire présidée par l'ancien ministre Fouad Boutros et formée d'un certain nombre de juristes, dont l'ancien ministre Ziad Baroud, et d'académiciens<sup>275</sup>. Ce projet de loi, qui contenait plusieurs réformes, dont l'exigence de l'indépendance de la Commission, n'a pas été retenu. Néanmoins, on entend parler à nouveau<sup>276</sup> d'une possible adoption de la loi Fouad Boutros à titre de « compromis » entre les lois proposées, puisqu'elle combine le système proportionnel au système majoritaire.

---

<sup>268</sup> Article 11 de la même source.

<sup>269</sup> Rapport légal de la Commission publié par le ministère de l'Intérieur et des municipalités.

<sup>270</sup> Article 11 de la Loi électorale.

<sup>271</sup> Article 19 de la même source.

<sup>272</sup> Article 12 de la Loi électorale du 8 octobre 2008.

<sup>273</sup> Article 12 de la Loi électorale de 2008.

<sup>274</sup> Article 17 de la Loi électorale.

<sup>275</sup> [www.election-lebanon.org/elections/docs-1-3-1-1.aspx](http://www.election-lebanon.org/elections/docs-1-3-1-1.aspx).

<sup>276</sup> [www.alkalimaonline.com/article.php?d=122227](http://www.alkalimaonline.com/article.php?d=122227).



## Indépendance (pratique)

3. Dans quelle mesure la Commission de supervision de la campagne électorale est-elle considérée indépendante d'un point de vue pratique ?

**Score: 25**

La Commission de supervision de la campagne électorale fait l'objet d'ingérence de la part de certains acteurs.

Sans aucun doute, la Loi électorale et la loi relative à la formation de la Commission de supervision de la campagne électorale auraient dû prévoir l'indépendance de la Commission en général, et notamment dans son travail. En fait, les différents acteurs politiques ont contribué en 2008 à la désignation des membres de cette Commission. Partant, son travail ne peut être considéré comme professionnel et impartial en termes absolus. Il est donc possible de dire que la Commission n'a pas joué le rôle important qu'elle aurait dû remplir, bien que le gouvernement et les citoyens aient réagi favorablement à la mise sur pied de cette première Commission.

Il n'existe pas de témoignage de responsables au sein de la Commission en lien avec une activité partisane ou des fonctions au sein d'un parti politique.

## Transparence (Cadre légal)

4. Dans quelle mesure des lois sont-elles mises en œuvre pour garantir l'accès du public aux informations nécessaires sur les activités et les processus de prise de décisions de la Commission de supervision de la campagne électorale?

**Score : 75**

Il existe des dispositions juridiques complémentaires et appliquées permettant au public d'accéder aux informations relatives à la gestion des affaires et aux décisions de la Commission. Si l'on compare les rapports et les statistiques publiés par la Commission et ceux publiés par les organisations de la société civile, on note que ces rapports sont incomplets eu égard à ses compétences bien limitées et aux moyens dont elle dispose<sup>277</sup>. En effet, la Commission s'est contentée d'exercer un rôle de contrôle dans le cadre du périmètre fixé par la loi<sup>278</sup>. La deuxième raison tient au fait que les candidats se sont abstenus de présenter des plaintes avec preuves à l'appui, ce qui aurait permis à la Commission d'exercer son contrôle d'une part, et au parquet général de lancer des poursuites, d'autre part.

La Commission de supervision de la campagne électorale est notamment chargée, en vertu de la loi<sup>279</sup>, des missions et prérogatives suivantes : établir un rapport sur l'ensemble de ses activités et le remettre au président de la République, au président de la Chambre des députés ainsi qu'au premier ministre, et publier ce rapport dans le *Journal officiel*.

Quant aux décisions de la Commission, elles sont facilement accessibles au public par le biais de conférences de presse ou d'autres moyens comme les communiqués. Néanmoins, le **secret** des délibérations doit toujours être observé<sup>280</sup>.

En l'absence de lois régissant la divulgation des sources de financement des partis et le contrôle

<sup>277</sup> Entretien personnel avec un des membres de la Commission ayant souhaité conserver l'anonymat.

<sup>278</sup> Rapport de la Commission sur le financement et les dépenses.

<sup>279</sup> Loi électorale no 25/2008, article 19(5).

<sup>280</sup> Article 12 de règlement intérieur.

de leurs finances, les dépenses des partis ont échappé à la surveillance de la Commission.

## **Transparence (pratique)**

- 5. Dans quelle mesure la transparence est-elle respectée, d'un point de vue pratique, dans les activités et les processus de prise de décisions de la Commission de supervision des élections ?**

**Score : 65**

Les informations relatives à la gestion des affaires et aux décisions de la Commission sont accessibles au public par le truchement des conférences de presse et des communiqués. La Commission de supervision des élections ne disposait pas de son propre centre d'accueil téléphonique pour répondre aux questions, mais le faisait par le biais du ministère de l'Intérieur et de la ligne verte qu'il avait mise en place.

Cependant, aucun site électronique n'est dédié à la Commission, mais le ministère de l'Intérieur et des Municipalités a mis à disposition un site électronique consacré aux élections 2009<sup>281</sup>. Ce site a permis de publier tous les décrets, rapports et décisions, qu'ils soient rendus par la Commission ou par le ministère. Ces décrets, rapports et décisions ont été diffusés également par tous les médias audiovisuels et dans la presse écrite<sup>282</sup>.

En outre, la Commission a surveillé de façon quotidienne les médias audiovisuels et la presse écrite, en s'appuyant sur des normes juridiques précises. En fait, elle a dressé une liste de définitions juridiques et classifié les différents types et formes d'infractions<sup>283</sup>.

La Commission ne disposait pas d'un centre spécial destiné à recevoir les appels et les demandes d'information. Cependant, il existait un centre de ce type rattaché au ministère de l'Intérieur. Les rapports élaborés n'ont fait état d'aucun problème de corruption, tant au niveau interne qu'au niveau externe. Bien que tout le monde parlât des fonds colossaux dépensés durant les élections 2009, la Commission s'est trouvée dans l'incapacité de les prouver, du fait qu'elle est dépourvue de services spéciaux lui permettant de vérifier ces informations et qu'elle est privée en vertu de la loi de la possibilité de recourir aux services sécuritaires compétents. Parmi les dépenses non surveillées, citons la prestation de services de transport aux électeurs expatriés. Aucun candidat n'a eu à se prononcer sur les frais de transport des électeurs expatriés. Ces électeurs doivent, en effet, se déplacer au Liban pour pouvoir voter dans la

---

<sup>281</sup> [www.elections.gov.lb](http://www.elections.gov.lb).

<sup>282</sup> Deuxième partie du rapport administratif de la Commission, cinquièmement.

<sup>283</sup> Article 68 de la loi no 25/2008.

mesure où les électeurs libanais ne peuvent voter que sur leur lieu de naissance. Le vote a lieu sur la base de l'état civil, et non sur la base du lieu de résidence permanent ou principal.



## Responsabilité (Cadre légal)

### 6. Dans quelle mesure les dispositions juridiques existantes assurent-elles la responsabilisation de la Commission de supervision des élections quant à ses actes ?

**Score: 75**

Même si des lois existent, elles ne couvrent pas toutes les dimensions de la responsabilisation de la Commission de supervision des élections, et certaines dispositions juridiques présentent des lacunes. Les membres de la Commission bénéficient d'une protection morale et légale. L'article 17 de la loi prévoit qu'« il n'est pas possible de porter une affaire au pénal à l'encontre d'un des membres de la Commission ou de prendre des dispositions pénales contre lui sans l'accord préalable de la Commission, ni d'interrompre son mandat pour des faits relatifs à l'exercice de ses fonctions au sein de la Commission ; de même, il est impossible de mettre les membres de la Commission en détention provisoire pour des faits non liés à leurs activités au sein de la Commission, excepté dans le cas d'un flagrant délit ».

En effet, le cadre juridique est considéré suffisant pour définir les relations entre la Commission et les autres parties. Ce cadre prévoit la possibilité de déposer une requête en temps utile, sachant que toutes les décisions de la Commission sont susceptibles de requête<sup>284</sup>. Est recevable toute plainte déposée par une partie à caractère et intérêt légalement reconnus. Par contre, il est remarquable que la loi ne fasse aucune mention des partis politiques.

La Loi électorale octroie aux organisations de la société civile le droit de superviser les élections<sup>285</sup> à condition que ces organisations soient spécialisées, libanaises, apolitiques et à but non lucratif. Le critère le plus important est l'absence de rattachement à un parti politique et l'absence de candidat au sein du conseil de l'organisation.

L'Association libanaise pour des élections démocratiques (LADE) a supervisé les élections et dirige une Coalition libanaise pour la supervision des élections (CLOE). Cette coalition est composée de 54 ONG et de huit universités. Plus de 2 500 observateurs ont été déployés à cet effet le jour de l'élection<sup>286</sup>. De même, l'Association libanaise pour la promotion de la transparence – Pas de corruption a supervisé les élections législatives de 2009 en présence de

<sup>284</sup> Rapport légal de la Commission, troisième partie, troisièmement.

<sup>285</sup> Article 20 de la Loi électorale.

<sup>286</sup> Système d'intégrité libanais 2011.

79 observateurs volontaires. En outre, elle a créé un conseil consultatif composé d'experts internationaux et locaux pour leur venir en aide sur le plan consultatif et technique. Le travail d'observation s'est concentré sur la publicité électorale ainsi que sur les cérémonies, les réunions publiques, les frais de campagne, la distribution d'avantages aux électeurs et l'utilisation des ressources publiques<sup>287</sup>.

En plus de l'observation locale, des missions d'observation internationales et européennes ont été appelées ainsi que le Centre Carter, l'Institut démocratique national et la Ligue arabe<sup>288</sup>.

« Les décisions de la Commission qui figurent parmi les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un **recours** devant le Conseil d'État dans un délai de trois jours à compter du jour de leur notification ou de leur prononcé. Le Conseil d'État statuera sur les recours dans un délai de trois jours à partir du dépôt de la requête. »<sup>289</sup>

Il est indispensable de distinguer les décisions susceptibles de recours et les décisions intérieures de la Commission non susceptibles de recours et par la suite irrévocables pour abus de pouvoir. En effet, ces dernières ne sont pas visées par les règles de la théorie générale des sanctions pénales<sup>290</sup>. En revanche, les décisions concernant des tiers, qu'elles soient individuelles ou collectives, sont certainement susceptibles de recours devant le Conseil d'État, au cas où il s'avèrerait qu'elles causent un préjudice direct et certain à un tiers.

En référence à ce qui a été déjà mentionné dans la section « La transparence (la législation) », il incombe à la Commission d'établir un rapport sur l'ensemble de ses activités, de le remettre au président de la République, au président de la Chambre des députés ainsi qu'au premier ministre et de publier ce rapport dans le *Journal officiel*<sup>291</sup>, afin de le rendre accessible au public.

Pour ce qui est de l'audit interne de la Commission, le président de la Commission a été mandaté pour conclure des accords, en vertu d'un relevé ou d'une facture, et investi des prérogatives financières similaires à celles endossées par un fonctionnaire d'administration publique de grade de directeur général. De plus, un expert-comptable a été détaché du ministère des Finances pour tenir les comptes de la Commission, recevoir les fonds qui lui sont alloués et en vérifier les pièces justificatives<sup>292</sup>.

Sur proposition du président de la Commission, un comité financier a été nommé et chargé de superviser le décaissement des fonds accordés à la Commission, d'en contrôler les entrées et d'exécuter les procédures financières et juridiques<sup>293</sup>.

---

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> Ibid.

<sup>289</sup> Article 21 de la Loi électorale.

<sup>290</sup> Rapport légal.

<sup>291</sup> Article 5/19 de la Loi électorale no 25/2008.

<sup>292</sup> Chapitre I du rapport administratif de la Commission – dixième ment.

<sup>293</sup> Rapport administratif de la Commission de la supervision des élections.



## Responsabilité (pratique)

7. Dans quelle mesure la Commission de supervision de la campagne électorale répond-elle, d'un point de vue pratique, de ses actes et agissements?

**Score : 75**

Les dispositions juridiques en vigueur sont jugées efficaces pour exiger, d'un point de vue pratique, la responsabilisation des membres de la Commission de supervision de la campagne électorale.

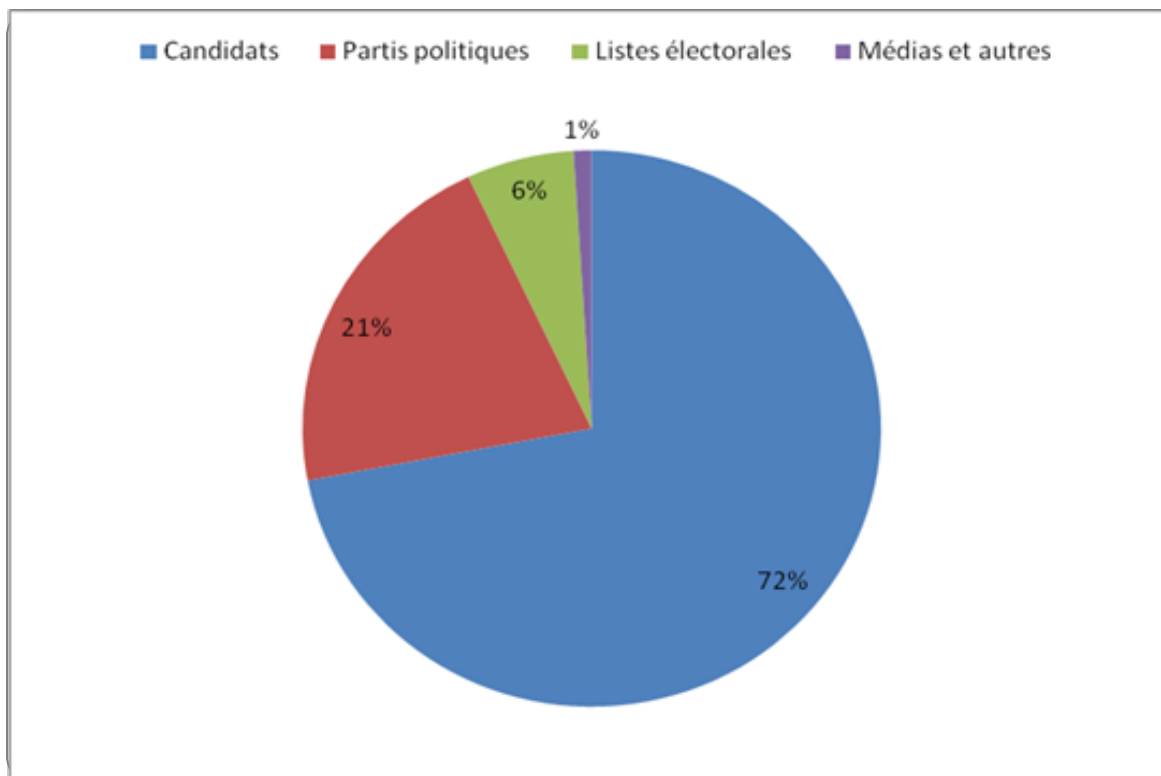
Le président de la Commission n'a jusqu'ici amené aucun des membres de la Commission à rendre compte de leurs activités.

En revanche, la Commission produit des rapports, dont la qualité garantit une supervision appropriée, et les a effectivement mis à la disposition du public. Les partis politiques, tout comme les candidats, ont bénéficié d'un traitement équitable en matière d'infractions électorales. Les mécanismes de plainte ont été jugés efficaces et les sanctions ont été de façon générale exécutées.

Nous avons classé 160 requêtes et plaintes déposées, en fonction des catégories des plaignants, y compris des plaintes émanant des partis politiques.

Le diagramme suivant présente les différentes requêtes en fonction des catégories des plaignants. Les candidats ont émis 72 % des requêtes, les partis politiques 21 %, les listes électorales 6 %, les médias et autres 1 %.





En ce qui concerne l'efficacité du mécanisme de plainte et la résolution des conflits, il faut dire qu'ils se sont limités à des contacts directs avec les contrevenants et à des avertissements écrits envoyés par la Commission. Notons que la Commission n'est pas habilitée à exiger le paiement d'amendes financières ou à suspendre immédiatement la diffusion d'un programme qui ne respecte pas les dispositions de la loi pendant la campagne électorale ou pendant le « temps de silence ».

## Intégrité (Cadre légal)

8. Dans quelle mesure existe-t-il des mécanismes visant à assurer l'intégrité des membres de la Commission de supervision de la campagne électorale?

**Score: 60**

Un certain nombre de lois et de dispositions juridiques ne couvrent pas tous les aspects de l'intégrité des membres de la Commission de supervision des élections, et certaines dispositions

juridiques présentent des lacunes.

En réalité, la Commission ne dispose pas d'un code de déontologie. Néanmoins, elle a institué le 5 janvier 2009 un règlement intérieur, en vertu de la Loi électorale parlementaire<sup>294</sup> qui contient les règles et principes régissant la gestion des affaires de la Commission. Ce règlement prévoit des mécanismes qui visent à assurer l'intégrité<sup>295</sup> des membres de la Commission, y compris des articles portant sur le conflit d'intérêts et le non-cumul d'un mandat de membre de la Commission avec un mandat de président ou de membre du cabinet ou de la Chambre des députés, de président ou de membre du conseil d'administration d'une institution publique ou encore de président ou de membre d'un Conseil municipal. Par ailleurs, nul membre de la Commission ne peut se porter candidat aux élections parlementaires, municipales ou de mukhtars, ni être investi d'un mandat public, politique ou administratif dans un délai d'un an suivant la fin de son mandat au sein de la Commission.

Il est interdit<sup>296</sup> au président ainsi qu'aux membres de la Commission, pendant la durée de leur mandat, de réaliser un travail ou d'entreprendre une activité qui pourrait mettre en cause les missions ou l'impartialité de la Commission.

Néanmoins, il n'existe pas de règles établies, telles que la prononciation d'une déclaration ou la prestation d'un serment engageant les membres de la Commission à défendre, lors de l'exercice de leurs fonctions, les principes qui régissent l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, le professionnalisme et la prestation de services avec vigilance. En revanche, en matière de transparence, conformément à l'article 12 du règlement intérieur de la Commission<sup>297</sup>, le président et les membres de la Commission sont tenus de respecter le secret des délibérations.

## Intégrité (pratique)

### 9. Dans quelle mesure l'intégrité des membres de la Commission de supervision des élections est-elle assurée d'un point de vue pratique?

**Score : 40**

La méthode adoptée n'est pas tout à fait au point et se limite à des réactions sur la garantie de l'intégrité des membres de la Commission de supervision des élections.

<sup>294</sup> Article 14 de la loi no 25 du 8 octobre 2008.

<sup>295</sup> Article 15 de la Loi électorale.

<sup>296</sup> Article 16 de la même source.

<sup>297</sup> Décision no 1/ s e [ـ ق] du 5 janvier 2009.

Dans la loi comme dans la pratique, la Commission n'est pas assujettie à un code de déontologie et à des règles visant l'offre de cadeaux et l'accueil. Certaines restrictions empêchent les membres de la Commission d'être nommés à d'autres fonctions après la fin de leur mandat (restrictions que nous avons mentionnées dans la section « L'intégrité (la législation) »). En outre, les membres ne sont pas contraints à signer un contrat, à faire une déclaration ou à prêter serment dans lequel/laquelle ils s'engagent à défendre le principe d'indépendance, d'autant plus que la loi n'accorde pas à la Commission une telle indépendance. Étant donné l'influence des hommes politiques sur la Commission, la même chose s'applique aussi à l'impartialité. En effet, il n'a jamais été décidé de suspendre le contrat d'un employé ou de le licencier.

## Rôle

### L'organisation des campagnes électorales

**10. Dans quelle mesure la Commission de supervision de la campagne électorale réglemente-t-elle avec efficacité les affaires financières des candidats et des partis politiques?**

**Score : 25**

La Commission de supervision de la campagne électorale est jugée incapable de réglementer de manière efficace et réussie le financement des candidats et des partis politiques.

La Commission, indépendamment de toute autre autorité, nomme un ou plusieurs comités pour examiner l'engagement des candidats à respecter les dispositions relatives à l'ouverture d'un compte, aux dons, aux contributions et aux dépenses engagées pendant la campagne électorale.

1. Les compétences de la Commission de supervision de la campagne électorale en matière de réglementation des affaires financières des candidats et des partis politiques.  
Cette question se divise en deux parties :

- le contrôle de la Commission durant la campagne électorale<sup>298</sup> ;
- le contrôle de la Commission après la tenue des élections<sup>299</sup>.

2. Le comité remet à la Commission un bilan des résultats de la mission de vérification et de contrôle qui indique à quel point les candidats se sont conformés aux dispositions juridiques portant sur le financement et les dépenses.

La Commission s'est attelée à publier dans les médias les données dont elle dispose. Elle a notamment fourni des conseils sur le processus de dépense et mis en œuvre les dispositions juridiques applicables en la matière. Elle a également œuvré à publier les données relatives aux dépenses engagées par les candidats durant la campagne électorale.

Il est du droit de la Commission de vérifier à tout moment « le compte de la campagne électorale » propre à chaque candidat et d'exiger informations, documents ou éclaircissements<sup>300</sup>.

La Commission a reçu un nombre limité de plaintes et de requêtes à caractère général liées aux dépenses électorales. En réalité, les plaintes sérieuses sont remarquablement absentes, bien que des déclarations politiques et journalistiques aient signalé que des infractions financières avaient été commises et des pots-de-vin versés par certaines parties. L'absence de dépôt officiel de telles plaintes auprès de la Commission a restreint l'efficacité de la surveillance sur les différentes formes de dépenses<sup>301</sup>.

1. Plaintes déposées par certains candidats contre d'autres candidats les accusant d'avoir accepté des contributions offertes par un État étranger.
2. Plaintes déposées par des candidats contre certaines municipalités fournissant des prestations en espèce et en nature aux électeurs appartenant à des partis politiques rivaux.

Dans les deux cas susmentionnés, la Commission a jugé qu'il était impossible de vérifier les accusations ou les documents ou pièces justificatives. Ainsi, ces plaintes ont été classées sans suite et conservées dans le dossier de la partie plaignante concernée.

3. Plaintes portant sur des cas d'extorsion contre des candidats et de réclamations de sommes d'argent en échange de la renonciation à la candidature, au profit d'autres candidats. La Commission a pris note du renvoi de ces plaintes par le ministre de l'Intérieur et des Municipalités au parquet de cassation pour examen et action conformément aux impératifs juridiques applicables.
4. Plaintes déposées par certains candidats à cause de l'installation de panneaux

<sup>298</sup> Article 60 de la Loi électorale du 8 octobre 2008.

<sup>299</sup> Articles 61 et 62 de la même source.

<sup>300</sup> Article 60 alinéa 2 de la Loi électorale libanaise.

<sup>301</sup> Rapport administratif de la Commission de supervision des élections.

publicitaires sur des sites religieux affichant l'intention de leur propriétaire de rénover à titre bénévole l'immeuble sur lequel le panneau a été installé et où seraient implantés des bureaux de vote. L'affaire a été réglée en coordination avec le ministère de l'Intérieur. La Commission s'est contentée d'exercer le contrôle dont elle est investie par la loi, sans pouvoir vérifier les dépenses engagées hors du cadre déclaré par les candidats, voire hors du cadre juridique, et notamment du Code pénal. Il en va de même pour les organes judiciaires compétents<sup>302</sup>.

Après la tenue des élections et la déclaration des résultats, la Commission a ouvert la porte au dépôt des bilans comptables. Elle a ensuite entamé un audit préliminaire pour s'assurer de l'exactitude des chiffres présentés et vérifier que les candidats ont rempli le formulaire type, inscrit les informations requises et joint les pièces justificatives nécessaires.

Ensuite, la Commission a vérifié la correspondance entre les chiffres inclus dans les bilans comptables des candidats et le contenu des copies de contrats remises à la Commission par les propriétaires de panneaux et les médias.

Quant au deuxième audit, il était le fruit de la coopération avec l'Union européenne. En effet, grâce à l'UE, la Commission a pu recruter, après la tenue des élections et à partir du 14 juillet, huit experts-comptables expérimentés et qualifiés de l'Ordre des experts-comptables agréés du Liban, dont la mission a été de vérifier les bilans des finances des candidats et de remettre les résultats de leur vérification à la Commission.

En application de l'article 62, la Commission a soumis au Conseil constitutionnel, dans un délai raisonnable, l'audit des bilans des candidats élus dont le mandat parlementaire a été contesté, accompagné des plaintes déposées auprès de la Commission et des décisions prises par cette dernière sur le financement et les dépenses électorales. Plus tard, les experts-comptables se sont employés à examiner et à vérifier les bilans fournis par les autres candidats. Il est à noter que des erreurs comptables ont été repérées dans 67 bilans, alors que 43 candidats ont soumis des bilans sans contenu.

---

<sup>302</sup> Des dépenses effectives hors du contrôle de la Commission, Rapport de la Commission de la supervision de la campagne électorale.

# La gestion des élections

## 11. La Commission de supervision des élections assure-t-elle l'intégrité du processus électoral ?

**Score: 75**

Bien que la Commission de supervision de la campagne électorale œuvre d'une manière relativement active pour garantir des élections libres et justes, son succès demeure restreint à cause de la limitation de ses prérogatives.

En effet, c'est le ministère de l'Intérieur et des Municipalités qui représente l'entité responsable de la gestion des élections. La Commission, à son tour, est incapable de garantir le vote de tous les électeurs, notamment ceux qui se trouvent dans des régions connaissant des perturbations sécuritaires.

Par contre, tous les électeurs et les partis peuvent s'assurer de l'exactitude des noms inscrits aux registres, ce qui fait que peu d'électeurs sont surpris par des erreurs d'inscription aux bureaux de vote.

Cependant, aucun programme de sensibilisation des électeurs n'est mis en place par la Commission. Les normes relatives aux bulletins de vote sont totalement absentes, et il n'existe pas de bulletins officiels pré-imprimés. Il est donc possible de falsifier les bulletins utilisés actuellement. En outre, le secret du vote n'est pas respecté, en raison des manœuvres que les candidats exercent pour contrôler le vote en utilisant des bulletins différenciés leur permettant d'identifier qui a voté pour qui. À cela s'ajoute le fait que le décompte des suffrages s'effectue au bureau de vote, une procédure qui va à l'encontre des normes et qui n'apporte pas suffisamment de garanties pour la liberté de vote, mais qui est difficile à contester, vu sa qualification de « mesure administrative »<sup>303</sup>

---

<sup>303</sup> Ziad Baroud, Évaluation du test de 2009 en matière de gestion des élections sous les auspices du Conseil constitutionnel, Vers une meilleure expérience électorale en 2013, Antoine Messarra.

# Suggestions

1. Accorder le droit de vote aux militaires de différents grades en activité de service, qu'ils soient membres de l'armée, des forces de sécurité intérieure, des forces de sûreté générale, des forces de la sécurité de l'État ou des douanes, ainsi qu'à tous ceux qui sont sous leur autorité.
2. Établir les normes **d'intégrité et de professionnalisme** visant les membres de la Commission de supervision de la campagne électorale.
3. Accorder à la Commission une indépendance administrative et financière totale.
4. Éliminer tous les obstacles qui entravent la participation des expatriés au vote en raison de leur résidence hors de la circonscription électorale libanaise. Pour ce faire, il faut assurer leur participation au scrutin dans leurs pays de résidence. Cela revient en effet à les dédommager pour l'injustice qu'ils ont subie et à leur permettre de renouer un lien effectif avec leur patrie d'origine. Cependant, cette question « est une question politique qui ne se limite pas aux aspects techniques, surtout que tout candidat vaincu est en mesure de contester les résultats des élections si les expatriés ne participent pas au vote »<sup>304</sup>.
5. Élargir les prérogatives de la Commission pour qu'elles englobent tout type d'élections, des élections parlementaires aux élections municipales.
6. Respecter l'exigence de surveiller les dépenses et la publicité électorales six mois avant la tenue des élections, pourvu que cela s'applique tant aux candidats et aux partis politiques qu'aux bulletins de vote et aux médias, et que la période de silence de campagne électorale soit fixée à 48 heures avant le jour du scrutin au lieu de 24 heures.
7. Étant donné que les prérogatives dont la Commission est déjà investie ne lui ont pas permis de réprimer les infractions et de contraindre les médias à respecter ses directives, il faut accorder à la Commission la compétence d'arrêter dans l'immédiat tout programme lié aux élections et d'imposer des amendes.
8. D'élaborer une base de données au nombre des électeurs au Liban et à l'étranger, tout en encourageant les libanais d'outre-mer d'origine libanaise à présenter des demandes de récupération de leur identité afin qu'ils puissent prendre part aux élections parlementaires et municipales.
9. D'élaborer un guide précisant la manière dont les libanais d'outre-mer d'origine libanaise pourront récupérer la nationalité libanaise.
10. De relier les ambassades du Liban au ministère mère du Liban, afin de leur permettre de

<sup>304</sup> Ziad Baroud, Vers une meilleure expérience électorale en 2013, Antoine Messarra, membre du Conseil constitutionnel.

communiquer avec les organes concernés dans la direction générale des libanais d'outre-mer, au ministère de l'intérieur et des municipalités concernant la nationalité et les statistiques et l'enregistrement des actes des statuts personnels, de même qu'il convient de relier les ambassades aux organes concernés afin de faciliter l'opération du vote électronique qu'il convient d'adopter lors des prochaines élections. Pour autant, il convient de former une équipe de travail spécialisé pour élaborer au plus vite une étude globale à ce sujet

- 11.** De fonder la commission chargée de contrôler les élections pour une durée non inférieure à cinq ans, afin de lui permettre de communiquer avec les organes concernés au Liban, et de la doter de ressources humaines et matérielles, ou avec les ambassades et les citoyens au Liban et dans le monde entier





## Le Médiateur de la République

# Le Médiateur de la République

## Introduction

L'état d'un certain nombre d'administrations au Liban a atteint un niveau de complexité et de décrépitude tel que le citoyen se retrouve victime à la fois d'une législation obsolète complexe et du comportement de certains responsables. Certains fonctionnaires, par exemple, agissent d'une façon inappropriée à l'égard des citoyens, alors que chaque citoyen a le droit de recevoir un traitement convenable dans le cadre de la loi et sans aucune transgression.

Il est devenu nécessaire que l'État se dote d'un dispositif garantissant les droits des citoyens ainsi que les siens.

Dans ce contexte, l'idée de fonder l'institution du médiateur de la République (*Wasit al-Joumhourya*) est devenue une nécessité nationale pressante. Une fois fondée, cette institution pourrait garantir aux citoyens libanais le respect de leurs droits en toute dignité et égalité conformément aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Si nous remontons à une époque assez proche (les années 1990), l'absence de relation entre les citoyens et l'administration au Liban a abouti à la création du bureau des plaintes par le président Émile Lahoud en 1998. En raison du volume des plaintes dont le nombre a excédé les dix mille réclamations en deux ans selon l'ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats de Beyrouth, Michel Lyan, l'idée est née de créer une institution indépendante nommée le médiateur « Al-Wasit » et connue mondialement sous le nom d'« ombudsman »<sup>305</sup>.

Le médiateur « Al-Wasit » est considéré comme un outil efficace dont les gouvernements peuvent se servir pour lutter contre la corruption, selon Transparency International<sup>306</sup>.

L'Ordre des avocats de Beyrouth a, par l'intermédiaire de son Institut des droits de l'homme, contribué à la création de l'institution du médiateur de la République « Wasit al-Joumhourya ». En septembre 2000, il a tenu un congrès au cours duquel ont été fixés les principes généraux du document constitutif du « médiateur » en la présence de plus de 200 chercheurs juridiques du Liban et de l'étranger, y compris des médiateurs de six pays (France, Belgique, Chypre, Suède, Canada et Bosnie).

<sup>305</sup> Entretien personnel avec l'ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats Michel Lyan.

<sup>306</sup> Ghassan Mokheiber, membre du Parlement libanais, <http://www.ghassanmoukheiber.com.showarticles>

S'appuyant sur une démarche comparative et libanaise, l'Institut a déterminé les options et les visions futures pour parvenir à un modèle libanais à partir de diverses expériences mondiales.

À la suite de cette convention et par une coopération entre le ministre d'État des Affaires du développement administratif et l'Ordre des avocats, le projet de loi relatif au médiateur de la République a été soumis au Parlement, qui l'a promulgué cinq ans plus tard en 2005 **après l'avoir modifié**, de sorte que le rôle du médiateur s'est limité à rapprocher les points de vue entre le demandeur et la direction<sup>307</sup>. Notons que l'objectif principal de ce texte était de doter le médiateur de la République de larges prérogatives, comme la possibilité d'engager des poursuites devant les tribunaux.

À présent, neuf ans après la promulgation de la loi créant le médiateur de la République, il est regrettable de dire que la loi n'a pas été appliquée. En effet, le médiateur de la République n'a toujours pas été désigné en raison de différends entre les politiciens sur la personne à nommer, d'après l'explication donnée par le président de la République Michel Sleiman<sup>308</sup>.

La loi n° 664 s'est limitée à établir le règlement général et a laissé au pouvoir exécutif la tâche de promulguer les règlements généraux et les décrets pour la mise en œuvre des dispositions. Le droit du pouvoir législatif de promulguer les dispositions réglementaires et applicables des dispositions juridiques est inspiré de la Constitution (article 65). Rien n'a été promulgué jusqu'à présent.

Le dysfonctionnement dans la relation des citoyens avec l'administration libanaise n'est pas nouveau. L'État n'a pas ménagé ses efforts pour tenter d'améliorer la performance de l'administration afin de faciliter les démarches du citoyen et de l'aider à accéder à ses droits. Néanmoins, la relation entre le citoyen et l'administration, considérée comme l'un des principaux critères de la bonne gouvernance, reste teintée de défiance.

Le fait de ne pas avoir encore nommé un médiateur de la République soulève des doutes quant à la volonté réelle de ce pouvoir de protéger les droits du citoyen. Le « piston politique » est devenu un outil permettant de renforcer la corruption et le clientélisme politique<sup>309</sup>. Notons que les députés libanais consacrent un temps non négligeable à rendre des services personnels et individuels qui servent les intérêts de leurs électeurs auprès des administrations gouvernementales. L'existence d'un médiateur permettra notamment aux députés de se consacrer à l'étude des lois, à leur contrôle et au suivi de leur mise en œuvre, comme le projet de budget général qui n'a pas été voté depuis 2005.

Le tableau ci-dessous comprend les indicateurs qui permettent d'évaluer le médiateur de la République du point de vue de sa capacité d'autonomie, des règlements de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité au Liban. La dernière partie comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<sup>307</sup> Loi n° 664 du 4 février 2005, article 7.2.

<sup>308</sup> *Daily Star*, 20 juin 2013.

<sup>309</sup> Ghassan Mokheiber. Site officiel du député Ghassan Mokheiber.

## Médiateur de la République

Score total du pilier : 20/100

	Indicateur	Législation	Pratique
<b>Capacité</b> 17/100	Ressources	-	0
	Indépendance	50	0
<b>Gouvernance</b> 29/100	Transparence	50	0
	Responsabilisation	50	0
	Intégrité	25	50
<b>Rôle</b> 13/100	Réalisation	25	
	Support des bonnes pratiques	0	

# Structure et organisation

## Évaluation

### Capacité

#### Ressources (pratique)

1. Dans quelle mesure des ressources suffisantes sont-elles fournies au médiateur ou à l'institution équivalente pour atteindre ses buts ?

**Score : 0**

Le médiateur de la République n'existe pas au Liban ; néanmoins, en vertu de la loi n° 664, le médiateur de la République établit son projet de budget en indiquant les fonds appropriés, y compris ses allocations et les indemnités de l'organe adjoint, dans une clause spéciale du budget du premier ministre.

#### Indépendance (Cadre légal)

2. Dans quelle mesure la Commission du médiateur de la République est-elle considérée indépendante en vertu de l'État de droit ?

**Score : 50**

La loi relative au médiateur de la République existe au Liban : il s'agit de la loi n° 664 datée du 4 février 2005. Cette loi traite expressément de l'indépendance du médiateur en vertu des dispositions de l'article 1 qui précisent ce qui suit :

« Le médiateur de la République est une personne indépendante qui ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Il intervient, conformément aux conditions établies par la présente loi, en vue de faciliter les relations avec l'administration et de régler les litiges qui peuvent en découler. Dans la présente loi, on entend par "administration" les personnes de droit public et les personnes de droit privé chargées de gérer un service public. »

L'indépendance du médiateur est telle qu'aucune autorité ne peut le destituer et qu'il est protégé par une immunité au cours de l'exercice de ses fonctions. Cela signifie aussi qu'il lui est interdit de se présenter à des élections ou à d'autres postes ou emplois durant son mandat. Le médiateur ne peut pas non plus se présenter aux élections législatives ou se porter candidat à tout autre poste municipal ou central dans les deux ans suivant la fin de son mandat<sup>310</sup>. En d'autres termes, il ne peut pas être ministre, membre du Parlement, juge en exercice, employé gouvernemental, ambassadeur, avocat habilité ou médecin.

Le médiateur de la République est nommé par décret en Conseil des ministres pour un mandat de quatre ans non renouvelable. Il désigne un organe adjoint en vertu d'un règlement spécial qu'il propose et soumet aux autorités compétentes. Le médiateur doit remplir plusieurs conditions et, au titre de ses qualifications, faire partie des hauts fonctionnaires d'État retraités. Il doit jouir d'une bonne réputation et être connu pour son intégrité et ses qualités professionnelles. Le problème au Liban, pays des sectes et des doctrines, réside dans la confession du médiateur et quelle autorité politique ajoutera ce poste administratif à la liste de ses « profits ».

Par conséquent, le sujet de désignation devrait rester hors du cadre du principe de parité de sorte que ni le médiateur ni sa décision ne sont saisis par les forces politiques ou autres.

La loi n° 664 octroie au médiateur le pouvoir de proposer un règlement spécial qu'il soumet aux autorités compétentes afin de l'établir et le publier au *Journal officiel*. Ce règlement spécial comprend des détails concernant son organe adjoint, comme la désignation des emplois, le nombre d'unités dont il a besoin et les conditions contractuelles, leurs fonctions et indemnités<sup>311</sup>.

Les pouvoirs octroyés au médiateur ne comprennent pas la possibilité de contester devant les tribunaux. L'article 6.3 prévoit expressément que « le médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction [...] ni mettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle ».

---

<sup>310</sup>Loi n° 664, article 3.2.

<sup>311</sup>Loi n° 664, article 10.1.

La loi ne permet pas non plus de poursuivre le médiateur relativement aux opinions qu'il émet ou aux actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. De même, les fonctions du médiateur de la République ne peuvent se terminer avant l'expiration de son mandat qu'à sa demande, s'il commet une erreur grave au cours de l'exercice de ses fonctions ou en cas de condamnation pour crime.

## Gouvernance

### Transparence (Cadre légal)

3. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions visant à garantir la capacité publique/du peuple d'avoir les informations requises sur les activités de la Commission du médiateur ?

**Score : 50**

Le médiateur de la République s'engage à protéger les secrets dont il prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Cette obligation de confidentialité reste en vigueur après la fin de son mandat<sup>312</sup>.

La loi est explicite en ce qui concerne les informations que le médiateur peut dévoiler : en vertu de l'article 9.2, le médiateur rédige un rapport annuel et un rapport spécial sur des sujets importants. Ces rapports sont publiés de facto dans le *Journal officiel*. Le médiateur n'est pas tenu de divulguer les informations qu'il détient. Par ailleurs, la loi n° 664 n'indique pas quelles activités le peuple peut effectuer auprès de la Commission du médiateur, et ce, bien que la plupart des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus à ce propos ont approuvé la nécessité de faire participer la société civile dans l'action de la Commission du médiateur. En effet, la société civile au Liban peut représenter un pilier et un grand bénéfice pour la fonction du médiateur.

Ces rapports du médiateur comprennent des recommandations visant à améliorer et à promouvoir le bon fonctionnement de l'administration. Lorsqu'il estime que l'application d'un

---

<sup>312</sup>Loi n° 664, article 3.4.

texte législatif ou réglementaire aboutit à des situations injustes ou inéquitables, il peut recommander les modifications qu'il juge opportunes. De même, il peut formuler des recommandations sur des sujets importants, y compris publier un rapport spécial si une décision de justice n'est pas exécutée dans un délai raisonnable, ou si l'administration omet de répondre ou répond de manière insuffisante au médiateur dans un délai déterminé. La loi ne prévoit aucune date précise pour leur publication.



## Responsabilité (Cadre légal)

4. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions législatives visant à assurer la responsabilisation et le comportement de la Commission du médiateur de la République ?

**Score : 50**

Les parties qui estiment que le médiateur devrait lui rendre des comptes sont les suivantes :

- Le médiateur de la République dépose auprès de **la présidence du Conseil constitutionnel** une déclaration comprenant la totalité de son patrimoine financier, y compris ses biens mobiliers et immobiliers, ainsi que ceux de son époux ou épouse et/ou de ses enfants mineurs, dans un délai de trois mois après la date de sa désignation<sup>313</sup>.
- Il revient au médiateur de la République de porter à la connaissance des **autorités disciplinaires compétentes** toute erreur ou négligence commise par les agents, les fonctionnaires ou l'administration mise en cause, ou toute autre question relative au bon fonctionnement de l'administration.
- Le médiateur de la République présente une copie de son rapport annuel et des rapports spéciaux au **président de la République, au président de la Chambre des députés et au président du Conseil des ministres**. Les comptes du médiateur sont soumis a posteriori au contrôle de la **Cour des comptes**.

Comme il n'existe aucune loi garantissant « le droit d'accès aux informations », les citoyens ne peuvent être informés des fonctions du médiateur de la République que par l'intermédiaire des médias qui traitent les sujets publiés au *Journal officiel*.

Le médiateur ne peut être poursuivi relativement aux opinions qu'il émet ou aux actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'à sa demande écrite, s'il commet une erreur grave dans l'exercice de ses fonctions à condition

---

<sup>313</sup>Loi n° 664, article 10.4.



d'établir cette erreur dans un rapport, ou s'il fait l'objet d'une condamnation pour un crime, un délit grave ou une tentative de délit grave.

Le Liban ne dispose pas d'une loi protégeant les personnes qui signalent des faits de corruption, que ce soit des citoyens ou des fonctionnaires à la Commission du médiateur de la République.



## Intégrité (Cadre légal)

### 5. Dans quelle mesure les lois sont-elles appliquées pour assurer l'intégrité de la Commission du médiateur de la République ?

**Score : 25**

Il n'existe aucun code de déontologie ni aucune règle en matière d'intégrité, sauf en ce qui concerne les conflits d'intérêts.

- ❖ Il est impossible de cumuler un poste, une profession ou une fonction publique ou privée avec la fonction de médiateur de la République<sup>314</sup>.

Le médiateur ne peut pas se présenter aux élections législatives ou se porter candidat à tout autre poste municipal ou régional dans les deux ans suivant la fin de son mandat<sup>315</sup>. Il est également tenu de déclarer la totalité de son patrimoine financier, comme indiqué dans la partie abordant le thème de la responsabilité dans la législation.

La loi n° 664<sup>316</sup> énonce les qualifications que le médiateur doit avoir, à savoir jouir d'une bonne réputation, être connu pour son intégrité et posséder qualités professionnelles.

Le médiateur de la République tient un livre spécial dans lequel il mentionne les recours formés et une synthèse de la suite donnée à chaque recours. Les recours portent des numéros de série. Le médiateur s'engage à protéger les secrets dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Cette obligation de confidentialité reste en vigueur après la fin de son mandat<sup>317</sup>.

Rien n'est mentionné en ce qui concerne **l'acceptation de cadeaux**. À notre avis, cette question n'est claire pour aucun poste, notamment pour les hommes et femmes politiques de l'État libanais. Nous pensons que son application n'est pas limitée et qu'il conviendra peut-être

<sup>314</sup>Loi n° 664, article 3.1.

<sup>315</sup>Loi n° 664, article 3.2.

<sup>316</sup>Loi n° 664, article 2.2.

<sup>317</sup>Loi n° 664, article 3.4.

d'effectuer une étude indépendante. Il est toutefois important et nécessaire de signaler ce problème.

## Rôle

## Enquête

6. Dans quelle mesure la Commission du médiateur de la République est-elle considérée comme un outil actif et efficace pour traiter les plaintes déposées par le public ?

**Score : 25**

La présentation d'une réclamation au médiateur devrait se dérouler facilement selon les dispositions de la loi. **La personne concernée** (c'est-à-dire toute personne physique, un citoyen étranger ou une personne morale telle une association, un syndicat ou une entreprise commerciale) présente la réclamation sans qu'aucuns frais ou timbre ne soient exigés, et les services sont gratuits. La personne concernée doit avoir entrepris les recours administratifs nécessaires sans avoir atteint le résultat escompté<sup>318</sup> dans un délai de trois mois.

Le médiateur peut intervenir directement ou à la demande **d'un député** sur des questions relatives à l'intérêt public.

Le médiateur de la République n'a encore jamais été désigné et par conséquent, nous ne pouvons pas connaître le nombre de plaintes ni savoir si ses recommandations seraient globalement exécutées. Néanmoins, la loi a prévu « le rapprochement des points de vue », sans donner au médiateur la capacité d'obliger les personnes visées par les plaintes à se conformer à ses décisions. Une grande partie des Libanais ne savent rien du médiateur de la République, et aucun programme n'est actuellement prévu pour sensibiliser les citoyens aux services que le médiateur peut offrir dans leur intérêt. Force est de constater que même la classe éduquée, comme les hommes de loi, les médecins, les ingénieurs et les universitaires, n'a encore jamais entendu parler du médiateur, peut-être parce que les dispositions législatives n'ont pas été adoptées et que le médiateur attendu n'a jamais été désigné depuis 2005.

---

<sup>318</sup>Loi n° 664, article 5.2.

Nous espérons que le règlement intérieur comprenne un mécanisme permettant d'obliger l'administration à suivre les recommandations et décisions du médiateur de la République. En effet, en vertu de la loi n° 664, le médiateur n'a pas le pouvoir de contraindre l'administration, sauf en cas de non-exécution d'une décision de justice. Dans ce cas-là, le médiateur a le pouvoir d'enjoindre l'administration de s'y conformer. Cependant, même dans ce cas-là, son autorité ne représente qu'une pression morale, car si l'administration ne se conforme pas à son ordre, le médiateur n'est doté d'aucun moyen pour obliger l'administration à l'exécution.

## Faciliter l'exécution des réclamations et renforcer la confiance

- 7. Dans quelle mesure la Commission du médiateur de la République est-elle considérée comme un outil actif et efficace pour sensibiliser le public aux normes du comportement moral du gouvernement ?**

**Score : 25**

Toutes les administrations gouvernementales sont soumises à la compétence du médiateur, mais ce dernier ne peut ni intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle<sup>319</sup>.

Le médiateur de la République intervient dans les limites prescrites par la loi n° 664 pour faciliter la manière de traiter avec l'administration et aider à régler les différends qui en résultent. La stratégie de la réforme administrative mise en œuvre par le ministre d'État des Affaires du développement administratif, combinée aux recommandations des conventions qui réclament la fondation du « médiateur de la République », contribuera également à redonner confiance aux citoyens et à renforcer la crédibilité de l'État.

Les pouvoirs octroyés au médiateur visent à empêcher l'administration de mal interpréter la loi et, par conséquent, à pallier l'absence de certaines dispositions législatives garantissant des droits aux citoyens. En conséquence, dans le contexte libanais, le médiateur a reçu des pouvoirs d'évaluation lui permettant d'émettre des recommandations visant à empêcher l'application formelle de lois et réglementations en application du principe de justice. L'article 7.3 de la loi n° 664 prévoit que le médiateur « recommande la modification des dispositions législatives et réglementaires aboutissant à des situations injustes et inéquitables ».

---

<sup>319</sup>Loi n° 664, article 6.3.

## Conclusion

Les critiques contre les administrations libanaises ne sont pas toutes légitimes, et les employés ne font pas tous l'objet de doute, d'indignation, d'objection et de critiques.

Il est évident que certaines administrations gouvernementales fonctionnent de façon régulière, dans un cadre où la corruption est minime et où les corrupteurs doivent rendre des comptes. De nombreux employés, dans divers secteurs, sont compétents et qualifiés sur le plan moral, académique et social tout en admettant le principe de formation continue des administrateurs et la maîtrise des fonctions relatives aux communications et techniques modernes et développées. Ils ont maintenu l'administration pendant la guerre au Liban : ainsi, l'administration a continué à offrir ses services et les citoyens se sont conformés envers l'administration et n'ont pas perdu confiance en elle. Les citoyens paient encore leurs dus sous forme de taxes et d'impôts, mais cela ne signifie pas que les choses se déroulent selon les normes qu'impose le système d'intégrité.

Il convient, par conséquent, de combler le retard dans le traitement des réclamations le plus vite que possible et de remplir les postes vacants dans les administrations. Il est inadmissible que le règlement d'une réclamation dure des mois, voire des années, avant que le propriétaire légitime n'ait accès à son droit. Cette situation s'apparente à un déni de justice.

En conséquence, la fonction du médiateur de la République au Liban peut se résumer à la lumière de la loi n° 664 du 4 février 2005, à savoir qu'il est une autorité non judiciaire et indépendante de l'administration. Le médiateur s'emploie à régler les problèmes rencontrés par les citoyens avec toute institution publique ou administration gouvernementale en **rapprochant les points de vue.**

Des conditions ont été fixées pour suivre les réclamations soumises au médiateur. En particulier, la réclamation doit être soumise par une personne définie et non de manière anonyme, dans un délai de trois mois après le début des démarches administratives. Le médiateur peut aussi intervenir directement ou à la demande d'un député sur des questions relatives à l'intérêt public.

# Suggestions

Au vu de cette étude, nous proposons les suggestions suivantes :

En fonction de ce qui a été traité dans cette analyse, nous proposons de:

- 1.** Remettre en question la loi 664 et de l'amender pour le conformer aux exigences du jour, de telle sorte que l'ombudsman puisse véhiculer la réalité et non des souhaits aux aspects et aux buts imprécis
- 2.** Créer un organe spécialisé pour traduire les compétences de l'ombudsman, d'en spécifier les responsabilités, d'en organiser la gestion et d'en déterminer les rouages administratifs et d'en former les cadres en les envoyant vers des pays où l'idée de l'ombudsman a réussi et a été appliquée sous forme de services à la société, et de prendre connaissance des problèmes qui ont frappé son travail avant d'entreprendre cette démarche
- 3.** Désigner l'ombudsman après les démarches 1 et 2 susmentionnée. Il ne fait pas de doute que l'idée de l'ombudsman est appréciable mais, à l'ombre de la loi 664, elle est confuse et manque de clarté. Ainsi la loi est peu claire et n'a pas abordé de nombreuses questions pour devenir efficace, ni n'a-t-elle traité la dimension de la gestion, des rouages et des frais de l'ombudsman. Par ailleurs, charger l'ombudsman d'organiser sa gestion, de choisir ses adjoints et de déterminer son budget ne peut être laissé sans définition ni organisation. Avec le climat sombre de l'administration publique et l'influence des hommes politiques et des détenteurs d'intérêts, on ne constate pas que cette figure idéale peut être choisie sans basculer dans la complexité et les embûches de la situation libanaise lamentable. L'organisation d'un tel poste et la définition de ses rouages et la fixation de ses coûts doivent s'appuyer sur un organe spécialisé et autonome pour le mettre en œuvre
- 4.** Poser des règles organisées pour initier le public aux activités du comité de l'ombudsman, tout en préservant un certain degré de confidentialité, à condition de clarifier les règles d'une initiation
- 5.** Contrôler et d'établir des règles expresses portant sur la gouvernance, la transparence et la lutte anti-corruption, et de clarifier diverses questions telles que la manière de respecter des mécanismes déterminés pour garantir l'intégrité de l'ombudsman



## La Cour des comptes

## Introduction

Transparency International définit la Cour des comptes comme l'organe chargé de l'audit des recettes et des dépenses du gouvernement, elle est ainsi le vérificateur général. La Cour des comptes est, en effet, une institution qui, d'une part, contrôle l'intégrité financière et la crédibilité des informations financières déclarées et, de l'autre, assure les opérations d'audit des comptes.

La Constitution a prévu la création de la Cour des comptes et, par la suite, plusieurs lois et décrets ont été promulgués pour réglementer le travail de la Cour, la dernière loi en date étant la loi n° 222 du 2 avril 2012.

La seule et unique source de financement de la Cour des comptes provient du budget général.

La Cour ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour remplir pleinement ses fonctions. De plus, elle souffre d'un manque important dans le nombre de magistrats, de commissaires aux comptes, de contrôleurs et de techniciens. La Cour dispose d'un certain nombre de fonctionnaires spécialisés, et des sessions de formation destinées aux contrôleurs et aux commissaires aux comptes ont été inaugurées le 19 septembre 2014.

Les textes juridiques et constitutionnels qui régissent le travail de la Cour des comptes lui confèrent une indépendance totale. Néanmoins, les pratiques ne sont pas toujours conformes aux textes. En effet, cette indépendance serait entravée par les relations personnelles entre des personnes influentes et quelques fonctionnaires de la Cour, et ce, même si ces relations se résument toutefois à des actes de complaisance plutôt qu'à des **pressions**.

Les compétences de la Cour des comptes s'étendent à toutes les administrations de l'État et aux établissements publics (tels que l'Université libanaise par exemple) et les municipalités, **avec quelques exceptions**.

Le président de la Cour des comptes est nommé par un décret émis par le Conseil des ministres. Tous les fonctionnaires de la Cour jouissent de la même immunité que celle accordée aux autres fonctionnaires de l'État.

Le travail de la Cour des comptes se fait dans une transparence absolue, en vertu de laquelle les députés et le grand public peuvent accéder à toutes les informations relatives à ses travaux. En fait, la Cour publie un rapport annuel complet sur les activités menées tout au long de l'année

écoulée, ainsi que des consultations et avis rendus aux administrations publiques.

La Cour des comptes est administrativement rattachée au Conseil des ministres. La responsabilisation revêt deux formes:

- une responsabilisation judiciaire, qui bénéficie à toute partie lésée par une violation des règlements de la Cour, que la violation soit commise par la Cour ou par un de ses fonctionnaires ;
- une responsabilisation parlementaire, en vertu de laquelle la Chambre des députés débat des travaux de la Cour et les critique. La Chambre des députés débat et critique également le travail de toutes les administrations de l'État puisque le Parlement dispose d'une compétence constitutionnelle lui conférant la prérogative de demander des comptes aux ministres et à leurs administrations.

À cela s'ajoute le Conseil de discipline propre affilié à la Cour, qui amène tout fonctionnaire contrevenant à rendre des comptes.

En matière d'intégrité, les fonctionnaires de la Cour des comptes sont tous soumis, à l'instar des autres fonctionnaires d'État, à la Loi relative à l'enrichissement illicite et aux articles 351 à 366 du Code pénal.

Cependant, il n'existe aucun code de déontologie qui garantirait l'intégrité des fonctionnaires de la Cour des comptes, à l'exception des magistrats qui sont soumis à un code de conduite spécial (le Pacte d'honneur).

Dans le cadre de son travail, la Cour des comptes se fonde sur les lois en vigueur qui contraignent les administrations visées à lui fournir tous les documents relatifs à chaque dossier dont elle est saisie.

La Cour repère les violations perpétrées par les organes de l'État, y compris celles commises par de hauts fonctionnaires, mais les limites de sa compétence l'empêchent de les interroger.

Par ailleurs, la Cour contribue à l'amélioration de la gestion des finances du gouvernement par le biais de ses suggestions, qui ne sont toutefois pas contraignantes.

Le tableau ci-dessous présente les indicateurs qui permettent d'évaluer la Cour des comptes en fonction de sa capacité de gouvernance interne, de l'application des règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité libanais. Le reste du document comprend une évaluation qualitative de chaque indicateur.



<b>La Cour des comptes</b>			
<b>Score total du pilier : 60,5/100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> 58,33/100	<b>Ressources</b>	-	50
	<b>Indépendance</b>	75	50
<b>Gouvernance</b> 73,3/100	<b>Transparence</b>	100	80
	<b>Responsabilisation</b>	100	50
	<b>Intégrité</b>	70	40
<b>Rôle</b> 50/100	<b>Efficacité des audits</b>	40	
	<b>Détection des violations et sanctions</b>	50	
	<b>Amélioration de la gestion financière</b>	60	

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

**1. Les dispositions juridiques :**

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.

**2. La pratique :**

- Un score zéro correspond à l'absence de toute mise en pratique du principe en question.
- Un score 50 correspond à une mise en pratique incomplète.
- Un score 100 correspond à une application complète.

## Structure et organisation

La Constitution libanaise a prévu la création de la Cour des comptes<sup>320</sup> le 23 mai 1926. En effet, l'article 87 de la Constitution, amendé par la Loi constitutionnelle du 17 octobre 1927, exige « l'élaboration d'une loi spéciale pour la formation de la Cour des comptes ». Cependant, cette cour n'a effectivement vu le jour qu'en 1951, en vertu de l'article 223 de la Loi sur la comptabilité publique promulguée le 16 janvier 1951, qui prévoit ce qui suit : « Est formée la Cour des comptes, dont la fonction consiste à veiller à la gestion des fonds publics, en vérifiant et en débloquent les comptes de l'État et des municipalités, en statuant sur leur régularité et sur la légalité de leurs procédures et en contrôlant l'exécution du budget ».

Depuis 1952, plusieurs lois ont été promulguées en vue de restructurer la Cour des comptes. Le poste de commissaire aux comptes a été créé en vertu du décret-loi n° 82 du 16 septembre 1983, et un département spécialisé en loi financière a été fondé au sein de l'Institut des études judiciaires<sup>321</sup>. Ainsi, tous les magistrats nommés à la Cour des comptes, y compris les conseillers et les adjoints du procureur général, sont soit diplômés de l'Institut, soit issus d'un concours restreint organisé par la Cour des comptes. La loi la plus récente en la matière est la loi n° 222 du 2 avril 2012 relative à l'augmentation de l'effectif des magistrats et des commissaires aux comptes, en application de laquelle le nombre des magistrats est passé de 36 à 50 et le nombre de commissaires de 30 à 50.

La Cour des comptes est composée de magistrats, de contrôleurs et de commissaires aux comptes. Les voies de recours applicables aux arrêts judiciaires définitifs de la Cour sont le recours en révision et le pourvoi en cassation. Dans le cadre de la politique adoptée par la Cour pour développer ses capacités et renforcer son rôle à tous les niveaux, et compte tenu de son attachement à l'importance de la coopération internationale en matière de contrôle financier, la Cour est membre d'un certain nombre d'organisations arabes et internationales spécialisées<sup>322</sup>, dont l'Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ARABOSAI), l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF).

<sup>320</sup> D'après le site de la Cour des comptes au Liban : [www.coagov.com](http://www.coagov.com).

<sup>321</sup> Décret n° 133 du 14 avril 1992.

<sup>322</sup> Source : Cour des comptes, <http://www.coagov.com/subject.php?id=8>.

La Cour des comptes est structurée de la manière suivante<sup>323</sup> :

- Le président de la Cour des comptes, qui dirige la gestion intérieure<sup>324</sup> ;
- Le procureur général à la Cour des comptes, qui représente le gouvernement auprès de la Cour et exerce un contrôle judiciaire en assistant aux séances, en donnant la parole aux parties qui y participent et en communiquant directement avec les administrations publiques dans tous les domaines qui relèvent de son ressort<sup>325</sup>;
- Président de chambre ;
- Conseiller ;
- Chef de service ;
- Chef du secrétariat général ;
- Chef du greffe ;
- Responsable du service des archives et de la documentation ;
- Chef du parquet général ;
- Responsable du service informatique ;
- Service comptabilité.

---

<sup>323</sup> Guide de la Cour des comptes – [www.coagov.com](http://www.coagov.com).

<sup>324</sup> Article 18 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>325</sup> Article 24, section 5, paragraphe (b), de la Cour des comptes et ses fonctions.

En 2012, une loi a été promulguée pour accroître le nombre de magistrats<sup>326</sup> et le nombre de commissaires aux comptes, qui sont respectivement passés de 36 à 50 et de 30 à 50. Le tableau ci-dessous montre l'augmentation de l'effectif des magistrats et la distribution des postes au sein de la Cour :

Fonctionnaires	Nombre
<b>Magistrats</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ président de la Cour des comptes</li> <li>▪ procureur général auprès de la Cour des comptes</li> <li>▪ président de chambre à la Cour des comptes</li> <li>▪ conseillers maîtres</li> <li>▪ adjoints du procureur général</li> </ul>	<p>1</p> <p>1</p> <p>8</p> <p>37</p> <p>3</p>
<b>Total</b>	<b>50</b>

<sup>326</sup>Loi n° 222 du 2 avril 2012.

## Capacité

### Ressources (pratique)

1. Dans quelle mesure la Cour des comptes dispose-t-elle de ressources suffisantes pour atteindre ses objectifs ?

**Score : 50**

**La Cour des comptes dispose de ressources dont les lacunes sont si graves qu'elles engendrent un certain degré d'inefficacité dans l'exercice de ses fonctions.**

La Cour des comptes est présidée par un magistrat, le président. Cependant, elle **ne dispose toujours pas de toutes** les ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement. Seuls 25 magistrats sont en place aujourd'hui, alors qu'il devrait y en avoir 50, soit le double des effectifs actuels. Il en est de même pour les chambres. La loi en a fixé le nombre à huit. Or, il n'en existe que cinq et, à l'heure actuelle, ces chambres ne disposent pas de présidents titulaires<sup>327</sup>, mais de présidents par intérim.

Les fonctionnaires sont répartis en trois catégories : les contrôleurs, les commissaires aux comptes et les agents administratifs. Des pénuries de personnel sont constatées dans toutes ces catégories<sup>328</sup>.

Tous les contrôleurs et les commissaires aux comptes de la Cour sont nommés par décret du gouvernement, sur recommandation du Conseil de la fonction publique<sup>329</sup>. Le fait que la Cour des comptes ne puisse pas effectuer ses propres nominations limite sa capacité à renforcer ses effectifs<sup>330</sup>.

La Cour des comptes compte parmi ses fonctionnaires des experts spécialisés dans ses différents domaines d'activité. Ces fonctionnaires suivent des formations lorsque les conditions le permettent ou dès que le besoin s'en ressent. Le 19 septembre 2014, le président de la Cour

<sup>327</sup> Entretien personnel avec un magistrat à la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat, 2013 – 2014.

<sup>328</sup> Ibid.

<sup>329</sup> Article 8, paragraphe 4, Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>330</sup> Entretien personnel avec un magistrat à la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat, 2013 – 2014.

a inauguré des sessions de formation débouchant sur un certificat d'expert-formateur, en application de l'accord signé entre la Cour, l'ARABOSAI et l'initiative de perfectionnement de l'INTOSAI visant les contrôleurs et les commissaires aux comptes<sup>331</sup>.

Les ressources et les besoins financiers de la Cour des comptes sont inscrits dans le budget général de l'État. Par exemple, en 2005, une somme de 1,2 million de dollars américains, sur un total de 3 millions prévus dans le budget, a été affectée au paiement des salaires des magistrats et fonctionnaires actuels de la Cour<sup>332</sup>. Lorsqu'une proposition de budget est transmise à la Direction du budget au ministère des Finances, elle finit par être amputée et se voit reléguée dans la case « si les moyens le permettent ». Les ressources octroyées sont largement insuffisantes pour que la Cour puisse accomplir ses missions principales. Le gouvernement annonce le plan final et le publie après en avoir discuté avec le président de la Cour des comptes. La Cour n'est pas autonome financièrement, étant donné que la totalité de son budget doit être approuvé par le pouvoir exécutif, c'est-à-dire par le gouvernement. De ce fait, le budget général constitue l'unique ressource financière de la Cour<sup>333</sup>.

## Indépendance (Cadre légal)

### 2. Dans quelle mesure les textes officiels accordent-ils à la Cour des comptes une véritable indépendance dans la conduite de ses affaires ?

**Score: 75**

**Ensemble, les lois qui régissent l'action de la Cour des comptes au Liban garantissent l'indépendance de cette institution.** Il est donc possible d'affirmer qu'en principe, la Cour des comptes peut agir en toute indépendance. Néanmoins, elle est administrativement rattachée à l'autorité du Cabinet du premier ministre<sup>334</sup>. La Cour se heurte donc à un certain nombre de difficultés lorsqu'il s'agit de décider de certaines mesures et d'exiger leur application au Cabinet du premier ministre auquel elle est affiliée, c'est-à-dire au pouvoir exécutif.

La Constitution libanaise prévoit la mise en place d'une loi relative à la création de la Cour des comptes.

En vertu de quoi la Cour des comptes a été créée<sup>335</sup>. Ses fonctions<sup>336</sup> ont été fixées comme suit : « Il s'agit d'une cour administrative dont la fonction est de veiller à la gestion des fonds publics,

<sup>331</sup> Le site électronique de la cour des comptes au Liban, <http://www.coagov.com>.

<sup>332</sup> Système national d'intégrité – Liban 2011, p. 75.

<sup>333</sup> Entretien personnel avec un commissaire aux comptes à la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat, 2013 – 2014.

<sup>334</sup> Article 1 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>335</sup> Décret-loi n° 118 du 12 juin 1959.

en contrôlant leur usage et en statuant sur la régularité des comptes, et de juger les responsables qui violent les lois et les règlements connexes ». L'article 2 de la loi de la Cour des comptes prévoit également le contrôle des autorités suivantes :

- les administrations de l'État, les municipalités de Beyrouth, Tripoli, El Mina, Bourj Hammoud, Saïda et Zahlé – et les autres municipalités sous le contrôle de la Cour des comptes en vertu d'un décret du Conseil des ministres. De ce fait, certaines grandes municipalités ne sont pas assujetties au contrôle de la Cour des comptes, à l'instar des municipalités de Jounieh et de Baabda, car aucun décret ne l'exige. Néanmoins, ceci n'empêche pas la Cour des comptes de recevoir et d'examiner des plaintes à leur rencontre. Sont également sujets au contrôle de la Cour des comptes les services publics affiliés à l'État et ceux rattachés aux municipalités ; les organismes de contrôle qui représentent l'État auprès des institutions qu'ils supervisent ou dans les services publics qui lui offrent un seuil minimum de gains ; et les entreprises, les associations et les autres autorités ou les services publics qui sont rattachés à l'État ou aux municipalités par des liens financiers tels que l'actionnariat, les subventions ou le crédit.

La Cour des comptes dispose en principe d'une indépendance qui lui confère la possibilité de remplir sa mission sans ingérence de la part d'une autorité ou d'une institution quelconque. Elle est, en effet, composée de magistrats dont l'indépendance est consacrée par la Constitution libanaise. Cependant, le fait d'être administrativement rattachée à l'autorité du Cabinet du premier ministre limite son indépendance en matière de ressources<sup>337</sup>.

Le président de la Cour des comptes est nommé par décret du Conseil des ministres<sup>338</sup>, sur une proposition du premier ministre qui désigne un magistrat parmi les magistrats de la Cour des comptes appartenant aux deux premiers grades de la catégorie B et au-delà, ou parmi les magistrats du Conseil d'État et des magistrats judiciaires du grade équivalent aux deux premiers grades de la catégorie B des magistrats de la Cour des comptes. Le président reste à son poste jusqu'à l'âge de la retraite, à moins qu'il ne présente sa démission. Il peut être remplacé par un autre magistrat si le Conseil des ministres décide de procéder à la rotation des fonctionnaires de catégorie A. Dans ce cas, chaque directeur général ou président d'une autorité prend la place d'un autre. Mais il n'est pas possible de démettre le président ou le procureur général de la Cour des comptes de leurs fonctions sans leur assentiment, et ce, afin de consacrer l'indépendance dont ils jouissent<sup>339</sup>.

Les ressources financières de la Cour des comptes sont arrêtées une fois par an, pour l'exercice financier. La Cour des comptes fixe son budget et le soumet au premier ministre, qui le soumet à son tour au Conseil des ministres. Si le budget est adopté, il est inscrit dans le projet de la loi de finances afin d'être étudié et adopté, après amendements si nécessaire.

---

<sup>336</sup> Décret-loi 82 du 19 Septembre 1983.

<sup>337</sup> Article 1 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>338</sup> Article 4 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>339</sup> Article 10 de la Loi relative à la Cour des comptes.

Selon les textes de loi, la Cour des comptes exerce ses fonctions en toute liberté, loin de toute ingérence, quelle qu'en soit la forme, vu qu'elle est formée de magistrats dont l'indépendance est garantie par la Constitution.

Il en est de même pour le procureur général auprès de la Cour des comptes. Il est indépendant<sup>340</sup> et ne reçoit de directives de personne. Cette indépendance ne s'applique pas aux ressources, qui sont déterminées par le budget général.

Le président et les autres fonctionnaires de la Cour des comptes jouissent d'une immunité, à l'instar de tous les autres fonctionnaires de l'État. Il n'est pas possible de les poursuivre en justice ou de les démettre de leurs fonctions sauf, bien entendu, s'ils enfreignent la loi, et ce, une fois qu'ils ont été sanctionnés par un conseil de discipline spécial<sup>341</sup>. La législation libanaise prévoit des contraintes propres à la fonction publique notamment en ce qui concerne la création de syndicats ou l'adhésion à un syndicat, afin de préserver l'indépendance et la neutralité du président et des membres de la Cour des comptes. Les magistrats de la Cour des comptes sont soumis à la Loi sur la magistrature judiciaire et aux textes relatifs à la magistrature, tandis que les contrôleurs et les fonctionnaires administratifs sont assujettis à la Loi relative aux fonctionnaires d'État<sup>342</sup>.

La Constitution ne fait aucune mention de la relation entre le pouvoir législatif et la Cour des comptes. **Aucun organe** de l'État ne peut, de par la loi, influencer l'ordre du jour de la Cour des comptes. Cependant, la Cour est tenue d'informer la Chambre des députés de toute violation commise par les ministres<sup>343</sup>.



## Indépendance (pratique)

3. Dans quelle mesure peut-on considérer que, dans la pratique, la Cour des comptes est en mesure de travailler à l'abri de toute ingérence ?

**Score: 50**

Les textes qui dotent la Cour des comptes d'une entière indépendance et qui la prémunissent contre les ingérences sont contradictoires. D'après la loi, le pouvoir, qu'il soit exécutif, législatif ou judiciaire, n'a pas le droit d'intervenir dans les activités de la Cour des comptes. Le travail de la Cour des comptes et ses conséquences, professionnelle, n'a fait l'objet d'aucune plainte. Or, comment est-il possible que le pouvoir exécutif, qui est censé être contrôlé par la Cour, soit son

<sup>340</sup> Article 3 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>341</sup> Article 11 du décret-loi n° 5 du 23 mars 1985.

<sup>342</sup> Article 13 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>343</sup> Article 64 de la Loi relative à la Cour des comptes.



autorité de tutelle ? Dans sa relation avec la Cour des comptes, le pouvoir exécutif est passé outre le principe d'indépendance, notamment par la conclusion d'accords mutuels<sup>344</sup>. La Cour des comptes est censée être protégée contre toute ingérence dans ses affaires. Mais en pratique, les chambres de la Cour, formées chacune d'un président et de deux conseillers, sont influencées par des pressions extérieures (notamment celles exercées par le pouvoir politique).

Le problème n'est pas la question de l'indépendance de la Cour des comptes (puisque la loi la garantit), mais le fait que certains hommes de pouvoir couvrent des malversations financières et s'efforcent de les soustraire à l'attention de la Cour des comptes. C'est la principale raison de la corruption financière et politique au Liban. Aucun exemple ne peut être cité en la matière, puisqu'il est évident qu'un magistrat ne fournira aucune preuve l'incriminant.

Ni la presse ni l'opinion publique n'ont eu vent d'informations ou de rumeurs concernant un éventuel dysfonctionnement dans l'activité de la Cour des comptes. En revanche, la presse publie régulièrement des déclarations formulées par certains députés concernant l'incapacité de la Cour des comptes à accomplir sa mission. En d'autres termes, certaines personnes empêchent la Cour des comptes d'examiner des malversations financières, qui restent *in fine* impunies. Il s'agit d'un des aspects de la corruption politique et financière au Liban. En effet, le système confessionnel existant et la centralisation absolue en vigueur dans le pays ont entraîné l'émergence de chefs et d'hommes d'influence qui ont assis leur position en rendant de nombreux services aux citoyens, y compris en les protégeant de la force de la loi et en assurant leur impunité. Cela signifie que les violations commises ne sont pas associées à la Cour des comptes en tant qu'institution, mais sont plutôt imputables aux ingérences politiques dans le travail de la Cour. Ces ingérences sont exercées soit directement et personnellement ou indirectement, par la restriction des ressources financières et humaines allouées à la Cour.

Le président, les présidents des chambres et les autres fonctionnaires de la Cour des comptes restent en poste jusqu'au terme de leur carrière, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de la retraite, sauf en cas de rotation des fonctionnaires de catégorie A. Dans ce cas de figure, le président et les fonctionnaires de catégorie A sont mutés vers des postes d'un niveau hiérarchique équivalent dans une autre direction. À ce jour, aucun haut responsable n'a été renvoyé de la Cour des comptes avant la fin de son mandat sans motif valable ou pour des raisons politiques<sup>345</sup>.

---

<sup>344</sup>Article 147, paragraphe 12 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>345</sup>Entretien personnel avec un commissaire aux comptes à la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat, 2013 – 2014.

## Transparence (Cadre légal)

4. Dans quelle mesure les dispositions juridiques garantissent-elles à tous les citoyens l'accès à l'information relative aux activités de la Cour ?

**Score: 100**

Le travail de la Cour des comptes est régi, dans tous ses détails, par des textes législatifs et réglementaires accessibles à tous ; par conséquent, tout individu peut demander des comptes à un fonctionnaire ou un responsable à la Cour qui enfreint les textes pertinents durant l'exercice de ses fonctions.

Les textes juridiques visant la Cour des comptes sont extrêmement transparents puisque les députés et les citoyens y ont accès. Dans son rapport annuel, la Cour des comptes publie tous les avis rendus aux administrations publiques, aux institutions et aux municipalités, en réponse aux questions qui lui ont été adressées<sup>346</sup>. La Cour des comptes publie également les arrêts rendus en sa qualité d'autorité de contrôle. De même, en théorie<sup>347</sup>, le président ou l'un de ses assesseurs présentent à la Commission des finances et du budget et aux autres commissions concernées le rapport annuel de la Cour des comptes.

À titre d'exemple :

Avis n° 30

Date : 18 octobre 1995

### Affaire : demande d'avis sur une question financière (consentement mutuel)

L'autorisation de conclure l'approvisionnement par consentement mutuel, délivrée par le Conseil des ministres<sup>348</sup> en vertu de la décision n° 25 en date du 18 mai 1994 relative à

<sup>346</sup>Article 49 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>347</sup>Article 51 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>348</sup>Décision n° 25 du 18 mai 1994.

l'allocation de crédits pour les premiers soins au ministère de la Santé relativement à certaines transactions, arrive à échéance à la fin de l'exercice en cours.

Comme l'étude de la question comprend des services techniques, le recours à l'article 150 de la Loi sur la comptabilité publique **pour cette autorisation**, voudrait dire qu'il est possible de s'appuyer sur cet article, à condition de remplir les conditions qu'il fixe.

En outre, la Cour des comptes a reçu de la part du ministre des Finances une demande d'avis une demande du ministre des Finances concernant un projet d'instruction relatif au marché de l'immobilier et à la nécessité de l'assujettir à l'impôt sur le revenu. Étant donné que la demande dépasse le cadre de l'explication et relève plutôt de la législation fiscale, les instructions qui figurent dans le projet étudié sortent du champ de compétences du ministre des Finances (ensemble d'avis de la Cour des comptes en 1995).

De même, la Cour des comptes a récemment publié un rapport dans lequel elle approuve le projet d'installation de caméras de surveillance à Beyrouth<sup>349</sup>.

Toutes les publications de la Cour des comptes sont accessibles au public et figurent dans les « collections » annuelles ou dans la presse<sup>350</sup>, ou sur son site électronique<sup>351</sup>.

En ce qui concerne l'usage que les organes de l'État font du budget, la Cour des comptes a le pouvoir absolu de réviser tous les documents relatifs à une dépense donnée ou à sa préparation et peut même interroger les fonctionnaires concernés. La loi a fixé la méthode que la Cour des comptes doit suivre pour évaluer et contrôler les opérations financières et leurs résultats, depuis le moment de leur conclusion jusqu'à leur échéance et leur inscription dans les comptes<sup>352</sup>. Le budget général de 2005 est le dernier budget promulgué par la Chambre des députés, vu que tous les projets de budget soumis par le pouvoir exécutif depuis lors attendent toujours l'approbation de la Chambre<sup>353</sup> et que les comptes définitifs de l'administration des finances de chaque année doivent être soumis à la Chambre des députés pour approbation avant la promulgation du budget de l'année qui suit celle à laquelle le compte se réfère<sup>354</sup>.

Le rapport annuel de la Cour des comptes témoigne de ce contrôle et en présente les résultats, ainsi que les propositions de réforme des lois et règlements dont l'application conduit à des résultats financiers. Toutes ces activités figurent dans les rapports périodiques de la Cour des comptes<sup>355</sup>.

Il existe un protocole de coopération entre la Cour des comptes, le Conseil supérieur de la magistrature et l'Université libanaise, intitulé *Vers la connaissance juridique*, qui vise à publier tous les arrêts, décisions et avis de la Cour des comptes ainsi que les décisions du parquet

---

<sup>349</sup> 1<sup>er</sup> avril 2014 – [www.elnashra.com/news/show](http://www.elnashra.com/news/show)

<sup>350</sup> Article 50 de la Loi relative à la Cour des comptes et à ses fonctions.

<sup>351</sup> Le site électronique de la cour des comptes au Liban, <http://www.coagov.com>.

<sup>352</sup> Article 42 du Décret législatif numéro 118 du 12 juin 1959.

<sup>353</sup> Ibid.

<sup>354</sup> Article 87 de la Constitution.

<sup>355</sup> Article 52 de la loi relative à la Cour des comptes.

général auprès de la Cour des comptes. Il s'agit d'un site propre au Centre de recherches et d'études dans l'information juridique<sup>356</sup>.

## **Transparence (pratique)**

### **5. Dans quelle mesure les activités et les prises de décisions de la Cour des comptes sont-elles transparentes dans la pratique ?**

**Score : 80**

Avant la publication de son rapport, la Cour des comptes est tenue d'en informer les administrations concernées afin de solliciter leur réponse/avis. La Cour doit aussi publier le rapport et les réponses à ce rapport. Cette obligation constitue un facteur positif pour la transparence et l'applicabilité du principe du contradictoire. Ainsi, la Cour publie annuellement toutes les décisions qu'elle prend, à titre consultatif ou sous forme d'arrêts, dans le cadre d'un contrôle préalable ou des rapports spéciaux<sup>357</sup>.

Le rapport annuel traite des activités de la Cour des comptes durant l'année à l'examen.

La Cour des comptes publie le rapport annuel, les rapports spéciaux, les avis consultatifs et les arrêts dans le cadre du contrôle exercé au préalable et a posteriori.

Quant aux documents relatifs aux enquêtes et aux procès, ils sont confidentiels et ne sont donc pas publiés. Cependant, l'extrait d'un tel document est publié sans aucune mention des noms, tant qu'il ne jouit pas de l'autorité de la chose jugée, sachant qu'il est susceptible de recours en révision ou de cassation<sup>358</sup>.

La transparence est donc suffisamment assurée dans la pratique et dans les textes. Toutefois, force est de constater qu'en pratique, les commissions du pouvoir législatif ne débattent pas du rapport ou des interprétations de la Cour, ce qui limite l'efficacité de cette procédure<sup>359</sup>.

---

<sup>356</sup> [legallaw.ul.edu.lb](http://legallaw.ul.edu.lb).

<sup>357</sup> Entretien personnel avec un magistrat de la Cour ayant souhaité garder l'anonymat, 2013-2014

<sup>358</sup> Aperçu "d" : Les voies de recours, Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>359</sup> Association libanaise pour la promotion de la transparence (action collective). Le système national d'intégrité (Beyrouth : L'Association, 2011).

## Responsabilité (Cadre légal)

6. Dans quelle mesure les dispositions juridiques garantissent-elles la responsabilisation de la Cour des comptes quant à ses agissements et à ses actions ?

**Score : 100**

Les dispositions juridiques en vigueur assurent la responsabilisation de la Cour des comptes quant à ses actes et à agissements. Les magistrats et le président de la Cour sont assujettis à une inspection judiciaire et peuvent être déférés devant le Conseil de discipline. Les fonctionnaires de la Cour, à l'instar des autres fonctionnaires de l'État, jouissent d'une immunité, et ne peuvent être forcés à rendre des comptes pour les actes qu'ils entreprennent ni par les citoyens, ni par n'importe quel autre organe de l'État, **tant que ces actes font partie de leurs fonctions** et qu'ils ne vont pas à l'encontre des lois et des règlements en vigueur.

La Cour des comptes est administrativement rattachée au Conseil des ministres. Elle doit rédiger **à la fin de chaque année** un rapport sur les résultats des audits qu'elle a menés et sur les redressements qu'elle propose<sup>360</sup>. Le rapport est porté à la connaissance des directions et des autorités concernées, qui doivent donner leur réponse dans un délai d'un mois. Ensuite, la Cour des comptes apporte des commentaires à ce rapport, avant de le soumettre au **président de la République et au Parlement, qui le distribue aux parlementaires**. Le rapport annuel est publié avec les réponses et les commentaires dans le *Journal officiel*. En outre, la Cour des comptes rédige des **rapports spécifiques**<sup>361</sup>, à chaque fois qu'elle le juge nécessaire, sur des propositions et des sujets précis. De même, la Cour des comptes publie tous les ans des données, appuyées par des pièces justificatives, **concernant la régularité** des comptes qu'elle a audités<sup>362</sup>.

La responsabilisation et la reddition de comptes peuvent se faire par deux voies :

1. La voie judiciaire est accessible à toute personne ayant subi un préjudice dû au non-respect, par la Cour des comptes ou par un de ses fonctionnaires, des textes de loi qui régissent son activité. Toute administration soumise au contrôle de la Cour des comptes peut demander le réexamen d'une décision de cette autorité. Il en est de même pour toute décision judiciaire de la Cour des comptes, qui peut faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'État<sup>363</sup>.

2. La voie parlementaire revient *de facto* au Parlement, qui peut débattre des activités de la Cour des comptes et les critiquer par le truchement de son autorité de tutelle, à savoir le premier ministre. Le Parlement dispose même de compétences illimitées puisqu'il peut retirer sa confiance au premier ministre si la question débattue nécessite une telle mesure. En plus du

<sup>360</sup> Article 47 des statuts de la Cour des comptes.

<sup>361</sup> Article 52 des statuts de la Cour des comptes.

<sup>362</sup> Article 53, même source.

<sup>363</sup> Article 76, 77 et 68 de la Loi relative à la Cour des comptes.

devoir d'adresser son rapport annuel au Parlement, la Cour des comptes est tenue de se plier à ses demandes et d'y répondre<sup>364</sup>. La Commission parlementaire des finances et du budget, tout comme les autres commissions spécialisées, auditionne le président de la Cour dans le cadre de l'examen du rapport annuel afin d'obtenir les clarifications nécessaires<sup>365</sup>.

Il existe trois organes administratifs habilités pour réviser les arrêts de la Cour : le président de la Cour, le procureur général auprès de la Cour et l'administration ou le ministère concerné.



## Responsabilité (pratique)

7. Dans quelle mesure les dispositions juridiques garantissent-elles la responsabilisation de la Cour des comptes quant à ses agissements et à ses actions ?

**Score: 50**

Si la Cour des comptes est responsabilisée et amenée à rendre des comptes quant à ses actes et à ses agissements, les dispositions juridiques disponibles ne sont que partiellement appliquées en pratique.

La Cour des comptes prépare un rapport d'activité annuel complet. Néanmoins, ces rapports n'ont pas été adressés à qui de droit pendant des années — ni aux directions concernées, ni au président de la République, ni au Parlement. En outre, la Cour des comptes n'a pas respecté les dates limites définitives fixées pour la soumission du rapport annuel.

De même, la Cour des comptes n'a pas soumis de « déclaration de conformité des comptes au budget » au Parlement depuis 1993<sup>366</sup>, et le budget n'a pas été voté depuis 2006. Sur ce, les rapports annuels élaborés depuis lors ne contiennent pas de déclarations de conformité. Par ailleurs, les ressources financières de l'institution ne dépendent pas de la Cour même, mais proviennent du Cabinet du premier ministre.

---

<sup>364</sup> Article 51 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>365</sup> Ibid.

<sup>366</sup> Entretien personnel avec un magistrat à la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat.

## Intégrité (Cadre légal)

### 8. Dans quelle mesure les lois concernant les mécanismes de garantie de l'intégrité de la Cour des comptes sont-elles appliquées ?

**Score : 70**

Bien qu'il existe une série de lois en vigueur, celles-ci ne couvrent pas tous les aspects de l'intégrité des fonctionnaires de la Cour des comptes et/ou certaines dispositions juridiques présentent des lacunes.

Parmi les textes de loi applicables aux fonctionnaires de la Cour des comptes figure la Loi relative à l'enrichissement illicite<sup>367</sup> dont l'article premier indique : « Est considéré comme enrichissement illicite tout enrichissement dont bénéficie le fonctionnaire, l'agent de service public, le magistrat et tout partenaire associé [...] par le biais d'un pot-de-vin, d'un abus de pouvoir, d'une prise illégale d'intérêt<sup>368</sup> et par tout autre moyen illicite, même s'il ne constitue pas un crime qui relèverait du pénal ». Cependant, ces textes ne sont pas appliqués et ils sont même considérés inexistants, peut-être parce qu'il n'existe aucune volonté de faire avancer l'État.

Toute personne accusée d'enrichissement illicite est traduite devant la Cour d'appel pénale de Beyrouth<sup>369</sup>. Les vérifications se font comme suit : à sa prise de fonction, tout fonctionnaire doit présenter une déclaration de patrimoine dressant la liste de ses biens, de ceux de son épouse et de ses enfants mineurs, sous enveloppe scellée déposée auprès de la Banque centrale du Liban<sup>370</sup>. Au terme de son mandat, une comparaison est effectuée entre les données inscrites dans la déclaration et les biens constitutifs de sa nouvelle fortune.

**Il n'existe aucun code de déontologie propre à la Cour des comptes qui garantirait l'intégrité de ses responsables**, ni aucun règlement relatif aux conflits d'intérêts. Les règlements des fonctionnaires s'appliquent aux fonctionnaires de la Cour des comptes<sup>371</sup>, qui doivent ainsi « éviter tout conflit d'intérêts et l'exercice d'une activité commerciale/industrielle ou tout autre travail rémunéré, à moins que la loi n'en dispose autrement ». Les magistrats sont soumis aux règlements intérieurs de la magistrature, qui leur interdisent de cumuler leur fonction avec un autre emploi, à l'exception de l'enseignement à l'université quelques heures par mois. De plus,

<sup>367</sup> Loi no 154 du 27 décembre 1999.

<sup>368</sup> Articles 351 à 366 du Code pénal libanais.

<sup>369</sup> Article 17 de la Loi relative à l'enrichissement illicite.

<sup>370</sup> Article 4, paragraphe 5 de la Loi relative à l'enrichissement illicite.

<sup>371</sup> Article 15 du Décret législatif 59/112.

un magistrat ne peut pas contrôler un établissement si ce dernier appartient à un proche ou à une connaissance. Dans ce cas, il doit s'en dessaisir<sup>372</sup>.

Notons que les commissaires aux comptes sont tenus d'exercer leurs fonctions en toute **honnêteté et sincérité**, en prêtant serment dès leur prise de fonction. Ce serment est considéré comme une promotion de l'intégrité au sein de la Cour des comptes<sup>373</sup>.

Il est interdit aux magistrats et aux fonctionnaires d'accepter des cadeaux en échange d'un service rendu dans le cadre de leurs fonctions. Des sanctions sont prévues si de tels faits sont avérés<sup>374</sup>. Enfin, soulignons qu'au terme de leurs fonctions, les magistrats et les fonctionnaires ne sont soumis à aucune contrainte autre que le principe de secret. En cas d'abus de pouvoir ou de tout autre type de violation, le président de la Cour, le procureur général et les présidents des chambres sont déférés devant un organe disciplinaire spécial<sup>375</sup>.

Les activités de la Cour des comptes et celles de ses agents sont soumises à la surveillance du Parlement. Toute personne peut porter plainte auprès du tribunal compétent contre toute infraction à la loi commise par un fonctionnaire de la Cour des comptes<sup>376</sup>.

## Intégrité (pratique)

### 9. Dans quelle mesure l'intégrité de la Cour des comptes est-elle garantie dans la pratique ?

**Score: 40**

Il n'existe aucun code de déontologie propre à la Cour de comptes et aux fonctionnaires qui y travaillent. Les fonctionnaires ne reçoivent d'ailleurs aucune formation sur les questions d'intégrité.

Cependant, comme indiqué la section précédente, les magistrats et les fonctionnaires de la Cour des comptes respectent un serment suivant lequel ils s'engagent à remplir leurs fonctions en toute « honnêteté et sincérité ». Cependant, la Cour des comptes n'a enregistré à ce jour aucune poursuite judiciaire contre l'un de ses magistrats ou fonctionnaires pour corruption<sup>377</sup>.

<sup>372</sup> Article 120 et suivants du Code de procédure civile.

<sup>373</sup> Article 4 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>374</sup> Articles 351 et 352 du Code pénal libanais.

<sup>375</sup> Articles 10 et 11 de la Loi relative à la Cour des comptes et à ses fonctions.

<sup>376</sup> Article 27 de la Loi relative à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>377</sup> Entretien personnel avec le juge retraité Dib Rached, ancien magistrat à la Cour des comptes.



Si tel était le cas, et il est possible que cela le soit, ces affaires restent secrètes. Or, en l'absence d'une loi qui octroie le droit d'accéder à l'information, le public ne peut en être informé si le nom ou le nombre des magistrats qui ont fait l'objet d'une enquête judiciaire n'est pas dévoilé.

## Rôle

### Efficacité des audits

**10. Dans quelle mesure la Cour des comptes effectue-t-elle un contrôle efficace des dépenses publiques ?**

**Score: 40**

Les compétences de la Cour des comptes comprennent<sup>378</sup> l'audit des éléments suivants :

- a. Les recettes : le Cour contrôle la régularité des procédures de mise à disposition et de recouvrement des fonds, leur conformité aux dispositions prévues, ainsi que la régularité du versement des sommes recouvrées aux autorités compétentes.
- b. Les dépenses : la Cour contrôle la conformité des documents et des procédures de paiement avec les dispositifs prévus ainsi que la disponibilité de pièces justificatives pour chaque dépense, comme exigé par les règlements y afférents.
- c. Les ressources : la Cour contrôle la conformité de la réception des produits, leur stockage, leur livraison et la régularité des données d'inventaire.
- d. Les comptes : le Cour contrôle la régularité des comptes et leur conformité aux règlements et contraintes afférentes, ainsi que leur cohérence avec les pièces justificatives fournies.

En ce sens, les textes législatifs sont suffisants pour que la Cour des comptes puisse remplir sa mission. Néanmoins, la pratique n'est pas à la hauteur des attentes en raison des grandes difficultés liées au manque d'effectif, tant au niveau des magistrats qu'au niveau des fonctionnaires. En ce qui concerne les crédits et les dépenses, ils sont systématiques et contrôlés selon le budget et les avances, surtout au niveau du contrôle préalable. Le problème

<sup>378</sup> Article 93 du décret no 15604 promulgué le 19 février 1964.

est que le budget n'a pas été voté depuis 2005, puisque l'article 87 de la Constitution prévoit qu'un budget ne peut être publié avant que les comptes définitifs de l'année précédente n'aient été certifiés.

Il est important de souligner la question des dons faits au Liban. Ces dons, qui s'élèvent à 6,5 milliards de dollars, n'ont pas été inscrits dans les ressources du Trésor, alors que qu'ils sont censés<sup>379</sup> être inscrits dans les recettes et dans le compte n° 36 du Trésor. Cependant, suite à une décision du Conseil des ministres, les gouvernements successifs ont décidé de placer 92 % des dons dans les comptes privés d'institutions et d'établissements comme le Haut comité aux secours et autres entités<sup>380</sup>. Il est dit que la Cour des comptes n'a effectivement pas contrôlé ces dons pour vérifier qu'ils ont été dépensés aux fins pour lesquelles ils ont été affectés. Il faut noter que la Cour approuve l'acceptation des dons dans le cadre du contrôle administratif préalable qu'elle exerce, sachant que sa compétence n'inclut pas le contrôle des dépenses du Haut comité aux secours. Ainsi, en réalité, les dons ont échappé au contrôle de la Cour. Le contrôle préalable revêt une grande importance puisqu'il empêche la réalisation de contrats ou transactions illégaux. « À nos yeux, le contrôle préalable est indispensable au Liban, puisqu'il s'est avéré que le contrôle a posteriori n'était pas suffisamment efficace »<sup>381</sup>. Depuis 1993, le ministère des Finances n'a donné aucune réponse concernant la façon dont ces dons faits au Liban ont été dépensés<sup>382</sup>.



## Découverte des violations et des sanctions

### 11. La Cour des comptes découvre-t-elle les infractions commises par les titulaires de fonctions publiques et mène-t-elle des enquêtes à leur sujet ?

**Score: 50**

Pour ce qui est de déceler, d'analyser et de punir les violations, le bilan de l'institution est mitigé.

La détection des violations constitue l'une des principales fonctions de la Cour des comptes. Celle-ci dispose de mécanismes convenables pour identifier les infractions. Elle est notamment

<sup>379</sup> Article 52 de la Loi de la comptabilité publique.

<sup>380</sup> Secrétaire général du Haut comité aux secours, Journal Al-Akhbar, 20 mars 2014 – [www.ooroom.org/forum/reaserch-archival-and-media-deformation-forum/47343-quot-1603-1578-91575-1576-quote-1575-1604-1573-1576-1585-1](http://www.ooroom.org/forum/reaserch-archival-and-media-deformation-forum/47343-quot-1603-1578-91575-1576-quote-1575-1604-1573-1576-1585-1).

<sup>381</sup> Ancienne procureure générale à la Cour des comptes, l'experte-comptable Josette Tabrawi Rached 2013-2014.

<sup>382</sup> Déclaration du président de la Commission parlementaire des finances et du budget, 5 juin 2012, <http://www.lebanonnews.com/news-details/>.

autorisée à accéder à tous les registres de l'administration des finances sans avoir à en faire la demande et elle est habilitée à enquêter sur les violations constatées.

Si les personnes influentes n'ont pas réussi à cacher les infractions commises grâce aux fonctionnaires des administrations publiques qui leur sont fidèles, la Cour des comptes procède à une enquête dès qu'elle a connaissance des faits, afin d'aboutir à la vérité<sup>383</sup>.

Les sanctions sont appliquées de manière générale. Ces sanctions sont des amendes et, de ce fait, elles constituent avant tout des sanctions morales. Elles peuvent notamment avoir une influence sur la promotion. Il faut signaler une récente tendance selon laquelle certains responsables sollicitent des renseignements sur de possibles violations commises par des fonctionnaires qui sont en cours d'examen par la Cour des comptes, pour en retarder la promotion ; ce qui a engendré l'accumulation des dossiers à la Cour. C'est pourquoi il vaut mieux que la Cour examine les questions de conséquence, telles que celles des comptes, plutôt que de travailler sur des violations mineures<sup>384</sup>.

De par la loi, la Cour des comptes n'est pas habilitée à juger les ministres. En revanche, elle est tenue, le cas échéant, d'informer la Chambre des députés des violations perpétrées par les ministres<sup>385</sup>.

La Cour des comptes exerce un contrôle préalable en vue de vérifier la régularité des procédures. Ce contrôle est tellement important qu'il ne peut être supprimé, comme le suggèrent certains<sup>386</sup>. En fait, il permet au Trésor d'économiser des sommes qu'il ne faut pas dépenser, en vertu de décisions justifiées par des motifs fondamentaux soulevant des questions de conséquence.

Si la Cour rejette une formalité dont elle est saisie, celle-ci est déférée au Conseil des ministres, et il revient alors à ce dernier de prendre la décision adéquate en la matière, soit en confirmant l'arrêt de la Cour, soit en le rejetant. En cas de désaccord avec la Cour, la décision du Conseil des ministres remplace l'arrêt de la Cour.

---

<sup>383</sup> Article 27 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>384</sup> Entretien personnel avec l'ancien président de la Cour des comptes, le magistrat retraité Dib Rached, 2013-2014..

<sup>385</sup> Article 64 de la Loi relative à la Cour des comptes.

<sup>386</sup> Entretien personnel avec l'ancienne procureure générale à la Cour des comptes, Mme Josette Tabrawi Rached, 2013-2014..

## Amélioration de la gestion financière

### 12. Dans quelle mesure la Cour des comptes est-elle efficace dans l'amélioration de la gestion financière de l'État ?

**Score : 60**

Le décret-loi 82/83 prévoit que « la Cour des comptes doit publier un rapport annuel qui comprend les résultats de ses audits et les réformes proposées aux différents textes de lois et règlements dont l'application engendre des résultats financiers ».

Des violations sont toujours perpétrées au Liban malgré l'exercice du contrôle préalable par la Cour des comptes.

Par ses recommandations, la Cour des comptes essaie d'anticiper en envoyant par exemple un courrier à la Caisse d'assurance-maladie si elle se trouve en infraction, ou au ministère de la Santé. Toutefois, le suivi de l'application de ces recommandations fait défaut : en effet, ces recommandations sont élaborées dans une tentative de corriger la situation en envoyant une lettre à la partie contrevenante, mais celle-ci n'est pas amenée à rendre des comptes pour non-respect de ces recommandations. En outre, il n'existe aucun mécanisme de révision permettant **d'évaluer** l'application des recommandations par le gouvernement.

Par ailleurs, le gouvernement n'observe pas un respect total des rapports émis par la Cour, mais plutôt un respect discrétionnaire.

En tout état de cause, rien ne contraint le gouvernement, même pas dans la déclaration ministérielle qu'il est tenu d'observer, à appliquer les décisions des organes de contrôle. Le plus grave, c'est qu'il n'existe aucun environnement de contrôle compétent, au moment où des ministres sont allés jusqu'à émettre un mémorandum obligeant leurs employés à s'abstenir de répondre aux questions qui leur sont adressées par l'Inspection centrale<sup>387</sup>.

Le rôle de la Cour des comptes se limite donc à effectuer des propositions non contraignantes, qui sont prises au sérieux dans la plupart des cas, étant donné que ces propositions reflètent la réalité constatée par la Cour des comptes lors de son contact indirect avec les différentes administrations<sup>388</sup>.

<sup>387</sup> Entretien personnel avec un inspecteur de l'Inspection centrale ayant souhaité garder l'anonymat, 2013-2014.

<sup>388</sup> Entretien personnel avec un fonctionnaire à la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat, 2013-2014.

De plus, le député et président de la Commission des finances et du budget, Ibrahim Kanaan<sup>389</sup>, souligne que « vingt ans après les décisions judiciaires de la Cour des comptes signalant **des dysfonctionnements dans les comptes** », ces problématiques n'ont toujours pas été abordées comme la loi le demande. La Cour des comptes avait prononcé un nombre d'arrêts et publié plusieurs rapports annuels traitant des erreurs et griefs non réglés retenus contre les comptes. Les comptes fournis à la Cour par le ministère des Finances, pendant plusieurs années, ne remplissaient pas les critères exigés. Ce dysfonctionnement a empêché l'examen des comptes en question, car ils ne sont pas dûment dressés. Il a fallu donc les rendre au ministère des Finances.

La Cour des comptes a rendu plus de 15 arrêts, sans qu'un seul ne soit exécuté pendant vingt ans de la part du ministère des Finances.<sup>390</sup> Si ces arrêts avaient été appliqués, les données financières nécessaires auraient pu être élaborées, et la Chambre des députés aurait approuvé les projets de compte définitif et les budgets. Tous ces arrêts figurent dans les rapports annuels de la Cour.

## Suggestions

1. Pourvoir tous les postes vacants en appliquant la loi 222 du 2/4/2012 et doter la Cour des ressources humaines nécessaires pour lui permettre de statuer sur les dossiers accumulés avant que les violations ne tombent en prescription, d'accomplir son rôle de contrôle judiciaire des comptes importants à dater de 1991 et d'exercer un contrôle sur les projet de loi du budget l'année même du vote du budget conformément aux dispositions de l'article 87 de la Constitution.
2. Promulguer la loi visant à protéger les dénonciateurs de corruption
3. Promulguer les décrets qui placent toutes les municipalités libanaises sous le contrôle de la Cour des comptes et doter la Cour des capacités et moyens techniques et humains nécessaires pour exercer ses fonctions de contrôle avec efficacité
4. Promulguer la loi sur le droit d'accès à l'information
5. Inclure le contrôle de rendement et de performance dans la Loi relative à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>389</sup> Mardi 5 juin 2012 - [www.lebanonnews.com](http://www.lebanonnews.com).

<sup>390</sup> Entretien personnel avec un magistrat à la Cour des comptes ayant souhaité garder l'anonymat, 2013-2014..



## Les partis politiques

## Introduction

Transparency International définit le parti politique comme une organisation politique qui œuvre pour accéder au pouvoir politique dans le cadre d'un gouvernement, normalement par voie de campagnes électorales.

Les partis politiques, présents et actifs au Liban depuis 1926, ont accompagné tous les événements politiques, les crises et les guerres qu'a connus le pays depuis cette date. Ils ont été responsables de certains de ces événements et intervenants dans d'autres, mais n'ont jamais été de simples spectateurs pacifiques.

C'est l'image véritable des partis libanais qui reflètent toutes les tendances politiques. Les liens que certains partis entretiennent avec des politiques, des axes et des régimes étrangers ont facilité l'acheminement d'armes aux mains de leurs partisans, armement au service d'intérêts étrangers qui ont longtemps cherché à transformer le Liban en une arène où régler leurs propres comptes, à tel point qu'il est devenu possible de classer les partis libanais en partis politiques civils et partis politiques militaires.

Nous espérons que cette étude permettra de comprendre et de définir le rôle démocratique et intègre des partis politiques dans la société. En effet, l'objectif de cette recherche consiste à évaluer le principe d'intégrité au sein des partis politiques libanais et à identifier, le cas échéant, les lacunes et leurs causes, en vue d'aboutir à un résultat positif qui servirait le bien-être du pays, des citoyens, des partis politiques et de la société entière.

La présente étude traite de la situation actuelle des partis politiques au Liban, et notamment de leur réalité juridique, de leur fondation, de leurs ressources financières et de l'impact de ces ressources sur la concurrence entre les partis et sur leurs activités.

À l'instar de la liberté de formation d'associations civiles, qui est soumise à la loi des associations publiée en 1959, la liberté de formation des partis politiques est consacrée au Liban. Le pouvoir exécutif se contente d'exercer sur les partis politiques un contrôle financier à deux niveaux : les revenus et les dépenses, même si ce contrôle manque de sérieux en raison de l'influence des partis politiques et de la capacité des partis à manipuler les sources de revenus et la manière dont ces revenus sont dépensés.

Quant à la concurrence politique, les données financières des partis en la matière sont disproportionnées du fait de la disparité entre leurs revenus.

De son côté, l'État est incapable d'assurer une assistance financière aux partis politiques et, jamais dans l'histoire du Liban, un gouvernement ou une autorité n'a accordé une telle assistance.

Les activités des partis politiques jouissent d'une liberté et protection garanties par la loi et la Constitution. Il n'existe pas au Liban de règlements qui exigent la publicité des finances des partis politiques, et en pratique, ni la presse ni le public ne peuvent accéder à ces informations.

Par ailleurs, le système juridique libanais est dépourvu de dispositions régissant le contrôle financier des partis politiques par une entité gouvernementale compétente, à l'exception de la prise de connaissance du budget par le ministère de l'Intérieur.

La direction du parti politique est élue par le biais d'élections régulièrement tenues conformément au règlement du parti, soumis au préalable au ministère de l'Intérieur.

D'un parti à un autre, l'intérêt du pays est envisagé sous un angle totalement différent. Certains partis ne s'engagent dans les affaires publiques qu'à travers la confession qu'il représente, à l'exception des partis idéologiques dotés d'une vision globale dépassant les confessions et les sectes. En tout état de cause, nous observons chez les jeunes générations une tendance à développer les partis existants ou à fonder de nouveaux partis qui abordent les affaires publiques selon une nouvelle perspective scientifique, objective et moderne.

Les événements successifs qui secouent le Liban et forcent les acteurs publics à se concentrer exclusivement sur les dossiers fatidiques empêchent les partis de s'atteler à la lutte contre la corruption. Toutefois, on ne peut fermer les yeux sur le manquement des partis à lutter contre la corruption.



Le tableau ci-dessous présente les indicateurs qui permettent d'évaluer les partis politiques en fonction de leur capacité de gouvernance interne, des règles de bonne gouvernance et de leur rôle dans le système d'intégrité au Liban. Le reste du document comprend une évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>Les partis politiques</b>			
<b>Score total du Pilier : 49,16 / 100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> 87,5 / 100	<b>Ressources</b>	100	50
	<b>Indépendance</b>	100	100
<b>Gouvernance</b> 22,5 / 100	<b>Transparence</b>	0	0
	<b>Responsabilisation</b>	25	0
	<b>Intégrité</b>	60	50
<b>Rôle</b> 37,5 / 100	<b>Rassemblement et représentation des intérêts</b>	25	
	<b>Engagement dans la lutte contre la corruption</b>	50	

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

1. Les dispositions juridiques :
  - Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
  - Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
  - Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.
  
2. La pratique :
  - Un score zéro correspond à l'absence de toute mise en pratique du principe en question.
  - Un score 50 correspond à une mise en pratique incomplète.
  - Un score 100 correspond à une application complète.

# Structure et organisation

Le Liban compte quatre-vingt-un partis politiques<sup>391</sup>, un nombre trop important par rapport à sa population. La liste des noms de ces partis n'est accessible qu'en adressant une demande écrite au ministère de l'Intérieur et des Municipalités<sup>392</sup>.

La Chambre des députés compte environ dix partis et courants politiques, caractérisés par une prédominance religieuse et sectaire. Leur structure organisationnelle est variable, certains partis ayant une organisation souple, semblable à l'organisation des partis de cadres, et d'autres s'appuyant sur une organisation rigide quasi militaire<sup>393</sup>.

Rien dans la Loi des associations de 1909 n'impose une structure ou une organisation particulière aux partis politiques, à l'exception des dispositions de l'article 7 sur l'administration du parti, qui prévoient « la présence dans le siège social de chaque association d'un organisme administratif composé d'au moins deux membres. Si le parti politique possède des sections, chaque section devrait avoir un organisme administratif lié à l'organisme administratif central. Les associations sont obligées de maintenir trois registres. Dans le premier registre seront mentionnées l'identité des membres de l'association et la date de leur adhésion, dans le second les décisions du corps administratif, ses communications et ses notifications, et dans le troisième seront déclarés les revenus, les genres de dépenses, leur nature, et leur montant. Ces documents doivent être présentés aux autorités gouvernementales compétentes au moment requis par ladite autorité », c'est-à-dire le ministère de l'Intérieur et des Municipalités dans le cas présent.

Le tableau suivant présente les courants politiques et les communautés religieuses associés aux différents partis politiques :

<sup>391</sup> Selon le *Rapport sur les élections des partis libanais*.

<sup>392</sup> Entretien avec Faten Al-Hassan, directrice générale de la Direction générale des affaires politiques au ministère de l'Intérieur.

<sup>393</sup> Isam Salman, *Les partis politiques au Liban* (Beyrouth : Centre arabe pour le développement de l'État de droit et de l'intégrité).

Parti politique	Dirigeant	Représentation confessionnelle
Le Parti national libéral	Dori Chamoun	Chrétien
Les Phalanges libanaises	Amine Gemayel	Chrétien
Le Parti socialiste progressiste	Walid Joumblatt	Druze
Le Bloc national	Carlos Eddé	Chrétien
Le mouvement Amal	Nabih Berri	Chiite
Le Hezbollah	Hassan Nasrallah	Chiite
Le Courant du futur	Saad Hariri	Sunnite
Les Forces libanaises	Samir Geagea	Chrétien
Le Courant patriotique libre	Michel Aoun	Chrétien
Le Parti démocratique libanais	Talal Arslan	Druze
La Gauche démocratique	Elias Atallah	Laïc
Le Mouvement du renouveau démocratique	Nassib Lahoud	Laïc
Le Parti nationaliste social syrien	Assaad Hardane	Laïc
Le Parti communiste libanais	Khaled Hdadeh	Laïc
Le Parti Baath arabe socialiste	Fayez Shokor	Laïc

## Capacité

### Ressources (cadre légal)

1. Dans quelle mesure le cadre juridique fournit-il un environnement propice à la formation et à la gestion des activités des partis politiques ?

**Score: 100**

**La liberté de fonder des partis politiques est considérée au Liban comme un droit absolu dont jouissent tous les citoyens.**

La Constitution libanaise consacre le droit de fonder des partis politiques et garantit (article 13) la liberté de fonder des associations, y compris des partis politiques. En effet, les partis sont aussi ciblés par l'article 13 de la Constitution. Partant, la demande de fondation d'un parti est soumise au ministère de l'Intérieur, en particulier la Direction générale des affaires politiques et des réfugiés, à qui sont également soumises les déclarations de formation d'associations. Ensuite, une « attestation de fait » (علم وخبر) est délivré par le ministère, comme c'est le cas pour les associations. La liberté de formation des partis est donc consacrée, parallèlement à la liberté de formation des associations. La loi garantit le droit d'adhésion aux citoyens âgés d'au moins 20 ans, à condition qu'ils ne soient pas privés de leurs droits civils ou qu'ils ne soient pas condamnés<sup>394</sup>.

Il n'existe pas de loi propre aux partis politiques ; néanmoins, ce qui est appliqué est la Loi sur les associations (promulguée en 1909), ainsi que d'autres stipulations et résolutions ajoutées à cette loi afin des restrictions.

Certains pensent que l'absence d'une loi propre aux partis politiques au Liban, surtout dans la situation actuelle, constitue une garantie de non-ingérence des autorités dans les affaires juridiques des partis<sup>395</sup>. Cette tendance est probablement tacitement approuvée par les

<sup>394</sup> Article 5 de la loi de 1909.

<sup>395</sup> Farid Al- Khazen, *Les partis politiques au Liban* (Beyrouth : Centre libanais d'études politiques, 2002), p. 69.

diverses orientations partisans<sup>396</sup>.

Pour former un parti politique, les fondateurs doivent simplement présenter deux copies d'un document appelé « faire-part » comprenant le nom du parti, son siège, le nom des fondateurs et les objectifs de l'association, ainsi que deux copies des statuts au ministère de l'Intérieur et des Municipalités. Une fois le ministère informé, le parti peut immédiatement exercer ses activités<sup>397</sup>.

Si le parti exerce ses activités préalablement à l'envoi du faire-part au ministère de l'Intérieur, le parti est considéré comme secret, donc comme association secrète (article 6). L'association sera alors dissoute et ses avoirs saisis et confisqués; en effet, la loi libanaise interdit la création d'associations secrètes<sup>398</sup>. Le permis ne sera rétabli qu'en vertu d'une loi portant sur la création d'association dissoute<sup>399</sup>.

Dès réception du faire-part, le ministère de l'Intérieur et des Municipalités vérifie les documents remis afin de s'assurer qu'ils ne portent pas atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Après quoi le ministère remet aux fondateurs une simple information appelée « attestation de fait », qui indique que le ministère a été dûment informé de la fondation du parti (circulaire n° 10/2006).

Le ministère ou l'administration ne peuvent refuser de remettre l'« attestation de fait », sauf dans les cas suivants :

1. si le faire-part est incomplet et qu'il ne contient pas toutes les informations imposées par la loi ;
2. si l'objet de l'association est illicite et contraire aux dispositions des lois en vigueur, à l'ordre public et aux bonnes mœurs ; dans ce cas, le refus de délivrer l'attestation de fait doit être suivi de la dissolution de l'association par un décret rendu par le Conseil des ministres<sup>400</sup>. L'association pourra dans ce cas-là se référer au Conseil d'État « Majlis Al Shoura » qui prononce des décisions contraignantes.

La loi de 1909 (article 8) limite les sources de financement des partis aux subventions de l'État et à une quote-part des cotisations versées par les membres, à condition que celle-ci ne dépasse pas les 24 pièces d'or par an, et le local consacré à l'administration et aux réunions des membres de l'association et les biens immobiliers nécessaires dans ce but, et ce, conformément à son statut propre. Il est interdit aux associations (partis) d'utiliser d'autres sources de financement.

---

<sup>396</sup> Shaukat Ashti, *Les partis politiques dans le monde arabe* (Beyrouth : Centre libanais d'études politiques, 2006).

<sup>397</sup> Article 2 de la loi de 1909 : « La fondation d'une association ne nécessite pas de licence en premier lieu... » ; Article 6 : « Le gouvernement est tenu par, après sa fondation ».

<sup>398</sup> Article 6 de la loi de 1909.

<sup>399</sup> Décret n° 15830, article 4 du 9 octobre 1962.

<sup>400</sup> Circulaire n° 10/2006 délivrée par le ministère de l'Intérieur et des Municipalités.

L'État fournit une aide indirecte sous forme d'exonération permanente d'impôts sur l'ensemble des biens immobiliers appartenant aux partis, à condition que l'immobilier soit directement lié aux activités du parti et qu'il ne soit pas loué<sup>401</sup>.

**Il n'existe donc aucune restriction à la liberté de fondation d'un parti politique dans les conditions mentionnées précédemment.** Néanmoins, les activités du parti ne doivent pas violer les lois, porter atteinte aux bonnes mœurs ou nuire à la sécurité nationale. De plus, les partis n'ont pas le droit d'introduire et de stocker des armes à feu dans leurs lieux de réunion<sup>402</sup>. Pour toute manifestation, les partis exerceront leurs activités d'une façon démocratique et devront obtenir l'autorisation préalable du ministère de l'Intérieur et des Municipalités<sup>403</sup>.

Par ailleurs, tout membre appartenant à un parti politique (une association) qui cherche, directement ou par un intermédiaire, à entraver le fonctionnement des services publics est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende, ou de l'une de ces deux peines<sup>404</sup>.



## Ressources (pratique)

2. **Dans quelle mesure les ressources financières à la disposition des partis politiques leur permettent-elles d'accéder à la concurrence politique d'une façon efficace ?**

**Score: 50**

La partie précédente « Les ressources - dans la législation » a rappelé que le ministère de l'Intérieur et des Municipalités, après avoir reçu le « faire-part » du parti, s'assure de la validité des documents et délivre « l'attestation de fait ». Pourtant, dans les faits, le ministère réfère le dossier présenté par le parti à la Direction générale de la sûreté générale, qui mène une enquête afin de vérifier la validité des informations fournies par le parti, et qui s'assure qu'aucun des membres fondateurs n'a de liens secrets avec l'ennemi ou avec d'autres organisations susceptibles de menacer la stabilité du pays ou sa structure sociale, économique et financière. Cela signifie que l'approbation de la fondation d'un parti et la délivrance des récépissés du « faire-part » aux fondateurs sont liées aux enquêtes préalables des services de sécurité.<sup>405</sup>

<sup>401</sup> Article 8 de la Loi des impôts sur les biens-fonds du 17 septembre 1962.

<sup>402</sup> Article 11 de la loi de 1909.

<sup>403</sup> Loi de 1911.

<sup>404</sup> Décret législatif n° 41 en date du 28 septembre 1932.

<sup>405</sup> Entretien personnel avec Faten El Hassan.

## Les partis politiques ne reçoivent aucune aide matérielle directe de l'État.

Il n'y a aucun espoir à l'horizon de remédier à cette situation à cause de l'endettement et de l'importance du déficit budgétaire de l'État.

Pour leur financement, les partis comptent principalement sur les cotisations et les dons, qui mènent souvent à un déséquilibre des capacités entre les partis, en raison de l'absence de restrictions et de plafonnement des contributions. Les partis qui reçoivent un financement international substantiel<sup>406</sup> dominent la scène politique et jouissent d'un avantage compétitif, tandis que les petits et les nouveaux partis font face à une situation financière précaire. Ce problème ne peut être résolu, selon l'avis de l'avocat Najah Wakim, sans l'adoption d'une loi régissant le financement des partis politiques<sup>407</sup>.

Bien que la loi de 1909 exige aux partis politiques libanais<sup>408</sup> de soumettre, durant le premier mois de chaque année<sup>409</sup>, le budget et le compte final de l'année précédente, la grande part du financement des partis politiques reste secrète, et ses sources et montants ne sont divulgués ni à l'État, ni aux membres du parti, ni aux citoyens.

En outre, les partis politiques ne sont pas tenus par la loi de soumettre des rapports sur les revenus et dépenses associés à leurs campagnes électorales et, par conséquent, ils ne sont pas responsabilisés en la matière.

Quant à la responsabilisation des partis par l'État en matière de ressources financières en général, elle n'est pas exercée, peut-être du fait que la loi ne détermine pas d'une manière explicite l'entité affiliée au ministère des Finances scientifiquement compétente pour vérifier la validité des budgets soumis par les partis. En conséquence, d'après l'évaluation du système d'intégrité financière des partis politiques au Liban le rôle de l'État en matière de responsabilisation des partis est totalement absent.

Transparency International participe à la sensibilisation de la population aux risques de la corruption à travers divers projets mis en œuvre dans près de 90 pays, dont le projet « Crimis » portant sur le financement des partis. Selon Transparency International, le manque de transparence en matière de financement des partis engendre des problèmes majeurs dans les pays démocratiques qui exigent un financement transparent aux yeux de l'État et des citoyens.

En effet, le projet « Crimis » établit les normes relatives à l'aide accordée aux gouvernements et aux citoyens en vue de promouvoir la transparence et la responsabilisation à tous les niveaux<sup>410</sup>.

Le niveau de transparence du financement des partis politiques, durant et au-delà des

<sup>406</sup> Le secrétaire général du Hezbollah a déclaré que le parti a reçu des fonds de l'Iran directement, sans passer par l'État libanais. Sami Al-Gemayel, « La réforme politique », [www.LebanonDebate.com](http://www.LebanonDebate.com), 31 mai 2012.

<sup>407</sup> Entretien personnel avec Najah Wakim, l'un des fondateurs et président du Parti populaire, auteur de *Mains noires*, qui traite de plusieurs cas de corruption au Liban.

<sup>408</sup> Articles 7 et 8 de la Loi sur les associations de 1909.

<sup>409</sup> Décret n° 10830, article 7.

<sup>410</sup> <http://archive.transparency.org/crimis>

campagnes électorales, est mesuré à l'aune des lois pertinentes, le cas échéant, et à leur mise en œuvre.



## Indépendance (cadre légal)

### 3. Dans quelle mesure une protection juridique est-elle disponible pour prévenir les ingérences de tiers dans les activités des partis politiques ?

**Score: 100**

Les partis sont contrôlés par le ministère de l'Intérieur et des Municipalités dans le cadre de la validation des données fournies par ces partis. Le ministère de l'Intérieur et des Municipalités a aussi le droit de perquisitionner le siège du parti à tout moment, à condition que la police judiciaire soit pourvue d'un ordre officiel à cet effet<sup>411</sup>.

Quant au contrôle exercé par le ministère de l'Intérieur sur les activités du parti, il se limite à s'assurer de l'application de la Loi sur les associations et les circulaires émises à cet effet. Le ministère de l'Intérieur n'a aucune compétence en matière de contrôle de la conformité de l'activité de l'association (le parti) à son règlement intérieur et ses statuts, cette compétence appartient exclusivement aux tribunaux judiciaires<sup>412</sup>.

Plusieurs lois garantissent la non-dissolution des partis et les protègent des ingérences de l'autorité dans leurs activités.

La circulaire du ministère de l'Intérieur et des Municipalités, numéro 15/PC/2008, s'appuyant sur plusieurs clauses juridiques, **a limité les dissolutions des partis** (associations) aux cas suivants :

1. Décision de l'assemblée générale du parti en conformité avec les clauses énoncées dans ses statuts
2. Décision définitive du tribunal compétent, conformément à l'article 338 du Code pénal (toute association secrète sera dissoute et ses avoirs seront saisis et confisqués)
3. Décision administrative, si l'objet de l'association est basé sur un statut illicite comme prévu aux articles 3 et 14 de la Loi sur les associations mentionnée ci-dessus, et l'article premier du décret n° 10830 (il est interdit à toute personne de préserver une association qui a été dissoute si ses membres ont commis, en leur qualité partisane, des crimes portant atteinte à la sécurité nationale et qu'ils sont condamnés par des

<sup>411</sup> Article 18 de la Loi sur les associations de 1909.

<sup>412</sup> Abbas Saleh, 4 mars 2012, <http://www.jammoul.net/forum/showthread.php?21264>.



jugements définitifs...).

**Rien dans la loi n'impose la présence d'un représentant du ministère de l'Intérieur et des Municipalités lors des élections partisans**, ce qui n'était pas le cas avant 2006. En effet, une décision émise cette année-là a mis fin à cette pratique. Néanmoins, le parti a le devoir de présenter le procès-verbal des élections et de la distribution des sièges au ministère de l'Intérieur et des Municipalités, qui, à son tour, délivrera un accusé de réception prouvant que l'administration a été dûment informée<sup>413</sup>.



## Indépendance (pratique)

4. Dans quelle mesure, en termes pratiques, les partis politiques ne sont-ils pas soumis aux ingérences aléatoires de tiers dans leurs activités ?

**Score : 100**

Plusieurs lois – non appliquées – protègent les partis contre la dissolution et les ingérences aléatoires du pouvoir. Les partis politiques particulièrement et les associations en général ont pâti, dans le passé, du comportement discriminatoire des autorités libanaises. En effet, plusieurs décisions ont nui à la vie politique au Liban : plusieurs partis politiques ont été dissous en novembre 1937<sup>414</sup> et en juillet 1949, 13 autres partis ont été dissous en 1992<sup>415</sup>, et le parti des Forces libanaises a été dissous par décret en 1994<sup>416</sup>.

Il existe également de nombreux exemples de cas où de membres de partis ont fait l'objet de harcèlement et ont été privés de leur liberté en raison de leurs activités.

Mais actuellement, la situation a changé après la publication par le ministère de l'Intérieur et des Municipalités<sup>417</sup> d'une circulaire interdisant la dissolution d'un parti politique, hormis dans les trois cas mentionnés précédemment. Depuis, les partis exercent leurs activités librement, sans être obligés de rendre des comptes ou sans être contrôlés par l'État, à l'encontre des mesures exigées par la loi.

<sup>413</sup> Entretien avec Faten Al-Hassan.

<sup>414</sup> Shaukat Ashti, *Les partis politiques dans le monde arabe* (Beyrouth : Centre libanais d'études politiques, 2006).

<sup>415</sup> Décret n° 2231 publié dans le *Journal officiel* du 20 février 1992.

<sup>416</sup> Shaukat Ashti, *Les partis politiques dans le monde arabe*, p. 53.

<sup>417</sup> Circulaire n° 15 /2008.

## Transparence (cadre légal)

5. Dans quelle mesure les systèmes juridiques disponibles exigent-ils des partis politiques qu'ils rendent leurs informations financières publiques ?

**Score: 0**

Il n'existe aucun texte juridique obligeant les partis politiques à adopter des normes de transparence ou à fournir un accès aux informations concernant leur financement. Pourtant, un cadre législatif sur le financement politique, qui accorderait une importance particulière à la nature des dépenses, devrait exister afin de renforcer la transparence et de s'assurer que les fonds et les services ne sont pas utilisés pour soudoyer les électeurs, une pratique qui empêche la concurrence loyale lors des élections et qui nuit à l'objectif de lutte contre la corruption. L'article 7 de la Convention des Nations Unies contre la corruption considère que la transparence des sources de financement politique est l'un des principes fondamentaux à adopter.

La loi de 2008 sur les élections législatives n'évoque pas le cas des partis politiques dans le chapitre dédié au financement électoral. Les candidats aux élections législatives ne sont soumis qu'aux seules dispositions de la loi. Puisque les élections au Liban ne sont pas menées par les partis politiques, même si les candidats sont parfois membres de partis, ils se présentent aux élections à titre personnel et sont soutenus par leurs partis.

L'Association libanaise pour la promotion de la transparence estime que « l'absence de règlements régissant le financement des campagnes électorales peut affecter les résultats des élections. Les politiciens qui soutiennent financièrement un parti le contrôlent. Ce soutien, et les financements illicites sont susceptibles de corrompre le système et d'affaiblir l'État de droit »<sup>418</sup>.

---

<sup>418</sup> Association libanaise pour la promotion de la transparence – l'absence de corruption, *Le contrôle des dépenses électorales - une étape vers la réforme, guide de l'observateur* (Beyrouth : Assemblée, 2009).

## Transparence (pratique)

6. Dans quelle mesure le public peut-il accéder aux informations financières des partis politiques ?

**Score: 0**

Dans la législation comme dans la pratique, les partis politiques ne sont tenus à aucune mesure de transparence quant à leur financement. La plupart du temps, les partis dissimulent les informations concernant leur véritable situation financière, et ni l'État ni les citoyens ne peuvent accéder à ces informations. Dans un colloque du Parlement sur la réforme politique, un député a souligné que certains partis politiques ne déclarent ni leur budget annuel ni leurs sources de financement<sup>419</sup>.

Nous en déduisons que les activités des partis politiques au Liban jouissent d'une liberté absolue, tant sur le plan du financement par des dons matériels sans limites, que par la création d'axes stratégiques et de couloirs militaires, situation que nous avons, brièvement, pensé révolue. Il est regrettable de constater que certains partis politiques libanais sont des outils permettant à des intérêts étrangers de s'ingérer dans les affaires intérieures libanaises. Réciproquement, ces partis politiques portent allégeance à ces pays étrangers.

Bien que partageant une lueur d'espoir avec Dr. Daoud al-Sayegh que « l'entité libanaise ne s'est pas établie par hasard, pour que ça soit curetée /ou emportée par un axe transitoire ou par une guerre importée<sup>420</sup>

## Responsabilité (cadre légal)

7. Dans quelle mesure les dispositions juridiques régissent-elles le contrôle financier des partis politiques de la part de l'autorité gouvernementale compétente ?

**Score: 25**

La loi ne comporte aucune règle claire sur le financement des partis politiques et leur responsabilité financière, en particulier dans les élections législatives. Les sources de financement sont régies par les règlements internes des partis politiques, suivant l'article

<sup>419</sup> Sami Gemayel, le 31 mai 2012.

<sup>420</sup> 6 mars 2014/113852/http://newspaper.annahar.com/article, « La dernière demeure, des textes à la conviction »

concernant les finances du parti, par le biais de souscriptions, de dons et de réceptions.

La Loi sur les élections parlementaires n° 25/2008 n'a pas abordé la question du financement des partis politiques dans les élections. Elle s'est limitée à la responsabilité du candidat dans le financement de sa campagne électorale (articles 55 à 57 et 62). Le ministère des Finances est seul autorisé à contrôler le financement des partis politiques en vertu de l'article 7 de la loi de 1909 et le décret n° 10830 du 9 octobre 1962, qui précise ce qui suit :

Il incombe aux partis, le premier mois de chaque année, de soumettre au ministère de l'Intérieur [...] une copie du budget annuel et le compte définitif de l'année précédente, compte qui sera soumis au contrôle du ministère compétent, soit le ministère des Finances<sup>421</sup>.



## Responsabilité (pratique)

8. **Dans quelle mesure existe-t-il, dans la pratique, un contrôle financier efficace des partis politiques ?**

**Score: 0**

Les partis politiques ne fournissent aucun rapport financier à l'État durant et entre les élections. Il n'existe aucun mécanisme visant à assurer l'exactitude des rapports<sup>422</sup> et, lorsque des partis politiques offrent une aide financière à un candidat aux élections, ces aides sont censées être incluses dans la déclaration du candidat, et non dans celles des partis.

Tous les partis ont l'obligation de présenter leur budget à la date prévue<sup>423</sup>. Pourtant, la réalité décrite par certains hommes politiques va à l'encontre de ces obligations. Lacune que nous avons indiqué préalablement dans la partie « Les ressources (dans la pratique) ».

Il convient donc de se demander qui, au sein du ministère des Finances, est responsable du contrôle et de l'audit de ces budgets.

---

<sup>421</sup> Décret n° 10830 (article 7).

<sup>422</sup> Entretien personnel avec Najah Wakim.

<sup>423</sup> Entretien personnel avec Faten Al-Hassan.

## Intégrité (cadre légal)

9. Dans quelle mesure les principaux partis politiques disposent-ils de systèmes juridiques réglementaires sur la gouvernance démocratique interne ?

**Score: 60**

De nombreux partis, dont les principaux, ont adopté des systèmes relatifs à l'application de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans leur règlement intérieur, déposé avec le reste des documents auprès du ministère de l'Intérieur et des Municipalités. Ces systèmes sont aussi appliqués lors des élections démocratiques des membres du parti aux postes de direction. Par ailleurs, lorsque le président d'un parti politique décède, c'est un membre de sa famille qui, souvent, est élu à sa place ; d'autre part, certains partis politiques brouillent délibérément les élections internes en usant la hiérarchie des partis et des bureaux politiques<sup>424</sup>. Les Libanais se sont habitués à mettre leur destin entre les mains des dirigeants et se tournent toujours vers un leader fort ; de ce fait, ils ne peuvent tolérer qu'un tout autre membre du parti le dirige, Cela va à l'encontre des partis politiques occidentaux, qui évoluent à chaque nouvelle élection, où de nouveaux dirigeants assument et combinent des postes de leadership au sein du parti.

Au Liban, nous pouvons constater que le jeu est inversé : les membres du parti, pour assurer la continuité et le maintien du pouvoir, imposent au fils ou à un parent du président ou du chef défunt, de prendre les rênes du parti dans l'espoir que l'auréole de leadership du défunt passe à son successeur. En voici un exemple probant : à la mort du fondateur et chef du Parti des Phalanges, un membre a été élu démocratiquement pour assurer la présidence pendant la période prévue par les statuts du parti, aux termes de laquelle un autre membre a été élu chef, de la même manière, ce qui a abouti à l'effilochement et à la quasi-désintégration du parti. Pour sauver leur parti, les quelques partisans restants n'ont trouvé d'autre solution que de faire pression sur le fils du chef fondateur et de l'investir comme chef par un vote unanime à la tête du parti ; c'est ainsi que le parti est revenu lentement à la vie. Le Parti socialiste progressiste et le Bloc national ont subi les mêmes déboires. On ne sait pas si des partis dans d'autres pays souffrent du même problème.

---

<sup>424</sup> Sami Gemayel, « La réforme politique », 31 mai 2012, [www.LebanonDebate.com](http://www.LebanonDebate.com).

## Intégrité (pratique)

10. Dans quelle mesure les partis politiques disposent-ils, de manière pratique, des processus de gouvernance démocratique internes efficaces?

**Score: 50**

La démocratie ne s'applique pas à toutes les personnes dans certains partis. Il n'a jamais été conçu qu'un dirigeant soit interrogé sur son intégrité ou même sur ses positions. Le plus souvent, une auréole de sainteté entoure le dirigeant, qu'aucun membre n'ose critiquer ou mettre en doute.

Parmi les exemples récents de l'exercice de la démocratie au sein des partis, examinons ce qui s'est passé avec le député Nadim Gemayel, qui dirige un courant d'opposition au sein du parti des Phalanges libanaises. Ce courant a, non seulement mené des discussions au niveau du bureau politique du parti, mais il a également fait fi des décisions du parti et boycotté la séance du Parlement consacrée au vote de confiance du gouvernement. D'aucuns ont même fait des insinuations selon lesquelles le parti est en mesure de prendre des décisions qui peuvent aller jusqu'à l'expulsion d'un membre, en application du règlement intérieur du parti qui prévoit la possibilité d'expulsion en cas de non-respect des décisions du parti. Cependant, le parti s'est contenté d'adresser un avertissement au député Gemayel, tout comme aux deux ex-députés Edmond Rizk et Louis Abou Charaf, qui, en 1884, ont reçu un avertissement pour ne pas avoir respecté la décision de voter pour le président Husseini lors des élections du président du Parlement.<sup>425</sup>

En revanche, nous remarquons que d'autres partis autorisent la tenue de débats durant leurs réunions, voire la critique de leur politique générale ou de leurs positions vis-à-vis de certaines causes. Bien que certains partis aient tenté d'empêcher la divulgation de ces discussions auprès du grand public, la presse a pu, dans beaucoup de cas, lever le voile sur ce qui se passe réellement au sein de ces partis.

Dans ce contexte, il convient de rappeler le fameux incident durant lequel deux membres d'un parti politique ont intenté une action en justice pour s'opposer à la tenue d'élections par leur parti en vue d'en choisir le président et les membres du conseil administratif. Un jugement en faveur des deux membres a été prononcé. À cela s'ajoutent de nombreux procès de moindres ampleurs intentés contre des partis.

Des rapports internationaux<sup>426</sup> et étrangers, publiés en 2009, ont abordé la question de la corruption concernant le financement politique. Ils ont confirmé que plusieurs partis politiques et candidats avaient transgressé l'intégrité du processus électoral et, notamment, que des

<sup>425</sup> Loyal Kazzi – [www.Lebanonedebate.com](http://www.Lebanonedebate.com) – 8 avril 2014.

<sup>426</sup> Robert F. Worth, « Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes », *New York Times*.

partis avaient soudoyé des immigrés libanais retournant au Liban durant la période électorale en payant leur billet d'avion et leur séjour en contrepartie de leur vote. Aucune sanction n'a été appliquée à cause de l'absence de clarté de la loi électorale, ce qui entrave le travail d'enquête du Conseil constitutionnel, et en raison du secret bancaire<sup>427</sup>.

## Rôle

### Quels sont les intérêts et l'importance de la représentation des partis ?

11. Dans quelle mesure les partis politiques englobent-ils et représentent-ils les intérêts de la communauté dans la vie politique ?

**Score: 25**

Les partis politiques mènent leurs activités dans le domaine public de deux façons :

D'une part, ils exercent leurs activités à travers :

- a. la proposition de projets de loi par le biais de leurs députés au Parlement ou de leurs ministres au sein du gouvernement. Ces projets affectent la nation dans son ensemble ;
- b. la responsabilisation du gouvernement par l'intermédiaire de ses représentants à l'Assemblée nationale ;
- c. les débats sur la politique publique du gouvernement par le biais de leurs ministres au sein du gouvernement, le cas échéant.

D'autre part, certains partis offrent, au travers d'institutions leur appartenant, des services exclusifs aux membres et partisans loyalistes.

Certains partis politiques au Liban ont adopté le principe de séparation de la religion et de la politique. Nous avons décidé de diviser ces partis en trois types, à savoir :

<sup>427</sup> Akl Akl, « Le Financement et les dépenses électorales : entre la loi et la réalité ». [ccliban.org.livreconseilconstitutionl2012](http://ccliban.org.livreconseilconstitutionl2012)

1. les partis politiques idéologiques (le Parti communiste, le Parti social nationaliste syrien et le Hezbollah) ;
2. les partis politiques quasi idéologiques, dans la mesure où les conditions politiques affectent parfois leurs positions et dépassent ainsi leur doctrine (le Parti socialiste progressiste et le Parti des Phalanges libanaises) ;
3. les partis purement politiques, qui sont un reflet de la structure sociale et communautaire complexe de la société libanaise.

Certains pensent que les partis politiques sont pour la plupart fondés sur des bases sectaires et que leur seule mission consiste à représenter les intérêts de leur groupe, et qu'à cet effet les partis offrent des services directement à leurs électeurs à travers un traitement préférentiel à leur encontre dans les administrations publiques que ces partis dirigent<sup>428</sup>. D'autres partis jouent un rôle politique important qui leur a permis, à travers la force de leur organisation et leur politique agressive, de limiter l'autorité de l'État, et ce, jusqu'à le remplacer dans beaucoup de cas<sup>429</sup>. Les partis politiques offrent aux membres adhérents de leur communauté des services scolaires, universitaires et sociaux d'une manière continue, et il est à noter que certains partis comptent des factions militaires.

Les partis, qui défendaient autrefois leur doctrine et leurs principes par la force des armes, sont désormais désarmés et pacifiques. D'autres partis les ont remplacés ayant recours à la force des armes ou parfois à la pratique de la « violence aléatoire », comme le définit Fouad Makhzoumi<sup>430</sup>, en usant des mêmes pratiques pour défendre leur doctrine et leurs principes.

Il existe au Liban de nombreux partis politiques et idéologiques. Chaque parti a son propre point de vue sur le domaine public, la structure de la société libanaise et son rôle dans la région du Moyen-Orient.

Au cours des dernières années, et suite aux événements tragiques qui ont secoué le Liban et les pays arabes, les partis politiques (mais pas tous) se sont rangés en deux groupements politiques majeurs dont les noms se réfèrent aux manifestations de masse qui ont présidé à leur naissance, à savoir le Mouvement du 8 mars et l'Alliance du 14 mars, qui constituent de profondes transformations politiques qui animent la patrie et la région. Les deux blocs sont tous deux alliés à des pouvoirs externes, ce qui a engendré des désaccords sur toutes les questions internes.<sup>431</sup>

En conséquence, les citoyens, selon leur orientation politique, leur culture, leurs besoins quotidiens ou leurs relations avec les autorités officielles et les problèmes qui en résultent, estiment que l'un des partis politiques les représente de la meilleure façon possible, tandis que

<sup>428</sup> Paul Salem, « Le système politique sectaire », [www.sectariansystemar-130115043459-phpp01.pdf](http://www.sectariansystemar-130115043459-phpp01.pdf)

<sup>429</sup> Abbas Saleh, « Les partis au Liban : Petits États plus riches et plus puissants que l'État », 4 mars 2012, [www.jammoul.net/forum/showthread.php?21264](http://www.jammoul.net/forum/showthread.php?21264)

<sup>430</sup> Fouad Makhzoumi, chef du Parti du dialogue national, Les partis et la démocratie au Liban

<sup>431</sup> Système national d'intégrité au Liban 2011, page 64.



le parti opposant agit contre leurs intérêts, donc contre l'intérêt public.

En outre, une autre catégorie de citoyens, surtout chez les jeunes, estime que tous les partis de la scène politique libanaise ont été dépassés par les évolutions sociales et historiques, et ne représentent plus leurs aspirations. Par conséquent, des tentatives encore primitives et timides de fondation de nouveaux partis émergent dont les instigateurs croient qu'ils représenteront le vrai visage de la société libanaise et de ses aspirations.

La société civile libanaise a aujourd'hui besoin de demander des comptes aux partis politiques, en particulier aux partis représentés au Parlement et dans les ministères. Ces partis doivent contribuer au redressement du pays et aider les citoyens à faire valoir leurs droits marginalisés, et non pas les exploiter afin d'arriver au pouvoir. C'est malheureusement le cas des partis politiques libanais actuellement.

## L'engagement dans la lutte contre la corruption

### 12. Dans quelle mesure les partis politiques attirent-ils l'attention sur la responsabilisation dans le domaine public et la lutte contre la corruption?

**Score: 50**

Les règlements internes de certains partis politiques comportent des principes relatifs à la lutte contre la corruption, mais ce que nous voyons de l'application de ces principes est relativement timide, surtout si nous prenons en compte l'étendue de la corruption, à tous les niveaux, au Liban. Il est apparu récemment que certains partis, actifs sur le terrain, utilisent leurs pouvoirs, politique et apolitique, pour protéger des personnes corrompues en poste dans certains secteurs gouvernementaux, ce qui a créé un important scandale médiatique dont l'écho résonne encore aujourd'hui.

Cependant, malgré les politiques opportunistes appliquées par la plupart des partis pour arriver au pouvoir, nombre de députés appartenant à des partis politiques s'évertuent à appliquer la démocratie aussi bien dans la performance du pouvoir exécutif... et au parlement en le critiquant ou en le responsabilisant pour améliorer sa performance, que dans la poursuite de l'approbation des projets de lois en général, ceux relatifs à la lutte anti-corruption en particulier. Nous n'avons constaté aucun progrès jusqu'à présent en la matière et la cause principale est d'ordre éthique. Lorsque la concurrence politique cesse de courir après ses propres buts par divers moyens, peu soucieuse de l'intérêt du citoyen, on pourra, en ce

moment, parvenir à des solutions réalistes qui risquent de ne pas satisfaire tout le monde, mais peuvent sauver la patrie.

## Suggestions

À la suite de cette recherche, et après nos nombreux entretiens avec des membres de partis, des universitaires et des chefs de partis politiques, nous avons abouti à la conclusion définitive suivante :

1. **Il doit y avoir un appel à une conférence internationale au Liban sur le thème des partis politiques, à la lumière des avancées en matière de pratiques réelles et des sciences humaines dans différents pays et des différentes tendances intellectuelles modernes.** Cela permettrait aux Libanais de profiter des évolutions intellectuelles dans le monde, d'adopter les idées les plus adaptées à leur communauté et de les appliquer aux règlements des partis politiques existants ou d'œuvrer à créer de nouveaux partis à la lumière de l'analyse ci-dessus.

Cela ne signifie pas que tous les partis politiques au Liban sont isolés des développements intellectuels mondiaux ; ils sont, en effet, en communication et en contact direct avec la plupart des centres de recherche du monde.

En conséquence, il faut :

2. **poser des bases juridiques claires et rigoureuses qui exposent les méthodes de financement et les dépenses budgétaires des partis, sans porter préjudice à la liberté d'établissement, à la liberté de croyance ou à leur liberté de décider de leurs projets politiques** avec l'espoir que ces croyances et ces programmes s'inspireront de ce qui a été mentionné ci-dessus ;
3. activer le rôle de l'État en matière de responsabilisation des partis ;
4. promulguer la loi sur le droit d'accès aux informations ;
5. promulguer la « loi des archives ».

Les partis et les blocs politiques au Liban savent qu'ils ne peuvent pas vivre sans financement extérieur. Pour autant, leurs agendas sont liés à des Etats régionaux et internationaux disposant d'agendas en propre qui s'imposent à la réalité libanaise. Pour cela, le dialogue politique tourne dans un cercle vicieux et, jusqu'à nos jours, les partis et les blocs politiques

n'ont pas réussi à s'asseoir ensemble pour discuter de choses évidentes, telles que l'identité politique du Liban, l'importance de la séparation de la religion et de l'Etat, le confessionnalisme et les confessions, ni à s'entendre sur la citoyenneté, sur l'écriture d'une Histoire unifiée et d'une loi électorale parlementaire, ni à définir la signification de la décentralisation et le rôle de l'Etat central, ni à réviser les motifs authentiques de la guerre civile qui a secoué le Liban quinze ans durant et dont les conséquences sont gravées dans les mémoires

La réalité libanaise vit une crise de conscience et d'éthique. Si toutes les communautés et les confessions ne s'entendent pas à s'asseoir autour d'une table ronde pour dialoguer à cœur ouvert, se responsabiliser elles-mêmes, mettre fin à la duplicité politique et former un tribunal, comme ce qui s'est passé en Afrique du sud, pour juger la classe politique qui ne cesse de bafouer le sort d'un pays si petit en superficie, mais si grand dans ses ambitions et dans son énergie, l'avenir du Liban restera, alors, dans les aléas du sort



## Le secteur de l'information

# Le secteur de l'information

## Introduction

Transparency International définit les médias comme des outils utilisés pour stocker l'information et la diffuser auprès d'un large public. Dans certains cas, ce public englobe l'ensemble des habitants d'un pays. Parmi les médias les plus répandus, citons les journaux, la télévision, les radios et l'Internet. Alors que les médias peuvent contenir toutes sortes d'informations, les médias importants dans le cadre de la présente évaluation du système d'intégrité nationale sont les médias d'information.

Le Liban a toujours été historiquement considéré comme le cœur des droits de l'homme et des libertés au monde arabe. **La liberté d'expression est établie dans l'article 13 de la Constitution libanaise.** Cet article, toujours en vigueur, a été promulgué en 1936 sans avoir été jamais modifié. La liberté d'expression est également établie dans plusieurs chartes internationales que le Liban a ratifiées, dont la plus importante est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Pacte permet de déterminer les dispositions que les lois nationales ordinaires peuvent prévoir sans dépasser les limites du respect des personnes, de leur réputation, de la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou de la moralité publique, sachant qu'il faut appliquer ces dispositions de manière exclusive car elles contredisent le principe général de la liberté<sup>432</sup>.

En ce qui concerne **la liberté des médias**, elle est assujettie aux restrictions contenues dans le Code de la presse de 1962, le Code de l'information de 1994 et le Code pénal.

Une information diversifiée et très ouverte a toujours existé au Liban. Si l'information a bien joué son rôle, elle expose les vérités des infractions aux droits et libertés. Pour accomplir ce rôle, les personnes qui travaillent dans le domaine de l'information doivent faire preuve d'intégrité, de courage et d'indépendance et avoir la capacité d'exposer la vérité aux citoyens libanais qui ont accès aux diverses informations nationales (audiovisuelles, imprimées et électroniques), en plus de l'information régionale et internationale sans aucune restriction, et c'est ce qui arrive dans les faits.

---

<sup>432</sup> L'avocat Adel BoutrosLivret au sujet de l'établissement et le lancement des médias imprimés (justice).

La présente étude des médias au Liban présente le contexte dans lequel s'exerce concrètement la liberté d'expression dans tous les médias et détaille les contraintes que rencontrent les journalistes aujourd'hui. Ces contraintes constituent une entrave à l'objectif noble auquel ils aspirent, notamment lorsqu'il s'agit de traiter de la question de la corruption.

En outre, les lois qui encadrent les médias au Liban ne sont pas en mesure de satisfaire complètement les règles éthiques et déontologiques du métier. Les organes de surveillance professionnelle qui sont chargés de demander des comptes aux médias relativement à leurs activités et de garantir l'intégrité des personnes qui travaillent dans ce secteur ne sont pas complètement impartiaux et se sont montrés arbitraires dans leurs accusations et leurs poursuites envers des journalistes.

Le tableau ci-dessous comprend les indicateurs qui permettent d'évaluer l'information du point de vue de sa capacité d'autonomie, des règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système libanais de l'intégrité. La partie restante comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>L'information</b>			
<b>Score total du pilier : 55,97/100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> <b>68,75/100</b>	<b>Ressources</b>	75	75
	<b>Indépendance</b>	75	50
<b>Gouvernance</b> <b>44,16/100</b>	<b>Transparence</b>	50	50
	<b>Responsabilité</b>	50	50
	<b>Intégrité</b>	25	40
<b>Rôle</b> <b>55/100</b>	<b>Enquêter sur la corruption et la révéler</b>	50	
	<b>Informers le public sur la corruption et ses effets</b>	40	
	<b>Informers le public des sujets de la gouvernance</b>	75	

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

**1. En ce qui concerne les dispositions juridiques :**

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.

En ce qui concerne la pratique :

- Un score zéro correspond à l'inexistence de mise en pratique.
- Un score 50 correspond à l'existence d'une mise en pratique incomplète.
- Un score 100 correspond à non-application de la pratique.

## Structure et organisation

Il existe trois genres d'information au Liban :

**1. Les imprimés, qui sont de plusieurs types :**

a) La presse politique se limite à 111 imprimés, soit quotidiens, soit hebdomadaires. Tous les citoyens ne peuvent pas posséder une licence pour publier un journal ou un magazine politique. En effet, pour publier un imprimé, il faut acheter une concession de cette liste. Cette exigence a créé une situation monopolistique et a rendu les prix tellement exorbitants que les citoyens ordinaires ne peuvent pas se les permettre. Elle a fait couler (encore aujourd'hui) beaucoup d'encre sur la nécessité de la garder ou de l'annuler.

b) La presse non politique, dont la licence peut être octroyée en présentant une demande de licence auprès du syndicat de la presse et du ministère de l'Information moyennant 5 millions de livres libanaises (soit 3 333 dollars américains). Ceci a mené à acheter la licence de 1500 imprimés, dont 80 % ne sont pas publiés.

**2. Les médias audiovisuels :** Nous les mentionnons plus loin.

**3. Les sites électroniques :** Ces sites sont établis et enregistrés auprès du ministère de l'Économie en attendant la promulgation d'une loi qui les règlera.

Les régulateurs gouvernementaux et les commissions de contrôle professionnel sont les suivants :

**Ministère de l'Information** : Le ministre de l'Information est la seule partie responsable et autorisée à octroyer la licence « après avoir consulté le syndicat de la presse »<sup>433</sup> en ce qui concerne les quotidiens et les magazines et autres périodiques.

**Conseil national de l'information** : Il étudie les demandes de licence et donne un avis « consultatif » (c.-à-d. non contraignant) au Conseil des ministres concernant :

1. l'approbation ou le refus des demandes ;
2. le guide des conditions et spécifications opérationnelles ;
3. la suspension de l'activité d'une station agréée pour violation de la loi.

La licence est octroyée par décision du Conseil des ministres, conformément à la Loi sur la diffusion n° 382/94 qui prévoit l'établissement d'une commission légale indépendante, à savoir le Conseil national de l'audiovisuel (article 17).

**Syndicat de la presse** : Les journalistes propriétaires de journaux et les éditeurs y adhèrent.

**Syndicat des journalistes** : Les journalistes et les directeurs responsables y adhèrent.

**Syndicat de l'information audiovisuelle**

**Syndicat des photographes de presse**

---

<sup>433</sup> Article 27, Code de la presse.



## Capacité

### Ressources (cadre légal)

1. Dans quelle mesure le cadre juridique fournit-il un environnement destiné à l'information diversifiée et indépendante ?

**Score: 75**

Au Liban, l'établissement de tout média est sujet à une licence préalable délivrée à la suite d'une décision du Conseil des ministres, du ministre de l'Information ou de la Direction générale de la sûreté générale. La seule exception concerne les livres et bulletins spécialisés distribués dans un circuit limité.

Le nouveau projet de loi comprend une suggestion formulée par l'association Maharat concernant l'annulation de l'obligation d'autorisation pour publier les imprimés politiques et non politiques, mais le syndicat de la presse s'y oppose<sup>434</sup>.

**Des conditions et des restrictions s'appliquent pour obtenir des licences** permettant d'établir des stations de télévision et télévision satellite et des radios politiques ou non politiques<sup>435</sup>.

Le Conseil national de l'information présente la demande après avoir préparé un dossier qu'il présente au ministère de l'Information. Ce dernier le soumet, à son tour, au Conseil des ministres qui prendra une décision. Ces conditions sont complexes et nécessitent certains capitaux qui empêchent les lois sur la transmission par satellite<sup>436</sup> et sur la télévision d'établir de nouveaux médias par l'application du système d'autorisation et en imposant des droits exorbitants, surtout en ce qui concerne la station d'émission terrestre privée. Les conditions financières ne se limitent pas aux frais de la licence qui s'élèvent à 250 millions de livres

<sup>434</sup>New media law April 2013, Maharat Foundation, LBCI Report Press syndicate objectives, published June 3, 2013.

<sup>435</sup>Articles 3, 4 et 6 de la loi 382 relative à la diffusion télé et radio du 14 novembre 2014.

<sup>436</sup>Loi 531 du 24 juillet 1996, article 3, alinéa c.

libanaises (soit 167 000 dollars américains), mais incluent également, pour la télévision, le droit de location annuelle de 100 millions de livres libanaises (soit 67 000 dollars américains)<sup>437</sup>.

**Par ailleurs, d'autres conditions s'appliquent à l'exercice de la profession de journalisme et à l'acquisition du titre de journaliste au Liban.** La personne doit être libanaise, être âgée de plus de 21 ans, être titulaire du baccalauréat<sup>438</sup> (deuxième partie) ou de son équivalent, avoir suivi un stage de quatre ans dans le journalisme, être titulaire d'un diplôme universitaire ès journalisme (information) d'un institut contrôlé par l'Université libanaise ou d'un institut approuvé par cette université<sup>439</sup>.

En ce qui concerne les titulaires de diplômes universitaires d'autres spécialisations, ils suivent un stage d'un an. Enfin, le journaliste doit seulement exercer la profession de journalisme (c.-à-d. se consacrer complètement au journalisme comme profession)<sup>440</sup>.

Ainsi, en vertu de la Loi sur les publications de 1962, le journaliste est la personne qui répond aux normes préalablement mentionnées, ce qui lui permet de se joindre au syndicat des journalistes de la presse<sup>441</sup>. Toute personne qui « prétend être journaliste pour n'importe quelle raison » est passible d'une amende et d'une peine de prison<sup>442</sup>.

**Le législateur libanais a distingué les différents types de médias imprimés**, comme les magazines et les journaux, et a soumis chacun d'eux à un système juridique particulier. Il a soumis les publications et bulletins à un système d'autorisation préalable qui est délivrée par le ministre de l'Information après consultation du syndicat de la presse<sup>443</sup>. Si la demande d'autorisation est rejetée (le rejet doit d'ailleurs être justifié), la personne lésée a droit d'interjeter appel de la décision de rejet devant le tribunal qui examine les affaires d'ordre administratif<sup>444</sup>.

**Les conditions en vigueur pour délivrer une licence de publication** (journal périodique ou magazine) imposent que le demandeur de la licence soit journaliste<sup>445</sup> s'il s'agit d'une personne physique. En revanche, dans le cas d'une personne morale, l'activité de l'entreprise doit être dans le domaine des publications. Si la publication pour laquelle une licence est demandée est un périodique politique (journal), le demandeur de la licence doit posséder deux journaux du même genre et arrêter leur publication pour qu'il puisse publier un journal/magazine politique

---

<sup>437</sup> Article 8 de la loi 531.

<sup>438</sup> Article 26 de la Loi sur les publications.

<sup>439</sup> Article 22 de la Loi sur les publications.

<sup>440</sup> Article 22, alinéa 4 de la Loi sur les publications du 14 septembre 1962.

<sup>441</sup> Article 89 de la Loi de la presse et des publications.

<sup>442</sup> Article 10 de la Loi sur les publications amendée par le décret législatif 104 daté du 30 juin 1977.

<sup>443</sup> Article 27 de la Loi sur les publications.

<sup>444</sup> Article 28 de la Loi sur les publications.

<sup>445</sup> Article 31, alinéa a de la Loi sur les publications amendée par le décret 2143 daté du 15 novembre 1971.

sous un nouveau nom, et ce, pour qu'il n'y ait pas plus de 25 quotidiens politiques au Liban (dont 15 en langue arabe) et plus de 20 magazines (dont 12 en langue arabe)<sup>446</sup>.

S'il est une personne physique, le demandeur doit être de nationalité libanaise. S'il est une entreprise, tous les partenaires doivent être libanais dans les sociétés participantes à responsabilité limitée par actions : toutes les actions doivent être nominales de sorte que leur règlement interdise qu'elles soient transférées à d'autres personnes non libanaises<sup>447</sup>.

Le demandeur doit présenter une garantie pécuniaire ou une garantie bancaire qui assure ce dont il lui a été imposé<sup>448</sup>.

Il doit désigner un directeur responsable remplissant les critères suivants : le directeur doit être journaliste (si l'imprimé de presse est politique), maîtriser la langue de la publication, ne pas être responsable de plus d'un imprimé, ne pas jouir d'une immunité judiciaire (comme un membre du Parlement ou un fonctionnaire d'un corps diplomatique ou similaire) et résider dans la localité de la publication de l'imprimé<sup>449</sup>.



## Ressources (pratique)

### 2. Dans quelle mesure existe-t-il une information indépendante qui fournit un ensemble de points de vue différents ?

**Score: 75**

Les organismes médiatiques présents au Liban, quels que soient leur nature et leur emplacement, dans la capitale ou à l'extérieur, imprimés (magazines, journaux arabes ou étrangers) ou audiovisuels et sur Internet, représentent l'ensemble de l'échiquier politique et reflètent un large spectre d'intérêts sociaux. Ils sont accessibles à des prix raisonnables et gratuitement sur Internet. Si toutefois une contrepartie est demandée, elle reste dérisoire.

Les propriétaires des groupes de presse et les hommes politiques se mettent d'accord pour empêcher toute délivrance de nouvelles licences. La preuve en est l'incapacité du parti des Forces libanaises d'obtenir une licence pour émettre<sup>450</sup>. De ce fait, la chaîne des Forces libanaises a été lancée sur Internet au lieu de l'être sur les ondes.

<sup>446</sup> Article 1 du décret législatif 74 du 13 avril 1953.

<sup>447</sup> Article 31, alinéa b, aperçu 2 de la Loi sur les publications.

<sup>448</sup> Articles 33, alinéa c de la Loi sur les publications et article 38, alinéa 11, aperçu c de la même source.

<sup>449</sup> Article 30 de la Loi sur les publications.

<sup>450</sup> [www.lrex.org/sites/default/files/481/rita\\_mema\\_arabic\\_newnew.pdf](http://www.lrex.org/sites/default/files/481/rita_mema_arabic_newnew.pdf).

Devenir propriétaire d'un média n'est pas accessible à tous<sup>451</sup>. Les chaînes de télévision ainsi que les nouveaux journaux rencontrent des difficultés à obtenir des licences sous la législation actuelle en raison des obstacles légaux et financiers imposés par cette dernière.

En ce qui concerne les sources financières des organisations de l'information, les médias doivent, conformément à la loi, s'autofinancer par le biais des revenus publicitaires et des programmes. En conséquence, force est de constater que l'autofinancement est insuffisant et inappliqué, que les dispositions juridiques sont ambiguës et flexibles, et qu'un média fonctionnant au Liban ne peut pas assurer ses ressources de manière indépendante. Les principales raisons tiennent, premièrement, au fait que le marché publicitaire local est très limité vu que le nombre des habitants ne dépasse pas les quatre millions et, deuxièmement, au fait que le revenu de l'information visuelle est limité en raison du grand nombre d'imprimés et de la concurrence de l'Internet où ces imprimés peuvent être lus gratuitement. Ces revenus ne permettent donc pas de payer une petite part des frais d'impression.

Le financement externe, malgré le changement des financiers de temps à autre, est ouvert par des moyens indirects et parfois directs. La réalité libanaise a prouvé que les sources de financement présentent un obstacle à la liberté de l'information et à son indépendance. D'après le responsable de l'information au palais présidentiel<sup>452</sup>, le seul moyen de contrôler les médias est de soumettre leurs revenus à la responsabilité, ce qui permettrait d'assurer l'intégrité des médias.

Le ministre de l'Information a le droit de contrôler le revenu des publications autorisées, et de sanctionner toute publication autorisée dont « les gains ne peuvent pas être justifiés légalement »<sup>453</sup>. Bien que cette clause soit garantie par la loi, elle s'avère souvent inappliquée<sup>454</sup> en raison de l'absence d'un organe de contrôle censé être à la disposition du Conseil national de l'information.

Il est certain que les journalistes ont des qualifications appropriées car, comme nous l'avons vu dans la section « Les ressources (dans la législation) », des conditions spécifiques sont prévues pour détenir le titre de journaliste et elles sont appliquées.

---

<sup>451</sup>Fondation Maharat, <http://maharatfoundation.org>.

<sup>452</sup>Entretien avec Joseph Kossaifi.

<sup>453</sup>Article 48 de la Loi sur les publications.

<sup>454</sup>[www.ministryinfo.gov.lb/ar/studies\\_group/reality\\_of\\_audio-visual\\_mediaandproposals.aspx](http://www.ministryinfo.gov.lb/ar/studies_group/reality_of_audio-visual_mediaandproposals.aspx).

## Indépendance (cadre légal)

3. Dans quelle mesure des garanties légales sont-elles disponibles pour empêcher l'ingérence de personnes non autorisées dans les activités de l'information ?

**Score: 75**

La liberté de l'information est un droit naturel des droits de l'homme garanti par la Constitution, la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies, les lois sur les publications et les lois sur l'émission de la télévision et de la radio.

**La Constitution libanaise**<sup>455</sup> précise ce qui suit : « La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume et la liberté de la presse... sont garanties par les limites fixées par la loi ».

**La Loi sur les publications** prévoit ce qui suit : « L'imprimerie, la presse, la librairie, la maison d'édition et de distribution sont libres, et cette liberté n'est restreinte que dans les limites des lois et les dispositions de cette loi »<sup>456</sup>.

Ainsi, la Constitution libanaise et la Loi sur les publications considèrent qu'il ne faut aucune restriction à la liberté de l'information, dans le respect du cadre légal.

Le Code pénal traite de la diffamation d'une façon générale, sans que la Loi sur les publications de 1962 ou la Loi d'émission n° 94/382 n'aborde ce concept. Parmi les trois formes de diffamation mentionnées, le Code pénal en a défini deux : la calomnie et l'atteinte à la réputation. Il a considéré que cette dernière consistait à accuser quelqu'un, même si c'est par doute ou par renseignement, en portant atteinte à son honneur ou sa dignité<sup>457</sup>. La calomnie diffère du mépris et de la diffamation qui est du genre d'outrage et de juron ce qui forme l'essentiel de la diffamation. Les tribunaux ont de vastes compétences pour déterminer si la parole représente une insulte. Selon le Code pénal, la diffamation se transforme en crime et la peine devient plus dure lorsqu'« elle est publiée » ou qu'elle devient publique, soit par voie de publication (imprimerie ou émission) ou tout simplement en la rendant publique<sup>458</sup>.

Les dispositions actuelles au Liban en matière de diffamation sont considérées comme une entrave à la liberté de la presse, car elles empêchent les journalistes de superviser le

<sup>455</sup> Article 13 de la Constitution.

<sup>456</sup> Article 1 de la loi du 14 septembre 1962.

<sup>457</sup> Article 385 du Code pénal.

<sup>458</sup> Article 209 du Code pénal.

gouvernement et le secteur public en général et de mettre fin à leur despotisme. Ces entraves à la liberté de la presse ont dépassé les frontières géographiques du Liban pour arriver au Tribunal spécial pour le Liban à La Haye. Marin Youssef, le porte-parole de ce tribunal, a considéré qu'il y a des limites à la profession de la presse, considérant que ce les informations publiées dans le journal *Al-Akhbaret* le canal *Al-Jadid* représentent une entrave au cours de la justice en raison de la publication des noms des témoins<sup>459</sup>.

Dernier point, mais non des moindres : n'est-il pas temps que les membres du Parlement adoptent la loi sur le droit du public à l'information ? Le secret de l'information est-il bénéfique ? La loi judiciaire impose que la procédure judiciaire disciplinaire soit secrète et rapide, la philosophie étant que le juge faisant l'objet d'une poursuite disciplinaire pour des raisons purement professionnelles ne doit pas, à la suite de la publication de ces raisons, être victime de propos diffamatoires nuisant à sa dignité, sinon il perd sa capacité morale de pouvoir continuer à exercer ses fonctions.

En ce qui concerne la censure de l'information, c'est l'une des fonctions de la sûreté générale. Elle englobe la censure des moyens de diffusion audiovisuels, les films, l'étude relative à l'organisation de la censure des publications et enregistrements, l'organisation de la censure de la presse et des médias, ainsi que le respect des dispositions des lois et règles relatives à la censure et à l'information<sup>460</sup>.

Certains considèrent que la législation sur la censure comprend des mécanismes peu clairs qui affectent le flux de l'information de façon non objective. Ces lois permettent à l'État libanais d'intervenir de manière aléatoire dans le processus de transfert de l'information. La censure effectuée par la sûreté générale<sup>461</sup> empêche l'accès des citoyens à diverses sources d'informations culturelles, pédagogiques et politiques<sup>462</sup>.

### **La loi libanaise ne prévoit pas l'obligation d'énoncer la source de l'information, mais prévient de publier certaines d'entre elle.**

Le journaliste poursuivi pour avoir publié des secrets fait parfois l'objet de pressions pour qu'il révèle la source de son information. Ceci arrivait rarement étant donné l'immunité morale du journaliste et son soutien par les syndicats de la presse, les journalistes et la société civile. Il convient de mentionner que les projets de loi relatifs au droit du public à l'information et à la protection des personnes qui dénoncent la corruption, actuellement à l'ordre du jour au

---

<sup>459</sup> *An-Nahar*, 30 avril 2014.

<sup>460</sup> C.S n° 139 du 12 juin 1959.

<sup>461</sup> La presse au Liban, pour un renforcement de la liberté d'expression, [www.mediaar-130115043435-phpp02.pdf](http://www.mediaar-130115043435-phpp02.pdf).

<sup>462</sup> *Ibid.*

Parlement, sont à l'avantage de la presse et des journalistes si elles venaient à être adoptées. Le syndicat des journalistes de la presse libanaise<sup>463</sup> a participé à leur rédaction.

\*La loi proscrit la publication de certains sujets et interdit notamment de s'attaquer directement au président de la République, de causer du tort aux relations entre le Liban et les États amis, de révéler des informations d'ordre militaire, d'inciter à la sédition religieuse ou sectaire et de s'attaquer aux croyances et idéologies.

En vertu des lois sur la transmission par satellite et la télévision numérique<sup>464</sup>, il n'est pas possible d'émettre les nouvelles politiques et les émissions politiques en direct ou indirectement, sauf après décision du Conseil des ministres suite à la suggestion du ministre de l'Information. L'institution doit déposer au ministère de l'Information une garantie bancaire continue et inconditionnelle d'un montant de 200 millions de livres libanaises, soit 133 333 dollars américains, dont sont déduits les montants dus légalement pour chaque violation des dispositions de cette loi<sup>465</sup>.

Dans leur rapport sur le développement d'une information indépendante et durable au Liban, les membres de la commission d'évaluation de l'indicateur de la durabilité de l'information 2010-2011 estiment qu'il est nécessaire de réformer les lois relatives à l'autorisation immobilière au Liban.



## Indépendance (pratique)

### 4. D'un point de vue pratique, dans quelle mesure l'information est-elle considérée comme libre de toute ingérence de la part de personnes non autorisées ?

**Score: 50**

Dernièrement, les poursuites à l'encontre de journalistes se sont multipliées. Suite au nombre considérable d'affaires judiciaires, des activistes et des journalistes ont lancé une campagne de soutien intitulée « Nous ne sommes pas des criminels »<sup>466</sup> afin de dénoncer l'arrestation de travailleurs et d'activistes dans le domaine de l'information et les poursuites judiciaires intentées à leur encontre.

<sup>463</sup>Entretien avec Joseph Kosseifi.

<sup>464</sup>Loi n° 531 du 24 juillet 1996, article 2.

<sup>465</sup>Article 3, alinéa (c) de la Loi sur la transmission par satellite de 1996.

<sup>466</sup><http://www.almodon.com/media/articles>.

Le service d'information de la Lebanese Broadcasting Corporation (LBC) a trouvé un moyen ironique et symbolique d'aborder le sujet lors de son émission matinale politique Nharak Said du 14 mars 2014. En effet, alors qu'Imad Bazzi était invité<sup>467</sup>, la diffusion s'est arrêtée huit minutes après le début de l'émission. La présentatrice a demandé à son invité d'éviter toute discussion concernant<sup>468</sup> le président de la République, la justice, la religion ou le nouveau gouvernement afin d'épargner une affaire judiciaire de plus à la chaîne et à l'invité. Les deux protagonistes ont ainsi mis un terme à l'émission ce jour-là pour protester contre l'absence de liberté d'expression sur des sujets politiques<sup>469</sup>.

Plusieurs procès ont été récemment intentés contre des journalistes au motif qu'ils ont eu l'audace d'exposer des affaires de corruption. Les uns les ont considérées étranges et injustes<sup>470</sup> de sorte que ceux qui travaillent dans le secteur de l'information ne peuvent pas qualifier le corrupteur de corrupteur et la corruption de corruption<sup>471</sup>. Certains se sont moqués du gouvernement comme « si actuellement il n'y avait pas au Liban de questions qui demandent l'attention de l'autorité judiciaire et des politiciens... alors ils se sont occupés de l'information »<sup>472</sup>. Tout ceci a abouti à la décision prononcée le 24 février 2014 contre le directeur responsable du journal *Al-Akhbar* l'un de ses rédacteurs.

Un certain nombre de photographes de presse ont été agressés par les membres des forces de sécurité et de certaines personnes durant leur mission. Selon l'institution Skies<sup>473</sup> qui surveille les violations à l'encontre des libertés de la presse et culturelles au Liban, 63 journalistes ont été agressés au Liban en 2012 sans qu'aucune poursuite ou sanction ne soit engagée à l'encontre des agresseurs. Ce qui attire l'attention, le résultat de l'importante réaction sociale des citoyens et en particulier, celle des jeunes, la société civile et ceux qui rejettent la politique de censure qui a commencé à peser sur cette ouverture. Par conséquent, les citoyens partisans des journalistes et des critiques de certaines décisions juridiques ont payé un lourd tribut pour avoir exprimé leur opinion librement, surtout lorsqu'il s'agissait d'une personnalité influente.

En réponse, le ministre de l'Information Ramzi Jreij a promis aux photographes de presse de les aider à accomplir leur mission librement et avec responsabilité, considérant « que leur liberté émane de la liberté de l'information à laquelle nous sommes attachés »<sup>474</sup>. De même, le Conseil judiciaire suprême a déclaré être au courant de la dernière campagne d'information lancée suite à la prononciation de l'arrêt du 24 février 2014 prononcé par le Tribunal des imprimés à Beyrouth et a affirmé que « la récente campagne des médias contre l'autorité judiciaire en

---

<sup>467</sup> Imad Bazzi a été interrogé par le Bureau de lutte contre la cybercriminalité durant trois heures suite à une plainte déposée contre lui par un ancien ministre pour un article qu'il a publié le 13 décembre 2013.

<sup>468</sup> <http://www.executive-magazine.com/buzz/lebanese-profiles-LBC-media-freedom>.

<sup>469</sup> <http://www.ifex.org/Lebanon/2014/03/24/legal-harassment/ar>.

<sup>470</sup> *Assafir*, [www.assafir.com/article](http://www.assafir.com/article).

<sup>471</sup> Ghassan Mattar, ancien président de la fédération des auteurs arabes, *Annahar*, 3 mars 2014.

<sup>472</sup> « De la justice du pouvoir et du sort de la presse... la confrontation », *Assafir*, 7 mars 2014.

<sup>473</sup> Ayman Mehanna, directeur de Skies, 5 mars 2013, [www.sawtaljabal.com/ar/detailsnews.php](http://www.sawtaljabal.com/ar/detailsnews.php).

<sup>474</sup> Site du ministère de l'Information, 24 mars 2014.



général, et certaines décisions judiciaires en particulier, est injustifiée et n'entre pas dans les mœurs de traitement qui prévalent entre l'autorité judiciaire et les constituants actifs de la société »<sup>475</sup>, car « le système judiciaire au Liban prend en considération des moyens de requête contre toute décision dont le lésé se plaint » et a considéré que « c'est le meilleur moyen que le citoyen et le plaideur peuvent adopter pour revendiquer leur droit »<sup>476</sup>.

Le Conseil a affirmé qu'il « est toujours prêt à préserver la dignité des juges et à rejeter tout préjudice contre eux dans l'exercice de leur devoir ». Surtout, il a exprimé son désir « d'ouvrir la voie à des discussions libres, à des opinions responsables et à une coopération fructueuse dans l'intérêt national public »<sup>477</sup>.

La question se pose alors de savoir si traiter cette situation par l'émission de la déclaration susmentionnée est suffisant et convaincant pour le public en ce qui concerne son droit à l'information, les raisons de discipliner les juges par exemple. L'absence de la loi sur le droit du public à l'information permet de garder les informations secrètes.

En théorie, les syndicats de la presse et des journalistes ne sont pas des entités officielles, mais sont élus par les membres adhérents. Par conséquent, suivre les ordres et les directives des autorités n'entre pas dans un certain système législatif. Des affrontements ont souvent eu lieu entre les deux syndicats et l'État concernant plusieurs affaires, surtout le fait d'entraver les missions du journaliste ou le rendre responsable d'avoir exprimé ou écrit une opinion. La presse a lourdement payé ces entraves en 1993 lorsqu'une grave affaire a entraîné l'arrêt de la publication du journal *Assafir* pendant une semaine, à la suite de quoi les deux syndicats se sont unis pour y faire face et obliger le gouvernement à apporter des modifications à certaines dispositions du décret 104 de 1977.

Ces modifications<sup>478</sup> prévoient de ne pas soumettre les journalistes à une détention préventive dans tous les crimes relatifs aux imprimés, de ne pas empêcher la publication d'un journal préalablement à la déclaration de la décision de condamnation et de remplacer la peine de prison par une amende. Ces dispositions sont actuellement en vigueur<sup>479</sup>. Néanmoins, en vertu des lois actuelles, un journaliste de la presse écrite peut être arrêté s'il répète à la télévision ce qu'il a déjà publié. En d'autres termes, les journalistes des différents médias ne sont pas traités par la loi de la même façon.

Actuellement, après l'annulation du décret-loi 1/1/1977 qui imposait une censure préalable sur tous les imprimés pour aider le Liban à concrétiser la paix et la stabilité après la guerre de deux ans et pour empêcher que la presse ne soit utilisée pour envenimer l'ambiance politique, il

---

<sup>475</sup> « Conseil judiciaire suprême », *Al-Akhbar*, n° 2338, 5 mars 2014, <http://al-akhbar.com/mode>. L'article défend « les imprimés ».

<sup>476</sup> *Ibid.*

<sup>477</sup> « Conseil judiciaire : campagne médiatique », *An-Nahar*, <http://newspaper.annahar.com/article/113472>.

<sup>478</sup> Décret n° 330 du 18 mai 1994.

<sup>479</sup> [www.muhamoon.net](http://www.muhamoon.net)

n'existe plus de censure au vrai sens du terme ; le rédacteur en chef supervise la politique de son journal et le dirige.

Néanmoins, le fonctionnement des journaux et le travail des journalistes continuent de faire l'objet d'interventions inaperçues et d'ingérence indirecte en raison des intérêts et des relations avec les politiciens, les hommes de sécurité ou les hommes d'affaires. On peut affirmer que la supervision du rédacteur en chef sur la politique de son journal est considérée comme un genre d'autocensure. L'autocensure à laquelle la presse libanaise a recours signifie que chaque journal se contrôle lui-même et adopte un style grave, sérieux et modéré afin de ne pas violer les lois. Mais l'autocensure n'implique pas nécessairement de faire fi de l'opinion d'autrui, ce qui est considéré comme une grave erreur professionnelle. Les journaux reflètent une certaine diversité, ils publient différentes opinions à des niveaux différents d'un journal à l'autre, afin de pour « garder la face » démocratique.

Les journalistes exercent en général leur droit d'expression sans peur, en raison de la pluralité politique, de la diversité sectaire, ainsi que du parrainage moral des syndicats, des associations et du peuple. Il existe toujours de l'intimidation et des menaces, mais cela n'est pas une règle. Si nous comparons la situation dans certains pays arabes et étrangers avec celle au Liban, nous estimons que les choses en la matière sont meilleures dans ce pays.

Pour le journaliste qui écrit, la question se pose de savoir dans quelle mesure il est complètement libre et il peut publier ses écrits même s'ils ne sont pas conformes à la politique du journal ou du média pour lequel il travaille. Selon les indicateurs, « les acteurs de l'information se conforment à la politique des médias où ils travaillent et seul un petit nombre de ces médias est vraiment indépendant »<sup>480</sup>.

Les crimes qui menacent la liberté de l'information en général font l'objet de poursuites judiciaires, mais rares sont les crimes au Liban qui poursuivent les acteurs de l'information, du moins récemment. Les journalistes martyrs qui ont été attaqués et menacés de mort ou de violence ont été le fer de lance de la forte partition politique que le Liban a vécue et vit encore, et ce, depuis la guerre de deux ans jusqu'à la moitié des années 1980.

Au cours des dernières années, deux acteurs de l'information ont été victimes de la forte explosion politique au Liban<sup>481</sup>. Hormis ces événements, les problèmes auxquels les journalistes ont été confrontés n'étaient pas aussi graves ni pour les mêmes raisons.

Certes, certains journalistes sont influencés par les puissants de l'État, transmettent leurs opinions et promeuvent leur politique, en raison de leur affiliation politique ou de certains intérêts partagés sur le plan électoral ou financier.

---

<sup>480</sup>Indicateur de la durabilité de l'information, novembre 2010, [www.irex.org](http://www.irex.org).

<sup>481</sup>Gebran Tueini, membre du Parlement libanais et journaliste, et Samir Kasir, professeur universitaire et journaliste au journal *An-Nahar*.

Plusieurs citoyens et responsables cachent des informations aux journalistes, au prétexte que la loi ne les oblige pas à le faire. Mais la donne est actuellement en train de changer : certains journalistes parviennent à obtenir des informations et documents, en raison de leurs relations personnelles ou de leur parenté avec le ministre compétent, ou grâce à la volonté des fonctionnaires qui tiennent le dossier en question et qui cherchent ainsi, pour son intérêt personnel et l'intérêt de son administration, à promouvoir ou à défendre la performance de cette administration.

Les projets de loi relatifs au droit du public à l'information et à la protection des personnes qui dénoncent la corruption facilitent énormément la mission des journalistes et la révélation d'affaires dignes d'intérêt pour le public.

En ce qui concerne les revenus des publicités, elles sont régies par les lois du marché. *Ipsa facto*, les journaux les plus vendus se taillent la part du lion. Mais cela dépend également de la relation du propriétaire du journal avec les responsables de la distribution des publicités. De même, le tarif adopté par le journal joue un rôle dans l'attraction des publicités (par exemple, les notifications judiciaires, les appels d'offres, les invitations à payer les impôts, l'annonce de perte de passeport, les documents officiels appartenant aux personnes).

L'État possède encore une radio et une chaîne de télévision, dans lesquels ils conservent une neutralité entre les forces politiques. Elles ne font pas de publicité pour l'État mais se contentent de transmettre les nouvelles des autorités officielles.

Tous les médias se lient d'une mission politique d'une façon ou d'une autre. Par le passé, l'information était directe et partisane au vrai sens du terme. Actuellement, l'information directe existe, mais l'information partisane et politique indirecte est plus active et occupe une grande place.

Nous constatons que l'information partisane directe est limitée dans la presse écrite, mais qu'elle joue un rôle majeur dans la presse audiovisuelle.

A part des dizaines de sites électroniques qui reflètent les politiques des partis libanais.

La question des privilèges et des licences a poussé le Comité parlementaire de l'information à préparer un nouveau décret-loi sur l'information libanaise qui remplace la Loi sur les imprimés. Les réunions se tiennent toujours, mais la cadence est lente pour promulguer une nouvelle loi en se basant sur l'étude préparée par la fondation Maharat et présentée par l'intermédiaire du député Ghassan Moukheiber.

### Transparence (cadre légal)

5. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions législatives pour garantir la transparence des activités de l'information ?

**Score: 50**

Les détails de la propriété des médias sont stipulés dans les documents de propriété, qu'elles soient enregistrées au nom d'une personne ou d'une entreprise. Les décisions d'émission de licences aux journaux et imprimés non politiques sont souvent publiées dans le *Journal officiel*<sup>482</sup>.

En ce qui concerne la diffusion, les entreprises, les conseils d'administration et les capitaux sont enregistrés auprès des départements autorisés et documentés officiellement. Seuls le nom du ou des propriétaires de ces médias et leurs capitaux sont mentionnés. Il est donc facile de connaître le nom du propriétaire d'un média donné<sup>483</sup>.

### Transparence (pratique)

6. Dans quelle mesure la transparence de l'information existe-t-elle d'un point de vue pratique ?

**Score: 50**

La nature de la propriété des organes de presse n'est pas transparente. Il existe toujours des exceptions, notamment la déclaration du rédacteur en chef du journal *Assafir*, Talal Salman,

<sup>482</sup>[Jo.pcm.gov.lb/j41/contents.htm](http://Jo.pcm.gov.lb/j41/contents.htm)

<sup>483</sup>Indicateur de la durabilité de l'information de la presse pour les années 2010-2012.

concernant un accord sur la vente de 20 % des actions du journal à Jamal Daniel. Les organes chargés du contrôle de la presse ont accueilli favorablement cette annonce en septembre 2011.

La transparence dans l'information est relative, elle diffère d'un média à l'autre, suivant la différence du point de vue politique et l'intérêt économique et social. Cependant, quels que soient les tendances et les courants de ces médias, il y a des vérités dans la réalité qu'ils ne peuvent pas dépasser ou modifier, en raison de la multitude des médias et du suivi des personnes concernées et de l'opinion publique.

En ce qui concerne la mesure de la transparence de l'information d'un point de vue pratique, il existe un degré de transparence que nous trouvons insuffisant par rapport à nos exigences et aux attentes de la population. Par conséquent, la forme reste dans les buts de ces médias et leur objectivité. Ainsi, la transparence complète n'existe pas ; la transparence adopte la norme suivante : comme dire que cette station est plus transparente qu'une autre ?

## Responsabilité (cadre légal)

**7. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions législatives pour garantir une responsabilité des médias de leurs activités ?**

**Score: 50**

Les restrictions en matière de liberté d'information et d'accès à l'information, ainsi que l'obligation de soumettre toute publication à une autorisation préalable, sous quelque forme que ce soit, s'avèrent dépassées par des avancées technologiques considérables. L'ampleur de ces avancées est extraordinaire<sup>484</sup>.

Les efforts déployés pour améliorer la situation en matière de liberté d'expression et d'indépendance des médias au Liban rencontrent actuellement de grands et nombreux défis dont voici quelques exemples : le fait que certaines figures éminentes au sein des partis contrôlent certains médias et leur contenu, le manque de clarté sur le plan législatif et l'obsolescence des lois relatives à la presse et à l'audiovisuel (qui affaiblit toute remise en cause de la performance de la presse et du secteur dans son ensemble), l'imbrication des rôles des institutions et des organes chargés d'organiser la presse et l'absence de clarté quant à leurs champs de compétence, l'échec des syndicats professionnels à défendre les droits des journalistes et blogueurs, l'absence d'un système clair de contrôle des critères et des règlements et sa contribution dans la mise en place de contraintes sur les droits, le fait que la

---

<sup>484</sup>Ghassan Falha, [www.ministryinfo.gov.lb/news/politics](http://www.ministryinfo.gov.lb/news/politics).

délivrance des licences soit soumise à des décisions politiques et, enfin, l'absence de lois concernant le droit d'accès à l'information<sup>485</sup>.

Le Liban compte plusieurs organisateurs gouvernementaux et des commissions de supervision professionnelle pour responsabiliser les médias quant à leurs activités : le ministère de l'Information, le Conseil national de l'information, le syndicat de la presse, le syndicat des journalistes, le syndicat des médias audiovisuels établi récemment et le syndicat des photographes de presse.



## Responsabilité (pratique)

8. D'un point de vue pratique, dans quelle mesure les médias peuvent-ils être responsabilisés ?

**Score: 50**

Il existe une certaine négligence de la part du Parlement dans la promulgation des lois, notamment celles relatives à l'information, dont le décret-loi sur l'organisation de l'information électronique qui se trouve toujours dans les tiroirs du Parlement et à laquelle une équipe spécialisée dans les affaires de l'information moderne n'a pas participé. De même, la désignation des personnes au Conseil national de l'information laisse à désirer car les décisions sont discrétionnaires et les personnes compétentes manquent.

En ce qui concerne le rôle de ce conseil, certains le considèrent comme un mur des lamentations, dans la mesure où il présente des recommandations au gouvernement (au ministère de l'Information), mais sans aucun résultat concret.

Le droit d'une personne ou d'une commission à répondre à la critique de l'information est énoncé dans la législation comme dans la pratique. Ce droit est toujours respecté, sous peine que la personne qui invoque ce droit poursuive le média en question en justice. Majida Abou Fadel<sup>486</sup> considère que le grand nombre où les journalistes, éditeurs et éditeurs en chef sont obligés de nier les histoires et d'apporter des corrections est une preuve de dénigrer la crédibilité dans la façon de rassembler les informations et les publier.

---

<sup>485</sup>Mediaar.

<sup>486</sup>Majida Abou Fadel (directrice de l'Académie des journalistes professionnels à la Lebanese American University, Beyrouth), « Vers des lois morales professionnelles pour contrôler l'information arabe », *Le Livre de la nouvelle information et l'opération du changement social et politique dans le monde arabe*.

Les plateformes comme les codes et les salles de discussion avec les reporters et les journalistes existent au Liban, et suivant l'équipement de chaque média. Néanmoins, elles ne sont pas accessibles à tous les médias et rien n'empêche qu'elles comprennent tous les domaines de l'information à l'avenir.

Certains journaux et magazines créent des rubriques où ils reprennent les plaintes des citoyens et les réponses des responsables. Les responsables de la rédaction dans les journaux écoutent les remarques des lecteurs sur la politique du journal ou sur leur manière de traiter l'actualité. De la même façon, les télévisions et les radios consacrent des émissions à ce type de plaintes.

## Intégrité (cadre légal)

### 9. Dans quelle mesure les provisions législatives sont-elles appliquées pour assurer l'intégrité des acteurs de l'information ?

**Score: 25**

Malgré l'absence d'un code de déontologie, il existe quelques idées générales autour de ce qui est appelé un « pacte d'honneur ». Plusieurs versions de ce pacte ont été élaborées à différentes périodes et dans des universités enseignant la déontologie du métier de journaliste, y compris un pacte d'honneur de la presse signé par la plupart des médias en collaboration avec le PNUD<sup>487</sup> et adopté par ceux-ci. Toutefois, jusqu'à aujourd'hui, aucune de ces versions n'a été officiellement appliquée, alors qu'il existe des règles éthiques de comportement de la presse, notamment entre les professionnels du secteur qui s'inspirent de l'esprit des codes d'honneur du métier.

En revanche, il existe un « Code pour les médias libanais » paru en mai 2008 qui regroupe les règles de bonne conduite propres aux médias et à leurs relations avec les citoyens<sup>488</sup>.

Le secteur de l'information ne possède pas de code de conduite morale pour les acteurs de l'information, mais il existe au Liban « un pacte d'honneur de la profession » du 3 février 1973 que la Convention des journalistes arabes a adopté. Les lois relatives à l'information (imprimés et médias audiovisuels au Liban) ne sont plus capables à elles seules d'englober toutes les règles de conduite morale pour le travail dans le domaine de l'information. Il est donc

---

<sup>487</sup> Maharat

<sup>488</sup> <http://www.almustaqbal.com/stories.aspx>

nécessaire d'adopter une loi qui organiserait la profession et promouvrait l'éthique en matière d'information.

## **Intégrité (pratique)**

**10. Dans quelle mesure l'intégrité des acteurs de l'information est-elle assurée d'un point de vue pratique ?**

***Score: 40***

Indéniablement, certains journalistes ont reçu des directives sur l'éthique de la profession reniées, mais cela n'est pas une règle générale. Deux syndicats professionnels défendent les journalistes : le syndicat des journalistes et le syndicat de la presse, bien qu'apparaissent également quelques organisations de la société civile traitant des sujets de l'information.

En ce qui concerne les cadeaux, ils ne sont pas recommandables. Rien n'empêche les journalistes de les accepter, mais cela dépend de la conduite personnelle de chaque journaliste.

Par ailleurs, sur le plan de la différence de points de vue dans la couverture médiatique de chaque sujet, nous estimons que cet aspect était mieux suivi et plus respecté avant la guerre de 1975, et même durant la guerre mais de façon moindre. En revanche, aujourd'hui, cette dimension est malheureusement rarement appliquée, notamment dans les analyses et articles.

Citons, par exemple, le cas du ministre de la Santé qui s'est plaint à plusieurs reprises de l'information en raison de la connivence entre les médecins et les sociétés pharmaceutiques. Pourtant, il n'a pas exercé son autorité de ministre pour résoudre ce problème. Même l'information n'a pas joué son rôle, à savoir mettre en lumière une question essentielle et enquêter sur les personnes qu'elle tient pour responsables de leurs obligations en matière de protection des citoyens.



## Rôle

# Enquêter sur la corruption et la révéler

### 11. Dans quelle mesure les médias jouent-ils un rôle actif et efficace pour enquêter sur les affaires de corruption et les révéler ?

**Score: 50**

Les médias doivent être efficaces et actifs pour enquêter sur les affaires de corruption. La révélation de ce type d'affaires ne doit pas être motivée par des objectifs personnels, commerciaux ou sociaux, mais a pour but de préserver les intérêts des citoyens et la sécurité de la société dans son ensemble.

Le véritable journalisme est le journalisme d'enquête, parce qu'il présente les informations utiles à l'opinion publique et fait la lumière sur de nombreuses vérités et données cachées. Il existe au Liban un journalisme d'enquête<sup>489</sup> et des reportages sont diffusés sur un certain nombre de chaînes de télévision. Ces reportages se concentrent sur un petit nombre de cas, et il est rare qu'il en résulte un changement radical, et ce, bien que tout le monde reconnaisse que la corruption existe aux plus hauts niveaux. Certains journalistes d'enquête se comportent parfois d'une façon irresponsable et illégitime, ils sont alors responsabilisés bien qu'ils soient en possession d'informations documentées et de témoignages de témoins respectables.

L'information libanaise est compétitive en matière de scandales. Elle est soumise à l'opération « qui est le responsable ? ». Par exemple, le média qui comprend un des corrupteurs ne suivra pas ces scandales. Ici vient le rôle de la concurrence politique où les uns exposent les autres (comme la confrontation des deux ministres Al-Aridi et Al-Safadi sur les chaînes de télévision, le livre d'Ibrahim Kenaan<sup>490</sup> intitulé *L'impossible acquittement (Al-Ibra' al-moustahil)* et la réplique de Fouad Al-Sanioura<sup>491</sup> intitulée *La fausse accusation dans le livre de l'acquittement (Al-iftira' fi kitab al-ibra')*). Dernier cas en date publié par Lebanon Debate : la discussion sur les montants

<sup>489</sup>Une équipe d'enquête chez Ghada Eid, présentatrice de l'émission Al-Fasad sur la chaîne NTV ; une équipe d'enquête chez Joe Maalouf sur LBC ; une équipe d'enquête chez Firas Hatoum et une équipe d'enquête chez Ryad Kobaysi.

<sup>490</sup>Député au Parlement libanais.

<sup>491</sup>Député au Parlement libanais et ancien premier ministre.

versés entre le ministre de la Communication et le ministre des Affaires étrangères durant la réunion du Conseil des ministres du 2 mai 2014.

Néanmoins, les médias traitent peu de ces cas relativement à ce qu'indiquent les indicateurs de la corruption au Liban.



## Informers le public sur la corruption et ses effets

**12. Dans quelle mesure les médias sont-ils considérés comme jouant un rôle actif et efficace en informant le public de la corruption et de ses effets sur l'État?**

**Score: 40**

Les sujets des émissions sont mentionnés sur les écrans sans contexte clair et ne mentionnent que des titres ou des titres de stimulation. Force est de constater qu'il n'existe pas de programmes dirigés par l'information pour sensibiliser le public. Pourtant, la concurrence entre les médias pour apporter de la nouveauté et exposer les affaires de corruption et de violations rend un grand service aux citoyens. La plupart de ces enquêtes sont à l'initiative personnelle des acteurs de l'information et des journalistes et sont accueillies favorablement par leur direction surtout si elles sont nouvelles et créatives.



## Informers le public des sujets de la gouvernance

**13. Dans quelle mesure les médias sont-ils considérés comme actifs et efficaces pour informer le public des actions effectuées par le gouvernement et les autres acteurs de la gouvernance de l'État ?**

**Score: 75**

Les médias sont considérés comme très actifs et efficaces en général pour ce qui est de tenir le public informé des activités ordinaires du gouvernement et des autres institutions de la gouvernance de l'État. Les médias couvrent l'activité de la présidence de la République, du

Conseil des ministres, du Parlement, de l'autorité judiciaire et des autres ministères suivant l'importance de l'activité de chacun.

Sachant que l'information couvre les activités routinières des fonctions des ministères de l'État et de leurs organes, si un scandale ou un problème ont lieu, les médias font la lumière à ce sujet sans que ce soit d'une manière objective. Néanmoins, une part de vérité peut être détectée dans les éléments présentés au public.

En ce qui concerne l'autorité judiciaire<sup>492</sup>, le journaliste a le droit de rapporter les détails des audiences et de publier les décisions à condition de les rapporter fidèlement et avec exactitude et de décrire la réalité telle qu'elle est<sup>493</sup>. Mais s'il estime que certaines décisions ont un fond caché et qu'il publie à ce sujet, alors le journaliste est responsabilisé par l'autorité judiciaire. C'est ce qui s'est passé<sup>494</sup> et se passe encore avec les journalistes qui écrivent qu'une décision donnée a un fond politique, à la suite de quoi ils sont amenés à répondre de leur publication devant l'autorité judiciaire, surtout si l'affaire est encore examinée.

## Suggestions

1. Défendre la détention provisoire dans tous les crimes relatifs à la liberté d'expression (comme dans les crimes des imprimés)<sup>495</sup> que ce soit de la part des procureurs généraux, des juges d'instruction ou des organes (Bureau de la cybercriminalité, etc.).
2. Modification de la Loi sur les imprimés pour exclure les médias de toute responsabilité de diffamation lorsqu'ils publient les déclarations des députés qui bénéficient d'une immunité.
3. Mettre en place des normes de spécialisation pour les personnes nommées au Conseil national de l'information.
4. Promulguer la loi relative à l'organisation de l'information électronique.
5. Rédiger un code de déontologie pour les acteurs du secteur de l'information.
6. l'approbation par la chambre des députés de la loi d'accès aux informations, et l'élaboration de décrets pratiques expliquant la manière d'obtenir des informations dans chacune des administrations publiques et dans chacune des institutions publiques.

<sup>492</sup>Décret législatif n° 104 du 30/06/1977, article 32.

<sup>493</sup>Loi n° 330 promulguée le 18 mai 1994, article 2.

<sup>494</sup>Exemple cité dans la section « L'indépendance (dans la législation) ».

<sup>495</sup>Article 6 de la loi n° 330 du 18 mai 1994 qui a annulé l'alinéa 2 de l'article 28 du décret législatif n° 104 du 30 juin 1977.

7. l'approbation de la loi de protection des témoins et l'élaboration des décrets pratiques propres aux détails des mesures de protection.
8. l'approbation de la loi du conflit des intérêts, et la clarification de ceci dans des décrets pratiques. Localisation de la source du conflit des intérêts.
9. l'amendement de la loi d'enrichissement illégal et la clarification de son contenu et des moyens de son application.
10. la remise en question de la loi de presse de l'an 1962 et la loi des médias de l'an 1994, de telle sorte qu'elles deviennent conformes aux changements modernes que les médias ont subis après la création du spider web et du courrier électronique.
11. la remise en question des conditions d'adhésion à l'ordre des rédacteurs, de telle sorte que chacun des titulaires d'un diplôme reconnu puisse y adhérer, s'il remplit toutes les conditions de compétence et d'intégrité.
12. la remise en question du monopole constaté dans la publication d'un imprimé politique, tout en y donnant l'accès à tous ceux remplissant les conditions de fonder un quotidien politique, ou hebdomadaire etc...



## La société civile

## Introduction

Selon la définition de Transparency International, la société civile désigne le domaine situé en dehors du cadre de la communauté internationale, de l'État et du secteur commercial et dont les actions individuelles et collectives sont entreprises par des organisations et des institutions intéressées par la défense des intérêts communs.

Les associations sont considérées comme les principales institutions légales régissant l'activité d'un groupe de personnes physiques ou morales. La loi libanaise<sup>496</sup> les définit comme suit : « les associations sont un ensemble composé de personnes qui mutualisent leurs informations ou leurs efforts de façon permanente et dans un but non lucratif ».

Le Liban se caractérise par une société civile active. On ne peut parler de la société civile active sans aborder la question des organisations non gouvernementales et des associations fondamentalement liées au concept de cette société. En effet, un grand nombre d'associations et d'organisations jouent au Liban un rôle important dans la lutte contre la corruption, à l'instar de l'organisation Parlementaires libanais contre la corruption, qui est la section locale de l'Organisation des parlementaires arabes contre la corruption (GOPAC), de l'Association libanaise pour la promotion de la transparence - Pas de corruption, du Rassemblement des dirigeants et chefs d'entreprise libanais (RDCL) qui a formé un groupe d'action spécialisé en matière de systèmes de management et d'éthique des affaires, et de l'Ordre libanais des experts comptables. Le Liban est également le siège de l'Organisation arabe pour la lutte contre la corruption, une organisation régionale non gouvernementale.

Le Liban fait également partie du Réseau arabe pour l'intégrité et la lutte contre la corruption (ACINET).

De même, les syndicats professionnels au Liban, comme l'Ordre des avocats, l'Ordre des médecins et l'Ordre des pharmaciens, œuvrent pour que leurs adhérents se conforment aux principes de probité.

Le dénominateur commun à toutes les organisations de la société civile au Liban, en dépit de leur diversité, reste leur indépendance par rapport au gouvernement ou au secteur privé, du moins en principe. C'est cette indépendance qui permet probablement aux organisations de

---

<sup>496</sup> Loi des associations de 1909, article 1.

travailler sur le terrain et de jouer un rôle prépondérant au sein du régime démocratique libanais.

Notons que ces organisations jouent un rôle très actif à plus d'un niveau, y compris dans des périodes difficiles et délicates, pour pallier les manquements de l'État à remplir ses obligations en raison de la guerre. De ce fait, les organisations de la société civile ont œuvré sur le plan social et ont pourvu aux besoins de base des populations, même si le manque de coordination entre elles était manifeste. Elles ont néanmoins su rester solidaires et n'ont pas imploré malgré la rude guerre que le Liban a connue<sup>497</sup>.

De nos jours, la société civile joue un rôle essentiel pour promouvoir toutes les législations relatives aux droits de l'homme. Le Liban étant un État partie à la Déclaration de Vienne adoptée en 1993, la Commission parlementaire des droits de l'homme a mis en place un plan national pour les droits de l'homme, en s'appuyant sur les efforts déployés par les différentes associations civiles.

Les organisations de la société civile libanaise ont reçu un premier signe positif en 2008 lorsqu'a été promulguée une nouvelle loi électorale parlementaire qui, dans son article 20, accorde à ces organisations le droit d'observer les élections et prévoit les infractions relatives à cette observation, surtout en matière de financement des campagnes électorales.

Néanmoins, certains pensent<sup>498</sup> que le Liban ne comptera pas d'associations civiles tant que sa population ne sera pas éduquée civiquement. On considère que la l'esprit civique n'a pas encore vu le jour au Proche-Orient, car le confessionnalisme est très ancré au sein de certaines associations. Cette situation a conduit à ternir l'image du concept de « civil »<sup>499</sup>, rapidement associé depuis son apparition au libéralisme, puis à la laïcité qui prônait la séparation de la vie civile et de la vie religieuse<sup>500</sup>. Dans ce contexte, certains remettent en question la crédibilité de l'action civile au Liban.

Dans les faits, toutefois, certaines associations civiles réussissent à transcender, dans leurs principes et leurs objectifs, l'appartenance communautaire et confessionnelle pour concrétiser les principes d'humanité et de citoyenneté et travaillent sans céder aux pressions et aux ingérences.

Le tableau suivant présente les indicateurs qui permettent d'évaluer la société civile du point de vue de sa capacité de gouvernance interne, de l'application des règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité au Liban. La partie restante comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

---

<sup>497</sup> Dr. Kamel Mehanna, « La société civile au Liban », étude du Centre jordanien des recherches sociales en collaboration avec Konrad-Adenauer-Stiftung en Allemagne.

<sup>498</sup> Entretien avec Dr Abdo Kaii, NDU.

<sup>499</sup> Ibid.

<sup>500</sup> « La société civile au Liban », étude du Centre jordanien des recherches sociales en collaboration avec Konrad-Adenauer-Stiftung en Allemagne – Dr. Kamel Mehanna.

<b>Société civile</b>			
<b>Score total du pilier : 55,9 / 100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> 76,25 / 100	<b>Ressources</b>	100	0.25
	<b>Indépendance</b>	100	80
<b>Gouvernance</b> 41,6 / 100	<b>Transparence</b>	-	50
	<b>Responsabilisation</b>	-	25
	<b>Intégrité</b>	-	50
<b>Rôle</b> 50 / 100	<b>Amener le gouvernement à rendre des comptes</b>	50	
	<b>Réforme des politiques</b>	50	

L'évaluation de l'indicateur se fonde sur la réponse fournie à chacune des questions posées dans cette étude et varie entre zéro et cent.

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont complémentaires et appliquées.
- Ce qui précède concerne les dispositifs légaux, la même notation s'applique à l'évaluation des pratiques.



# Structure et organisation

Les sources régissant l'organisation des associations dans les législations libanaises et internationales sont les suivantes :

1. l'article 20 de la Charte universelle des droits de l'homme ;
2. la Constitution libanaise, article 13 ;
3. la Loi de 1909 sur les associations ;
4. la Loi de 1911 relative à la liberté d'association ;
5. le décret-loi de 1977 relatif aux institutions d'intérêt public ;
6. la décision adoptée en 1939 sur les associations étrangères ;
7. le Code pénal (livre II) ;
8. le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 22 que le Liban a rejoint en vertu du décret 3855 en date du 1<sup>er</sup> septembre 1972 ;
9. le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 8 ;
10. le décret n°10830 daté du 09/10/1966 ;
11. la décision adoptée par le Conseil d'État en 2003.

## Capacité

### Ressources (cadre légal)

1. Dans quelle mesure le cadre juridique assure-t-il un environnement propice aux activités de la société civile ?

**Score: 80**

Le cadre juridique régissant la création des associations et leurs activités est très favorable.

Le droit de créer une association et d'organiser son activité est garanti par la Constitution<sup>501</sup> et par différentes lois.

La liberté de création d'organisations civiles au Liban constitue un droit absolu garanti par la Constitution. Il s'agit d'un droit, peu coûteux de surcroît, dont jouissent tous les citoyens. En fait, l'association n'a qu'à soumettre une déclaration auprès du ministère de l'Intérieur qui, en contrepartie, lui délivre un « récépissé définitif » (علم وخبر), sachant qu'aucune autorisation n'est requise pour démarrer ses activités.

Cependant, même si la loi de 1909 est à l'origine censée englober toutes sortes d'associations, certaines catégories en ont été exclues. Par conséquent, elles n'ont pu profiter du système simple de la simple déclaration (علم وخبر), et se sont retrouvées assujetties au système d'autorisations<sup>502</sup> comme c'est le cas pour les associations de jeunesse et de sport qui suivent un régime particulier<sup>503</sup> ou les associations étrangères<sup>504</sup>.

**Le ministère ou l'administration concernée ont le droit de refuser de remettre « le récépissé définitif »** seulement si la déclaration ne contient pas toutes les informations requises par la loi

<sup>501</sup> Le système d'intégrité nationale – Liban 2011.

<sup>502</sup> Étude sur l'évaluation nationale de l'environnement favorable aux organisations de la société civile - le cas du Liban en septembre 2014.

<sup>503</sup> Loi 16 parue le 15 décembre 1972.

<sup>504</sup> Décision no 369 L.R parue le 21 décembre 1939.

ou si l'objet de l'association se fonde sur une base illégale ou non conforme aux dispositions des lois et règlements en vigueur ou à la moralité publique. Dans ce cas, le refus de remettre le récépissé doit être suivi de la dissolution de l'association sur décret émis par le Conseil des ministres<sup>505</sup>. **Le cas échéant, l'association a le droit de saisir le Conseil d'État dont les décisions sont contraignantes.**

Les associations qui ne font pas une déclaration auprès du ministère de l'Intérieur sont considérées secrètes et, de facto, illégales. Il en est de même pour les associations homosexuelles (hommes et femmes) et transsexuelles considérées comme illégales conformément à l'article 534 du Code pénal, car il s'agirait d'une « association contre nature »<sup>506</sup>.

Les organisations de la société civile sont libres d'unir leurs efforts pour défendre des droits et critiquer le gouvernement. La société civile n'a jamais hésité à user de tous les moyens pour porter ses causes devant les personnes concernées<sup>507</sup>. À ce titre, il est nécessaire de mentionner l'initiative qui a vu le jour grâce aux efforts conjugués de 4 associations : l'Observatoire libanais pour les droits des travailleurs et des employés, le Centre libanais pour la formation syndicale, le Bureau représentatif du monde arabe au sein de la Fédération internationale des syndicats des services et l'Association libanaise pour la promotion de la transparence. L'idée, encore à un stade embryonnaire, consiste à créer un forum de dialogue social qui servirait de « conseil économique et social de l'ombre », dont l'objectif serait de mettre en place une vision stratégique pour traiter les questions sociales et économiques pressantes<sup>508</sup>.

En ce qui concerne les exonérations fiscales, le législateur libanais en a tenu compte et a exempté les organisations de la société civile dont le règlement intérieur prévoit un but non lucratif de l'activité. Cette exonération vise les employés bénévoles.

Cependant, cette exonération ne s'applique pas aux employés qui travaillent, à titre non bénévole, pour lesdites associations.

---

<sup>505</sup> Ordonnance no 10/2006 du ministère de l'Intérieur et des Municipalités.

<sup>506</sup> Évaluation nationale de l'environnement possible aux organisations de la société civile – Par Chaden Al Daif – Réseau des ONG pour le développement 2014 – anmd.

<sup>507</sup> « Les ONG dévoilent "le soutien par la vidéo" », Al-Akhbar, no 2177, 16 décembre 2013, <http://www.al-akhbar.com/mode/197090>.

<sup>508</sup> « "Ombres" de la société civile : le conseil économique – social », Al-Akhbar, no 2422, 18 octobre 2014, <http://www.al-akhbar.com/mode/217872>.

## Ressources (pratique)

2. Dans quelle mesure les organisations de la société civile disposent-elles des ressources financières et humaines nécessaires pour fonctionner et gérer leurs activités avec efficacité ?

**Score: 25**

En général, la plupart des organisations de la société civile connaissent un problème majeur lié aux pénuries en ressources humaines et financières qui menacent, *in fine*, leur existence.

Le financement reste la plus grande problématique qui corrompt la société civile<sup>509</sup>.

Une organisation de la société civile ne peut pas dépendre d'une seule source de financement ou d'un seul donateur. Elle ne peut pas non plus miser sur les sources de financement locales, car l'État est en déficit et endetté et ses ressources sont réduites. Bien que certaines associations aient signé avec le ministère des Affaires sociales des contrats dans le cadre d'un programme d'accords communs dans les domaines de l'aide et du développement, ces contrats sont restés non exécutés depuis 2005<sup>510</sup>.

De même, Des contrats ont été signés en vue de mettre en œuvre un certain nombre de projets en coordination avec la société civile ainsi qu'avec le ministère de l'Environnement et des associations écologiques<sup>511</sup>.

D'une façon générale, les sources de financement des organisations de la société civile sont multiples. Ces organisations doivent déclarer leurs sources de financement au ministère de l'Intérieur et des Municipalités. Or, en réalité, elles n'effectuent pas ces déclarations. De plus, en raison de la faiblesse de l'appareil étatique, l'État n'est pas en mesure de procéder à des réclamations en ce sens. Ces organisations sont financées à hauteur de 70 % par le ministère et à 30 % par l'association avec laquelle le contrat est signé<sup>512</sup>.

Certains considèrent<sup>513</sup> que les subventions étrangères reçues par quelques associations portent à équivoque et nuisent notamment à la crédibilité des associations civiles. C'est pour cette raison qu'il est impératif d'actionner les mécanismes de contrôle des finances des

<sup>509</sup> Participation du professeur Adib Neemé, conseiller régional de l'ESCWA, à l'atelier organisé par l'Association libanaise pour la promotion de la transparence à l'Hôtel Riviera le 10 octobre 2014.

<sup>510</sup> Entretien avec Madame Neemat Kanaan Abi Abdallah, ancienne directrice générale au ministère des Affaires sociales.

<sup>511</sup> La société civile au Liban.

<sup>512</sup> Évaluation nationale de l'environnement possible aux organisations de la société civile, septembre 2014.

<sup>513</sup> Dr Abdo Kaii.

associations pour prévenir tout financement illicite, notamment en provenance de pays étrangers, et éviter qu'elles ne deviennent otages de bailleurs de fonds libanais ou étrangers aux objectifs douteux. De même, il est nécessaire de réformer le système fiscal pour inciter le secteur privé à faire don d'une partie de ses gains aux associations, ce qui les aidera à subvenir à leurs besoins financiers et légitimes.

Par ailleurs, le bénévolat dans les organisations de la société civile n'est ni pérenne, ni professionnel. Le ministère des Affaires sociales a créé une commission nationale pour le bénévolat au début de l'an 2000<sup>514</sup>, dont l'objectif était de former les jeunes générations à l'action bénévole. Cette commission a mené plusieurs initiatives et tenu diverses conférences. Cependant, il s'est avéré, après enquête, qu'elle n'est plus efficace et qu'elle est restée lettre morte<sup>515</sup>.

Le nombre de donateurs parmi les acteurs non gouvernementaux reste très peu élevé.

Alors que le Liban compte de très nombreuses organisations de la société civile, peu d'entre elles sont actives et efficaces socialement, et le taux de bénévolat en leur sein est modeste. Il existe des statistiques manquantes, et les associations se chiffrent entre quatre mille et six mille, et cinq cent organisations, sans compter les missions religieuses, dont 20 organisations sont uniquement actives, sachant que celles-ci s'emploient à trouver des ressources pour financer leurs activités.

Il convient de noter le paralogisme légal répandu qui qualifie les associations comme étant « à but non lucratif », alors qu'elles ont le droit d'être à but lucratif et même d'exercer une activité commerciale, sous réserve que ces activités commerciales soient au service de leurs objectifs<sup>516</sup>. Les gains ne doivent pas être distribués aux membres annuellement ou lors de la dissolution de l'association si elle a atteint ses objectifs (si possible, bien entendu) ou si elle est arrivée à échéance, ou si l'assemblée générale a décidé sa dissolution, ou si elle est sous le coup d'une décision judiciaire de dissolution en vertu des articles 336, 337 et 338 du Code pénal (qui sanctionne la création d'associations de malfaiteurs et les associations secrètes). L'association a la possibilité d'investir ses gains dans le cadre de ses projets et intérêts.

---

<sup>514</sup> *Ibid.*

<sup>515</sup> Madame Neemat Kenaan.

<sup>516</sup> Ghassan Moukheiber, député, étude sur l'organisation des associations et sa source dans les législations libanaises et internationales, [www.ghassanmoukheiber.com/showarticles](http://www.ghassanmoukheiber.com/showarticles).



## Indépendance (cadre légal)

### 3. Dans quelle mesure existe-t-il des garanties juridiques qui empêchent l'ingérence induite de tiers dans les activités de la société civile ?

**Score: 100**

Des garanties juridiques complémentaires sont en vigueur pour empêcher toute ingérence induite de tiers dans les activités des organisations de la société civile.

L'indépendance de ces associations leur permet de travailler sur le terrain et de prendre une part importante dans la vie démocratique au Liban.

Tout citoyen âgé de 20 ans a la liberté et le droit de créer des associations. La Constitution libanaise garantit la liberté de créer une association et de participer à ses activités, sans égard à l'idéologie politique, à la religion ou aux objectifs de ces associations, pourvu que cela ne porte pas préjudice aux éléments mentionnés dans la section « Les ressources (la législation) ». Les restrictions se limitent donc au respect des lois en vigueur, de l'ordre et de la moralité publics, et sont citées dans la loi de 1909 de manière explicite et claire.

Aucune disposition de ces lois ne prévoit la participation de l'État, en tant que membre, aux conseils d'administration des organisations de la société civile. Aucun règlement n'impose non plus la présence des représentants de l'État aux réunions de ces organisations qui revêtent un caractère privé, bien qu'avant 2006, la participation d'un délégué du ministère de l'Intérieur était exigée lors de la tenue d'élections. Néanmoins, la situation a changé après l'adoption de la décision du ministère de l'Intérieur à ce propos en 2006.

## Indépendance (pratique)

### 4. Dans quelle mesure la société civile empêche-t-elle, dans la pratique, toute ingérence indue de tiers ?

**Score: 80**

Les organisations de la société civile agissent en toute liberté et ne sont sujettes qu'à des règles raisonnables de supervision relatives à des intérêts publics clairs et légitimes.

En pratique comme en droit, les organisations de la société civile œuvrent en liberté loin des ingérences gouvernementales indues. Actuellement, aucun exemple n'atteste de l'ingérence du gouvernement dans les affaires des organisations de la société civile afin de servir ses intérêts, ni d'actes de menace, de harcèlement ou d'agression commis par des responsables de l'État à l'encontre des militants de la société civile. Nous observons au Liban une activité notable du « hirak madani », c'est-à-dire de la mobilisation civile, qui réclame des comptes au Parlement et s'oppose à la prorogation du mandat des parlementaires, car il considère que le pouvoir législatif est dénué de toute légitimité. À ce titre, il convient de faire la distinction entre, d'une part, le concept d'État civil tel que prévu par la Constitution et la législation, qui sont au demeurant contradictoires avec la réalité libanaise, et, d'autre part, les groupements civils qui revendiquent des intérêts généraux en dehors du cadre de l'État. Certains groupements sont à caractère confessionnel ou partisan. Certaines mobilisations commencent avec l'objectif de mettre fin au système confessionnel, mais finissent par être réduites à néant très subrepticement selon des procédés éprouvés. À titre d'exemple, quand un parti adopte cette idée elle finit par être rejetée par les autres partis.

Dans certains cas, les composantes de la société civile sont plus fortes que l'État. Dans ce contexte, les appareils de l'État n'osent pas pénétrer dans certaines régions pour faire appliquer la loi et arrêter les auteurs de troubles, notamment les troubles à l'ordre public. En revanche, nous observons que l'application de la loi se fait normalement dans d'autres régions.

# Gouvernance

## Transparence (pratique)

### 5. Dans quelle mesure les organisations de la société civile sont-elles transparentes ?

**Score: 50**

Si les organisations de la société civile dévoilent en général des informations liées à leurs activités, ces informations sont souvent partielles et/ou désuètes.

Peu d'organisations de la société civile fournissent régulièrement au public des informations sur leurs activités et en dressent des rapports. En outre, des rapports financiers sont soumis chaque année au ministère de l'Intérieur, comme prévu par la loi. Certains trouvent que la **plupart** des associations soumettent des rapports imprécis.

Pour sa part, l'Association libanaise pour la promotion de la transparence représente un modèle à suivre en matière de transparence. En effet, elle publie des rapports annuels qui traitent de tous les projets et activités de l'année. Ces rapports indiquent les parties assurant le financement et le parrainage de tous les projets, et présentent un aperçu de chacune d'elles, y compris leur site Internet, au cas où le public souhaiterait obtenir davantage d'informations sur l'un des projets.



## Responsabilité (pratique)

### 6. Dans quelle mesure les organisations de la société civile rendent-elles des comptes aux parties concernées ?

**Score: 25**

La liberté de gestion des associations est prévue par l'article 6 de la Loi des associations. La loi n'a prévu aucune disposition pour superviser les élections des conseils d'administration au sein des associations. Notons que le ministère de l'Intérieur supervisait ces élections jusqu'à la parution d'une décision du Conseil des ministres et d'une jurisprudence du Conseil d'État le lui interdisant.

Le principe de liberté n'est pas absolu et ses limites ont été définies par la loi de manière exclusive. Elles sont de deux ordres : tout d'abord, l'association doit tenir compte des exigences en matière d'âge, puisque les personnes âgées de moins de 20 ans n'ont pas le droit d'adhérer en vertu de la loi<sup>517</sup>. De même, la loi interdit à toute personne anciennement condamnée pour un crime ou dénuée de ses droits civiques d'adhérer à une association. Les autres exigences concernent les activités de l'association en relation avec ses objectifs, comme l'obligation de présenter des rapports périodiques au ministère de l'Intérieur<sup>518</sup> portant sur une modification du règlement intérieur, ou du conseil d'administration et des statuts<sup>519</sup>, sauf si la loi l'interdit.

Le contrôle interne auquel sont soumises les organisations de la société civile est effectué par l'appareil interne et se limite à l'assemblée générale ou au commissaire aux comptes (s'il existe) pour les questions financières. Ce contrôle se fait toujours a posteriori.

Dans la plupart des cas, comme ces associations sont formées par des amis qui ont décidé de travailler ensemble dans le domaine public, nous observons que tous accordent leur confiance soit au président de l'association en personne, soit aux membres de son conseil d'administration et renoncent volontairement à tout questionnement, sauf en cas de faute grave ou de dépassement flagrant des prérogatives.

Reste un nombre limité d'organisations dotées de conseils d'administration qui supervisent avec une grande efficacité les activités de l'organisation, au sein de laquelle chacun a une fonction déterminée.

<sup>517</sup> Loi des obligations et contrats, article 215.

<sup>518</sup> Article 6 de la Loi des associations de 1959, décret no 10830 en date du 9 octobre 1962 et note du ministère de l'Intérieur no 10/2006.

<sup>519</sup> Article 6 de la Loi sur les associations.

## Intégrité (pratique)

7. Dans quelle mesure l'intégrité des organisations de la société civile est-elle garantie d'un point de vue pratique ?

**Score: 50**

En général, les organisations de la société civile adoptent une approche improvisée pour assurer l'intégrité des militants et des conseils d'administration, y compris dans les domaines suivants : la mise en œuvre des règles en vigueur, l'enquête sur les allégations d'inconduite, l'imposition de sanctions pour inconduite et la formation des militants aux questions d'intégrité.

Les efforts d'auto-organisation déployés dans les milieux de la société civile sont formels plus qu'ils ne sont sérieux. De plus, aucun code de déontologie ne vise le secteur de la société civile dans son ensemble.

## Rôle

## Amener le gouvernement à rendre des comptes

8. Dans quelle mesure la société civile œuvre-t-elle d'une manière efficace et réussie pour amener le gouvernement à répondre de ses actes ?

**Score: 50**

Bien que certaines organisations s'emploient activement à amener le gouvernement à rendre des comptes, l'efficacité de leurs activités reste toujours limitée, voire relativement timide eu

égard au niveau de corruption au Liban. Des campagnes sont menées par la société civile pour lutter contre la corruption.

La société civile au Liban joue un rôle très actif en tant qu'organe de contrôle public. Néanmoins, ce rôle reste bien en deçà de ce qui est requis au Liban et n'a d'ailleurs aucun impact sur le gouvernement. La réalité peut être résumée comme suit : « tout le monde peut créer une association au Liban, mais il est impossible à une association d'opérer un changement efficace et tangible »<sup>520</sup>.

Il va sans dire que la société et les citoyens libanais sont soutenus par les entités et organisations de la société civile dans la majorité de leurs problèmes. La société civile, en effet, exprime sa solidarité dans la revendication des droits des personnes, qu'il s'agisse de droits sociaux, économiques ou même politiques.

Alors que, par le passé, les manifestations, les déclarations et les conférences s'avéraient inefficaces pour attirer des sympathisants, les associations sont désormais entrées dans l'ère des médias sociaux, également appelée « soutien par la vidéo ». Elles ont produit leurs propres films pour promouvoir leurs causes en espérant mobiliser l'opinion publique en leur sens<sup>521</sup>.

Bien que les organisations de la société civile s'attèlent à inviter le gouvernement à rendre des comptes, ce dernier ne prend pas au sérieux leurs revendications et on ne constate aucun résultat positif des efforts déployés.



## La réforme des politiques

### 9. Dans quelle mesure la société civile participe-t-elle activement aux initiatives visant à réformer les politiques de lutte contre la corruption ?

**Score : 50**

Bien que les organisations de la société civile coopèrent avec les autres parties concernées dans les initiatives de réforme en matière de lutte contre la corruption, leur rôle est en général réactif. À cela s'ajoute le fait que les leaders n'accordent pas l'attention et le soutien nécessaires à ces initiatives.

---

<sup>520</sup> Réseau des organisations arabes non gouvernementales pour le développement, Évaluation nationale de l'environnement possible aux organisations de la société civile – préparé par Chaden Al Daiif – le cas du Liban – Beyrouth 2014.

<sup>521</sup> « Les ONG dévoilent "le soutien par la vidéo" », Al-Akhbar, <http://www.al-akhbar.com/mode/197090>, no 2177, 16 décembre 2013.

La société civile tente de s'engager activement dans les initiatives de réforme des politiques de lutte contre la corruption. Par conséquent, les associations mentionnées en introduction, la presse et les programmes télévisés œuvrent continuellement et avec insistance pour dénoncer les auteurs d'actes de corruption, même si cela les expose à des poursuites judiciaires, étant donné l'absence d'une loi qui protège les dénonciateurs de corruption.

Dans ce contexte, l'Association libanaise pour la promotion de la transparence joue un rôle prépondérant, notamment par le biais de la présente étude du système d'intégrité libanais, une évaluation qui laisse beaucoup espérer. En effet, elle montre d'une manière scientifique les lacunes à traiter dans les lois. Elle traite également des dispositions juridiques absentes qui doivent faire l'objet de propositions. Elle préconise la ratification des dispositions qui se trouvent dans les tiroirs du Parlement<sup>522</sup> et qui contribueraient à lutter contre la corruption. Elles sont au nombre de sept, sous forme de projets de loi proposés par le Conseil des ministres ou par un certain nombre de députés<sup>523</sup>. Toutes ces dispositions sont examinées dans l'étude susmentionnée au travers des suggestions, des principes et des bonnes pratiques dont l'adoption permettrait de concrétiser la réforme escomptée.

Dans le cadre d'une enquête diligentée par le ministère des Affaires sociales, 3 360 ONG ont été interrogées sur leur coopération avec le gouvernement. 68 % des organisations sondées ont considéré qu'il n'existait pas de coopération (92 % des ONG de la province du Liban-Nord ne voient pas de coopération)<sup>524</sup>.

Sous le régime confessionnel, la réalité libanaise n'est pas propice au progrès en la matière. Il n'existe, en effet, aucune harmonie entre la société et le régime, du fait du dynamisme de la première et de l'inertie du second. C'est pourquoi l'obligation s'impose aujourd'hui d'instaurer un nouveau régime politique.

---

<sup>522</sup> Les projets de loi les plus importants en matière de lutte contre la corruption, décembre 2013, UNDP Main Lebanese Anti-Corruption Draft Law.

<sup>523</sup> Ibid.

<sup>524</sup> Ministère des Affaires sociales (juin 2008), évaluation nationale des ONG préparée par Études et Consultations Economiques.

# Suggestions

1. Mettre en place une alliance nationale pour reconstruire l'État.
2. Faire pression et œuvrer pour la promulgation de la loi relative à la protection des dénonciateurs de corruption.
3. Faire pression et œuvrer pour la promulgation d'une loi sur le droit d'accès aux informations.
4. Faire pression et œuvrer pour garantir le respect de toutes les échéances électorales, y compris l'élection du président de la République et les élections des membres du Parlement.
5. Abaisser l'âge d'adhésion de 20 à 18 ans.
6. Etablir des statistiques globales concernant toutes les associations au Liban, afin qu'il y ait une base de données fiables
7. Mécaniser les opérations et les statistiques au ministère de l'intérieur et de publier sur le réseau web les des informations accessibles à tous
8. Que le ministère de l'intérieur fonde une unité administrative spécialisée chargée des affaires des associations dans toutes les provinces, et qui aura comme mission prioritaire d'établir des guides de procédures expliquant les articles de la loi des associations, afin que tous ceux opérant dans le domaine des associations puissent se conformer à leur contenu
9. Que cette administration effectue des sessions probatoires, afin de conscientiser la société civile sur ses droits et ses devoirs, et organiser les relations entre cette dernière d'une part, et les ministères et les administrations concernées de l'autre



## Le secteur des affaires

# Le secteur des affaires

## Introduction

Transparency International évalue uniquement les institutions du secteur privé.

Le commerce au Liban est libre, ayant pour seule limite la régularité et la moralité publiques. Le Pacte national<sup>525</sup> garantit cette liberté dans la clause (f) de l'article premier qui prévoit littéralement ce qui suit : « le système économique est libre, il garantit l'initiative individuelle et la propriété privée ».

Le système économique au Liban est libre et garantit l'initiative individuelle.

« Le degré d'ouverture commerciale, l'absence de contraintes en matière de mouvement des capitaux, la stabilité du système économique libre qui garantit la propriété privée sous toutes ses formes et qui soutient l'initiative individuelle sans contraintes ni orientations centrales qui viennent limiter son efficacité, sont autant d'éléments qui s'inscrivent dans le cadre global de la concurrence qui caractérise l'économie au Liban »<sup>526</sup>. De plus, d'importantes mesures de facilitation sont garanties par la loi, comme la facilité à créer des entreprises commerciales privées de toute forme et à gérer leurs activités. Les litiges sont examinés par des tribunaux commerciaux compétents ou des tribunaux d'arbitrage, selon l'accord convenu entre les parties.

Le secteur des affaires jouit d'une indépendance totale et ne subit aucune ingérence. Il est régi par les lois en vigueur. Les activités commerciales ne revêtent pas un caractère officiel si elles ne sont pas enregistrées devant les autorités compétentes conformément aux lois en vigueur. Après la création d'une entreprise, les opérations commerciales deviennent protégées par la loi et personne n'a le droit d'y interférer. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que ces activités ne sont pas soumises à la législation, notamment en ce qui concerne la transparence.

---

<sup>525</sup>Il s'agit d'un accord entre les Libanais ratifié au Parlement le 5 novembre 1989 pour mettre fin à la guerre civile qui a éclaté en 1975.

<sup>526</sup>M. Mohammad Choukeir, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Beyrouth.

Cependant, certains responsables de ce secteur sont assez habiles pour outrepasser les textes juridiques, notamment en ce qui concerne la tenue des comptes.

Néanmoins, ces dépassements touchent à leur fin en raison des conditions posées par les banques pour que les entreprises adoptent des règles de bonne gouvernance. De telles conditions sont posées dans le but d'aider les entreprises à surmonter les difficultés financières qui se sont aggravées avec les événements qui surviennent au Liban.

Il faut bien rendre à César ce qui appartient à César et ainsi reconnaître que, dans le cadre de certains projets commerciaux, des études scientifiques pour lutter contre la corruption ont été soumises au gouvernement sans rencontrer l'écho attendu.

Il existe, en la matière, plusieurs projets soumis au Parlement, dont un projet de loi sur la concurrence, qui, faute de ratification, sont restés lettre morte, à l'instar de tous les autres projets de loi contre la corruption<sup>527</sup>.

L'accession du Liban à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) fait elle aussi du surplace, les négociations ne pouvant pas se poursuivre tant que la situation actuelle demeure telle quelle, sans la réalisation des réformes. Cette observation s'applique également à l'accord de partenariat avec l'Europe. En effet, le gouvernement libanais s'est engagé à mener à bien des réformes administratives en adoptant les procédures récemment appliquées en Europe de l'Est. Or, toutes ces réformes resteront, hélas, sans effet si l'État ne renforce pas le rôle des autorités de contrôle sur les activités des fonctionnaires qui profitent de la faiblesse de l'État et utilisent leur grande expérience au sein de l'administration pour contourner les lois et dispenser les contribuables de s'acquitter de leurs dus au regard de la loi, en contrepartie de bénéfices qu'ils tirent de ces arrangements. Par exemple, un fonctionnaire peut occulter le fait que certaines entreprises ne déclarent pas tous leurs bénéfices dans le but de réduire leur fiscalité<sup>528</sup>. Ainsi, certains fonctionnaires se sont enrichis au détriment de l'intérêt public, alors que ces sommes auraient pu bénéficier positivement aux caisses de l'État<sup>529</sup>.

Il en est de même en ce qui concerne les paradis économiques qui constituent environ 45 % du marché actuel. La déviance la plus dangereuse dans l'économie est l'existence « d'un groupe protégé représentant environ 30 % du marché », qui profite d'échapper aux taxes<sup>530</sup>. En d'autres termes, la collecte de taxes par le gouvernement s'élève à un tiers du PIB uniquement.

Certaines entreprises nouvellement créées élisent domicile dans des paradis fiscaux et sont financées à l'aide de capitaux libanais. Ces entreprises réalisent des profits distribués à leurs actionnaires (des Libanais, bien entendu), puis à des personnes au Liban grâce à la protection

---

<sup>527</sup> Le député Ghassan Moukhaiber lors de l'atelier relatif à l'étude financière à l'hôtel Riviera, 10 Octobre 2014.

<sup>528</sup> Entretien personnel avec M. Ibrahim Tabet, membre du conseil d'administration de l'Association libanaise pour la promotion de la transparence, 2013-2014.

<sup>529</sup> Déclaration de l'ancien ministre des Finances, M. Al Safadi, concernant le manque à gagner des douanes qui s'élève à deux milliards de dollars par an à cause de ces dépassements.

<sup>530</sup> Entretien personnel avec un certain nombre de personnes à la Chambre de commerce de Beyrouth qui ont souhaité garder l'anonymat



juridique que constitue le secret bancaire. Il pourrait également s'agir d'un moyen de blanchiment d'argent<sup>531</sup>.

Le tableau suivant montre les indicateurs qui résument l'évaluation du **secteur commercial** en termes de capacité de gouvernance interne, de règles de bonne gouvernance et de son rôle dans le système d'intégrité libanais. La partie restante comprend l'évaluation qualitative de chaque indicateur.

<b>Secteur commercial</b>			
<b>Score total du pilier : 56,25 / 100</b>			
	<b>Indicateur</b>	<b>Législation</b>	<b>Pratique</b>
<b>Capacité</b> <b>81,25 / 100</b>	Ressources	100	50
	Indépendance	100	75
<b>Gouvernance</b> <b>50 / 100</b>	Transparence	50	50
	Responsabilisation	0	50
	Intégrité	50	50
<b>Rôle</b> <b>37,5 / 100</b>	Participation aux politiques anti-corruption	50	
	Soutien de/communication avec la société civile	25	

L'évaluation de l'indicateur se base sur la réponse à chaque question posée dans cette étude. Elle varie entre zéro et cent.

**1 - En ce qui concerne les dispositions légales :**

- Un score zéro correspond à l'inexistence de dispositions juridiques.
- Un score 50 correspond à l'existence d'un ensemble de lois qui présentent des lacunes.
- Un score 100 correspond à l'existence de dispositions juridiques qui sont

<sup>531</sup>Entretien personnel avec M. Antoine Chnaji, avocat et expert des questions fiscales, 2013-2014.

complémentaires et appliquées.

2- En ce qui concerne la pratique :

- Un score zéro correspond à l'inexistence de pratique.
- Un score 50 correspond à l'existence d'une pratique incomplète.
- Un score 100 correspond à l'existence d'une pratique appliquée.

## Structure et organisation

Les entreprises commerciales au Liban sont divisées comme suit :

1. Société en nom collectif
2. Société en commandite simple
3. Société en participation
4. Société anonyme
5. Société à responsabilité limitée
6. Société à commandite par action
7. Holding
8. Offshore
9. Société étrangère.

Le secteur des affaires au Liban, connu sous le nom de secteur privé, est régi par le Code de commerce libanais promulgué par le décret législatif n° 304 le 24 décembre 1942. Ce Code n'a pas été amendé pour inclure les principes de la gouvernance d'entreprise en matière de transparence et de lutte contre la corruption.

Le paragraphe (d) de la troisième clause de l'accord de Taëf prévoit « la formation d'un conseil socio-économique pour assurer la participation des représentants des différents secteurs dans la formulation des politiques économiques et sociales du pays à travers des conseils et des suggestions ». Cette participation a été assurée par la loi<sup>532</sup> qui prévoit « la formation d'un conseil consultatif, nommé le Conseil socio-économique, au sein duquel tous les principaux secteurs économiques, sociaux et professionnels sont représentés ».

De plus, le Rassemblement de dirigeants et chefs d'entreprises libanais (RDCL) a été fondé en tant que groupe de travail spécialisé dans les systèmes de gestion et d'éthique des affaires<sup>533</sup>.

<sup>532</sup> Article 1 de la loi no 389 du 12 janvier 1995.

<sup>533</sup> [www.rdcl.org.lb](http://www.rdcl.org.lb) RDCL.

Par ailleurs, la Chambre internationale de commerce<sup>534</sup> a mis sur pied la Commission libanaise pour la lutte contre la corruption, en vue d'élaborer une loi relative à la lutte contre la corruption et de faire pression sur le gouvernement et le Parlement libanais pour qu'ils l'adoptent. Cette Commission fonde ses travaux sur la Convention des Nations Unies contre la corruption<sup>535</sup>

## Évaluation

### Capacité

#### Ressources (cadre légal)

1. Dans quelle mesure le cadre juridique assure-t-il un environnement propice à la création et à l'exploitation d'entreprises commerciales privées ?

**Score: 100**

Les lois relatives à la création, au fonctionnement et à la clôture des entreprises commerciales sont claires, directes et faciles à appliquer ; elles comprennent uniquement les exigences raisonnables requises par les organismes demandeurs. Les entreprises dont le siège principal se trouvent au Liban, quelle que soit leur nationalité, doivent être inscrites au registre du commerce de leur localité<sup>536</sup>.

Le processus d'**immatriculation des entreprises**, quelle qu'en soit la taille, ne demande pas plus de quatre jours.

Les documents requis sont les suivants :

- la demande déposée par la personne concernée auprès du secrétariat du registre de commerce ;
- une copie de la carte d'identité ;

<sup>534</sup> [www.iccwbo.org/worldwide-membership/national-committees/icc-lebanon/](http://www.iccwbo.org/worldwide-membership/national-committees/icc-lebanon/).

<sup>535</sup> Convention des Nations Unies contre la corruption – [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

<sup>536</sup> Article 26 du Code de commerce

- un formulaire de déclaration pour l'Administration centrale de la statistique, et un formulaire numérique ;
- un titre de location ou de propriété<sup>537</sup>.

Une fois l'ensemble des documents fourni, le juge superviseur décide d'inspecter le site de l'entreprise. À l'issue de l'inspection, l'inspecteur nommé par le magistrat rédige un rapport sur l'état actuel de l'entreprise et prend des photos de l'endroit.

Ce rapport est à nouveau soumis au juge superviseur pour qu'il prenne la décision appropriée, à savoir soit l'immatriculation de l'entreprise et l'émission d'un certificat d'immatriculation, soit le rejet de la demande<sup>538</sup>.

Il est regrettable que, théoriquement, les textes prévoient cela, mais la réalité en est toute autre et les complexités administratives, la routine mortelle et le versement des pots-de-vin incitent, le plus souvent les hommes d'affaires et les investisseurs à renoncer à la fondation de sociétés au Liban et à choisir des pays tels que les Emirats arabes unis où ils peuvent, en moins de 24 heures, enregistrer leurs sociétés.

En ce qui concerne les **règles de gestion des dettes**, celles-ci relèvent de la compétence des tribunaux spécialisés, qui œuvrent en toute transparence et en la présence d'avocats tout au long du processus de gestion... jusqu'à la saisine des tribunaux de la faillite, qui ont aussi la compétence de déclarer la faillite des commerçants en cessation de paiements. Dans ce contexte, il est à noter que le Code de commerce est largement consacré à la déclaration et à la gestion de la faillite<sup>539</sup>. Un tiers de ce Code aborde la gestion des dettes, par souci de protection des intérêts de tous, bien sûr.

Le Code des obligations et des contrats règlemente les activités de dissolution et de liquidation des entreprises<sup>540</sup>. Son application s'effectue en pleine transparence. En effet, la dissolution est déclarée soit par consentement des entrepreneurs, soit par application du règlement qui prévoit la méthode de dissolution, soit en vertu d'un jugement.

Cette déclaration vise à permettre aux créanciers et aux ayants droit de prendre les mesures juridiques nécessaires pour protéger leur dette<sup>541</sup>.

En ce qui concerne les **droits de propriété intellectuelle**, ceux-ci sont prévus par une loi éponyme qui repose sur les normes internationales en la matière. Cependant, la loi relative aux marques commerciales date de 1924 et doit donc être mise à jour. Un projet de loi a été élaboré en la matière, mais il est toujours dans les tiroirs du Parlement. En revanche, la loi sur

---

<sup>537</sup> Guide du ministère de la Justice et du Registre de commerce, p 8.

<sup>538</sup> *Ibid.*

<sup>539</sup> Articles 459 à 667 du Code de commerce.

<sup>540</sup> Articles 910 à 949 inclus.

<sup>541</sup> Article 493 du Code de commerce.

la protection du droit d'auteur<sup>542</sup> et la loi relative à la protection des brevets<sup>543</sup> sont considérées comme des lois récentes qui vont de pair avec les dispositions de l'OMC et de l'ADPIC (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce).

Néanmoins, malgré toutes ces tentatives, les lois libanaises régissant la création et le fonctionnement des entreprises commerciales sont très anciennes et doivent être mises à jour, afin d'accompagner le développement juridique auquel ont déjà procédé plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Europe. À titre d'exemple, les opérations des *joint ventures* ne sont pas règlementées ; il en est de même pour les activités des entreprises *offshore*, dont la création exige au moins trois personnes et 20 000 dollars. En outre, les entreprises unipersonnelles sont totalement absentes.

L'**exécution des contrats** est protégée par le droit libanais par la saisine des tribunaux compétents. Toute violation des textes du Code de commerce relève de la compétence des tribunaux concernés, qui œuvrent avec une grande efficacité, malgré la lenteur du travail judiciaire<sup>544</sup>, d'autant plus que le commerce représente la composante principale de l'économie libanaise, étant donné que le système des capitaux est libre au Liban<sup>545</sup>. En d'autres termes, toute défaillance de ce secteur aurait un impact négatif, voire des conséquences désastreuses, sur l'économie tout entière.



## Ressources (pratique)

2. **Dans quelle mesure est-il possible, d'un point de vue pratique, de fonder et de gérer avec efficacité les entreprises commerciales privées ?**

**Score: 50**

En général, la création, le fonctionnement et la clôture d'une entreprise commerciale nécessitent un investissement moyen en termes de temps et de fonds.

En droit comme en pratique, l'immatriculation d'une entreprise commerciale est considérée facile, d'autant plus que ce processus ne nécessite pas plus de trois ou quatre jours<sup>546</sup>. Or, selon

<sup>542</sup>Loi n° 75 du 13 avril 1999 qui vise à protéger la propriété intellectuelle, littéraire et artistique.

<sup>543</sup>Loi n° 240 du 7 août 2000 sur les brevets.

<sup>544</sup>Article du Dr Wassim Harb sur l'étranglement judiciaire, [Ar.wikipedia.org/w/index.php?title](http://Ar.wikipedia.org/w/index.php?title)

<sup>545</sup>[www.ministryinfo.gov.lb/subLebaneseEconomy/trade.aspx](http://www.ministryinfo.gov.lb/subLebaneseEconomy/trade.aspx)

<sup>546</sup>Entretien personnel avec maître Raiif Akl, avocat d'appel

l'indicateur de la concurrence, le processus requiert en réalité neuf jours, un chiffre que confirme le rapport 2014 sur la pratique des affaires<sup>547</sup>.

Les frais d'immatriculation se résument comme suit :

- Pour une entreprise financière, c'est-à-dire un projet individuel non géré par une société : 1 660 dollars.
- Pour une société à responsabilité limitée : 3 pour mille du capital déclaré, un droit forfaitaire qui équivaut à environ 750 dollars, auxquels s'ajoutent les honoraires d'avocat pour la création de la société qui s'élèvent au minimum à 2 500 dollars.
- Pour une société de capitaux :
  - i. Droit de permis d'un million de livres libanaises, soit 666 dollars, plus 500 000 livres libanaises versées à la Caisse mutuelle des magistrats.
  - ii. Droit égal à 5,5 pour mille du capital de la société.

Conformément à la première clause du Pacte national portant sur l'économie libre du Liban et garantissant l'initiative individuelle et la propriété privée, nous remarquons que la propriété est protégée par toutes les lois pertinentes. Jusqu'à aujourd'hui, aucun citoyen ou résident ne s'est plaint de l'échec de la justice à protéger sa propriété, quelle que soit la nature de cette propriété ou de la violation perpétrée. Mais il existe l'autre aspect que l'on ne doit pas oublier : la durée des procès qui, en moyenne, prennent plus de 15 ans !

À titre d'exemple, la contrefaçon des marques commerciales est un crime passible de sanctions en vertu du Code pénal libanais<sup>548</sup>, dont l'article 703 prévoit une peine maximale est fixée à deux ans d'emprisonnement. En revanche, le Code pénal ne traite pas de la cybercriminalité, étant donné que ce concept est apparu après sa promulgation. Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, le député Boutros Harb a soumis une proposition de loi visant les opérations électroniques au Liban et abordant la cybercriminalité en matière pénale et pénitentiaire. Cette proposition est nouvelle dans le sens où elle vise les actes commis par voie électronique, qui n'étaient pas sanctionnés par le droit libanais.

De même, la loi 431/2002 relative à la réglementation du secteur des services de communication sur les territoires libanais prévoit des poursuites judiciaires et des sanctions pour certaines infractions, si celles-ci constituent un crime en vertu des lois en vigueur.

Néanmoins, un problème se pose toujours au niveau de la dissolution et de la clôture d'entreprise – ou de cessation d'entreprise, étant donné que cette procédure exige des propriétaires la production d'un quitus financier<sup>549</sup> ; et c'est bien là où réside la corruption<sup>550</sup>.

<sup>547</sup> World Bank Group, <http://doingbusiness.org/data/exploreconomics/libanon>

<sup>548</sup> Code pénal n° 340 du 3 janvier 1943.

<sup>549</sup> Article 4, alinéa 1 de l'aperçu c relatif à l'application des dispositifs concernant le quitus

<sup>550</sup> Entretien personnel avec maître Walid Nasser, avocat d'appel, 2013-2014.

Le Parquet général financier a saisi des documents qui prouvent la falsification de quitus financiers à la Caisse d'assurance maladie<sup>551</sup>.

Dans ce contexte, il est à noter que la Chambre de commerce et d'industrie a récemment élaboré un projet pour régler les cas susmentionnés, comme ce fut le cas en 1993-1994 où des dizaines de milliers d'entreprises souffraient alors du même problème<sup>552</sup>.

Il en va de même pour l'exécution des contrats. En effet, les autorités judiciaires se montrent beaucoup plus indulgentes avec les débiteurs en échelonnant leurs échéances, une procédure jugée injuste par les créanciers<sup>553</sup>.



## Indépendance (cadre légal)

- 3. Dans quelle mesure les garanties juridiques sont-elles assurées pour prévenir les ingérences illégitimes dans les activités des entreprises commerciales privées ?**

**Score: 100**

Il existe des garanties juridiques intégrées qui préviennent les ingérences illégitimes dans les activités des entreprises commerciales privées.

**La Constitution<sup>554</sup> et l'ensemble des lois en vigueur** protègent le commerce de toute ingérence illégitime par des tiers dans ses activités. Il existe des mécanismes de plaintes contre toutes les personnes qui commettent une telle ingérence, desquels une indemnisation est exigée. Aucun citoyen, ni aucune entreprise ou institution libanaise ou étrangère ne s'est plaint(e) d'une ingérence dans ses affaires ou de pressions. Si pareil cas venait à se produire, la justice interviendrait sans délai pour remettre les choses en place.

Le système juridique donne aux responsables gouvernementaux un rôle à jouer dans les opérations commerciales. À titre d'exemple, l'immatriculation d'une entreprise commerciale ou d'une société commerciale a lieu devant les tribunaux compétents en vertu de textes bien précis et de conditions claires qui exigent que tous les fondateurs soient âgés de plus de 18 ans

<sup>551</sup> [www.newspaper.annahar.com/article/119069.ar](http://www.newspaper.annahar.com/article/119069.ar).

<sup>552</sup> Entretien personnel avec un membre influent à la Chambre de commerce et d'industrie de Beyrouth qui a souhaité garder l'anonymat, 2013 – 2014.

<sup>553</sup> Ibid.

<sup>554</sup> Préambule de la Constitution (f).

et qu'ils n'aient jamais été condamnés. De même, le dépôt de marques commerciales repose sur des textes juridiques clairs. L'État s'engage à protéger les activités commerciales contre la concurrence illégale en application des dispositions de la loi. Le commerce en général reste libre et ne subit aucune contrainte, hormis celle de respecter la morale publique et les règlements.

Les activités commerciales sont protégées des ingérences illégitimes, et le commerçant dispose du droit de porter plainte en cas d'ingérence et de recourir aux tribunaux compétents pour recouvrer ses droits et mettre fin à ces ingérences. Les lois en vigueur au Liban prévoient le dédommagement de tout commerçant ou tiers qui subit une ingérence illégitime dans ses affaires. La réalité en est, hélas, toute autre, puisqu'il existe des milliers de procès en suspens depuis de longues années attendant d'être réglés.

## Indépendance (pratique)

4. **Dans quelle mesure le secteur des affaires est-il considéré, d'un point de vue pratique, comme étant à l'abri des ingérences illégitimes de tiers dans ses activités ?**

**Score: 75**

Nous ne disposons pas d'exemples concrets sur les abus de pouvoir de la part des responsables politiques à l'encontre de l'indépendance du secteur privé, même si beaucoup de rumeurs circulent à ce sujet.

De même, rien n'est pour le moins sûr en ce qui concerne les pots-de-vin réclamés par des responsables dans le cadre de transactions commerciales privées, d'autant plus que ces transactions ne nécessitent plus la signature d'un responsable pour acquérir un caractère officiel. Les commerçants et les entreprises commerciales obtiennent leur licence de début d'activité uniquement auprès des tribunaux compétents.

Solidere pourrait constituer un exemple d'abus de pouvoir où l'on a cherché à contrôler les actifs du secteur privé ou ses ressources. L'État, en vertu de lois et de décrets, a exproprié des ayants droit au centre-ville en échange de piètres compensations et a transféré cette propriété à l'entreprise Solidere. Dans l'absolu, le conflit entre Solidere et certains ayants droit est toujours en cours devant les tribunaux compétents qui statueront sur la réalité des événements.



Il n'existe pas d'exemple sur les abus de pouvoir commis en contournant la loi dans le secteur économique parce que le cas ne s'est jamais produit. Si ces pratiques étaient observées dans une administration générale ou de la part de fonctionnaires, la législation libanaise dispose de suffisamment de textes pour rétablir les droits des personnes lésées.

Parmi ces exemples figure la plainte déposée par les propriétaires de l'hôtel St George, acquis depuis 1953<sup>555</sup>, à l'encontre de Solidere. En effet, l'entreprise a essayé d'inclure l'hôtel dans sa propriété, dépassant ainsi sa propre réglementation intérieure. Toutes les décisions prononcées ont été rendues en faveur des propriétaires du St George, et des limites ont été imposées à Solidere.

Par ailleurs, le dépôt de plaintes ou l'introduction de poursuites judiciaires par les entreprises privées contre des administrations publiques ou des fonctionnaires pour conduite répréhensible constitue une procédure facile en principe. Néanmoins, les contribuables préfèrent régler de tels cas sans entrer dans ce dédale, d'autant plus qu'il n'existe aucune loi qui protège les dénonciateurs de corruption. De plus, les fonctionnaires jouissent d'une protection ou immunité, du fait qu'il est impossible d'intenter un procès contre un fonctionnaire sans l'approbation de son supérieur.

Il faut souligner que la corruption administrative est plus généralisée dans ce domaine que dans d'autres. Lors du calcul des impôts sur les revenus des commerçants ou lors de l'examen des contestations de ces derniers sur le niveau d'imposition, beaucoup de fonctionnaires recourent à la falsification des chiffres à l'avantage des commerçants, moyennant le paiement de commissions assez onéreuses, ce qui prive le Trésor de ressources considérables.

---

<sup>555</sup><http://obsession.nouvelobs.com/voyage/20140813.OBS6245/hotels-mythiques-hotels-de-guerre-beyrouth-nager-dans-les-ruines.html>.

## Transparence (cadre légal)

5. Dans quelle mesure existe-t-il des dispositions juridiques qui garantissent la transparence dans les activités commerciales ?

**Score: 50**

Bien qu'il existe une série de lois/dispositions juridiques, celles-ci ne couvrent pas toutes les dimensions relatives à la transparence des activités du secteur des affaires, et/ou certaines dispositions présentent des lacunes.

L'État exige que les entreprises commerciales fassent l'objet d'un audit des comptes. Or, il existe une différence entre, d'une part, les petits commerces<sup>556</sup> et les PME-PMI, qui ne sont pas soumis aux obligations relatives au registre commercial ou aux règles de publication<sup>557</sup> et, d'autre part, les grandes entreprises, y compris les banques et les sociétés cotées en bourse qui sont soumises à un contrôle plus strict.

Les employés du ministère des Finances se chargent de l'audit des comptes des commerçants annuellement, dans le cadre du processus d'évaluation des impôts. Cet audit est conduit par les employés susmentionnés, ce qui leur octroie la possibilité de rendre des « services » au détriment des finances publiques et en contrepartie de commissions. Aucune loi n'exige la publication des rapports des commissaires aux comptes ou des comptables, mais il existe une obligation de publier le budget des entreprises et l'arrêté des comptes quand ces dernières appellent leurs actionnaires à discuter du budget, dans le cadre de la surveillance des actions de leur conseil d'administration. Le budget est, par la suite, déposé auprès du registre de commerce comme outil de publication. Cette obligation vise en effet à rendre le contenu applicable aux tiers, en cas de disponibilité d'un texte de loi explicite sur ce sujet.

<sup>556</sup> Article 10 du Code de commerce.

<sup>557</sup> Ibid.

Quant aux comptables travaillant dans les entreprises ou dans leurs bureaux indépendants, aucun texte juridique ne les contraint à observer les normes financières internationales. Seules les lois libanaises leur sont applicables. Ainsi, les normes financières internationales ne sont-elles mises en œuvre que sur demande des parties concernées.

Les critères relatifs à l'audit des comptes financiers et à la présentation des rapports sont soumis à des critères précis. Les textes sont extrêmement rigides, mais les commerçants (parfois en collaboration avec les fonctionnaires concernés) trouvent toujours un moyen de contourner ces textes, comme c'est le cas d'ailleurs dans bon nombre de pays.

La bourse n'est en aucun cas liée à la gestion des activités commerciales. L'État exige que les entreprises disposent d'un auditeur financier, voire plusieurs en fonction du volume d'activité de l'entreprise. Cette exigence ne touche pas les entreprises aux petits capitaux. L'auditeur est personnellement responsable de tout défaut dans les rapports ou de tout dépassement avéré dans les comptes.

Le contrôle des comptes reste dans les dossiers des entreprises et des commerçants déposés auprès des administrations concernées, et toute personne est en droit de les consulter conformément à des règles établies au cas par cas.

Les Nations Unies accordent une grande importance aux professions de comptabilité et d'audit en matière de lutte contre les différents types et aspects de la corruption. Par conséquent, les experts-comptables et les comptables certifiés sont tenus de donner leur avis sur la validité des comptes et des bilans financiers en toute indépendance, neutralité et intégrité, selon les normes internationales d'audit et dans le respect des normes de déontologie et de professionnalisme.

Il existe au Liban un syndicat pour les experts-comptables certifiés. En vertu de la décision n° 463, le ministère des Finances a émis un mémorandum sur le respect des règles de professionnalisme. En outre, le Liban a signé plusieurs protocoles avec différentes organisations internationales, comme la Banque mondiale, sur l'examen de qualité et la crédibilité des bilans dressés par les experts-comptables au Liban.

Conformément au Code de commerce, une société par actions doit impérativement avoir à son service un commissaire aux comptes nommé par la société<sup>558</sup> et un autre nommé par le tribunal<sup>559</sup>, qui sont tous deux tenus de soumettre leurs rapports à l'administration de la société<sup>560</sup> et d'en garantir l'exactitude. Ces rapports sont ensuite distribués aux actionnaires et discutés par l'assemblée générale durant sa session annuelle. La loi ne prévoit pas d'autorisation d'inspection bancaire annuelle visant les activités du secteur des affaires.

---

<sup>558</sup> Article 172 du Code de commerce.

<sup>559</sup> Article 173 du Code de commerce.

<sup>560</sup> Article 175 du Code de commerce.

## Transparence (pratique)

6. Dans quelle mesure la transparence est-elle assurée dans le secteur commercial d'un point de vue pratique ?

**Score: 50**

Bien que les entreprises commerciales communiquent normalement des informations sur leurs activités, ces informations sont généralement partielles et/ou périmées.

Les informations générales sur le nom des directeurs et les rapports annuels des entreprises sont disponibles dans les dossiers des entreprises tenus par les tribunaux compétents<sup>561</sup>. Le public est en mesure de les consulter et d'en faire des copies détaillées.<sup>562</sup> Le registre du commerce réunit toutes les informations relatives à toute entreprise commerciale exerçant ses activités au Liban. Il constitue également un outil de publication voué à rendre son contenu opposable à autrui lorsqu'un texte juridique le prévoit clairement.

Toutes les entreprises ne publient pas leur budget, même si la loi l'impose.

Néanmoins, malgré les textes clairs et rigoureux, un grand nombre de commerçants et d'entreprises parviennent à dissimuler la vérité sur leurs profits en vue d'éviter les taxes. Cet acte de fraude implique souvent les usines du pays d'origine, d'où sont émises les factures – ainsi que d'autres documents commerciaux – qui ne correspondent pas à la réalité. Nous n'avons certainement pas de preuves concrètes de ces actions, mais la plupart des personnes concernées conviennent de cette réalité.

Par ailleurs, le système juridique libanais ne prévoit aucun processus de vérification des registres financiers par une tierce partie. Il n'existe, en effet, aucun texte de loi exigeant l'intervention d'une tierce personne pour vérifier la validité des registres financiers des entreprises.

---

<sup>561</sup> Article 23 du Code de commerce

<sup>562</sup> Article 22 du Code de commerce.

## Responsabilité (cadre légal)

7. Dans quelle mesure existe-t-il des règles et des lois qui régissent la supervision du secteur des affaires et la gouvernance d'entreprises de tout type ?

**Score: 50**

Aucune loi ne régit le secteur privé à l'exception du Code de commerce. Les lois relatives au secteur commercial ne contiennent aucune disposition juridique portant sur la supervision des entreprises.

La loi libanaise comprend quelques règles relatives à la gouvernance d'entreprise comme la Loi sur la concurrence déloyale. La plupart des PME respectent, de leur propre initiative et sans qu'elles y soient contraintes, les normes ISO applicables aux systèmes de gestion. Néanmoins, leur nombre reste restreint, ne dépassant pas les 1 000 entreprises<sup>563</sup>.

En revanche, les textes juridiques actuels contraignent le conseil d'administration des sociétés par actions à élaborer des rapports internes et à les distribuer aux actionnaires. Ces rapports sur les finances de l'entreprise sont soumis à l'assemblée générale pour ratification et pour quitus financier des membres du conseil. Les textes exigent également que les commissaires de surveillance soumettent un rapport annuel sur la situation financière de la société au mois de septembre de chaque année, sachant qu'il n'existe pas de dispositions contraires en la matière.

Le dysfonctionnement du système fiscal libanais empêche la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance, ce qui entraîne l'« évasion fiscale » de contribuables qui échappent partiellement ou entièrement au paiement des impôts dus<sup>564</sup>. Notons qu'il existe une différence entre l'évasion fiscale et la fraude fiscale. L'évasion s'opère en utilisant la loi ou en l'appliquant de façon à annuler l'impôt ou à le réduire, tandis que la fraude fiscale consiste à omettre certaines obligations<sup>565</sup>. Enfreindre la loi libanaise n'est pas passible de prison, mais de sanctions financières. Les banques libanaises s'apprêtent à mettre en œuvre les dispositions de la loi américaine FATCA pour lutter contre l'évasion fiscale<sup>566</sup>.

<sup>563</sup> Entretien personnel avec un des membres de la Chambre de commerce et d'industrie de Beyrouth qui a souhaité garder l'anonymat, 2013-2014.

<sup>564</sup> « Le secteur fiscal libanais », étude sur la préparation du réseau national pour lutter contre les pots-de-vin en collaboration avec l'Association libanaise pour la promotion de la transparence- Pas de corruption et le Centre des projets internationaux privés, juin 2010.

<sup>565</sup> Entretien personnel avec maître Antoine Chnani, 2013-2014.

<sup>566</sup> <http://www.abl.org.lb/ar/subpage.aspx?pageid=483>, 5 septembre 2014

La Bourse de Beyrouth a été fondée en 1920. Néanmoins, les marchés de capitaux du Liban sont considérés comme faibles et peu nombreux : seules onze sociétés sont inscrites, dont six banques. Leur capitalisation boursière est toujours minime par rapport à celle des bourses des pays occidentaux développés. La Bourse de Beyrouth ne présente aucune caractéristique des bourses modernes<sup>567</sup>. **Les opérations sont supervisées par la Commission de la Bourse.**

## Responsabilité (pratique)

8. Dans quelle mesure la gouvernance d'entreprise est-elle considérée efficace pour les différentes entreprises ?

**Score: 50**

**La gouvernance d'entreprise n'est pas une exigence prévue par le droit libanais.** Toutefois, certaines entreprises s'emploient, de leur propre initiative, à appliquer les principes de gouvernance qui, sans aucun doute, assurent la transparence, aident à attirer de nouveaux investissements locaux et internationaux et permettent de réduire la corruption<sup>568</sup>.

Dernièrement, on parle de plus en plus de la « gouvernance des entreprises » et de son rôle dans l'amélioration de la performance des entreprises tant sur les plans économique et financier qu'au niveau de l'investissement. L'application des processus de gouvernance et le suivi des règlements sont devenus nécessaires pour garantir les droits des actionnaires, des investisseurs et de la société.

Il est cependant nécessaire de faire la distinction entre, d'une part, les PME et PMI et, de l'autre, les sociétés cotées en bourse.

Les PME-PMI représentent 90 % des entreprises libanaises. Elles sont libres d'appliquer les règles de bonne gouvernance. En revanche, les grandes sociétés cotées en bourse et les banques qui suivent les règles de Bâle I et de Bâle III sont soumises à des contrôles drastiques.

---

<sup>567</sup> Association libanaise pour la promotion de la transparence - Pas de corruption, Le système d'intégrité nationale (Beyrouth : l'association 2011).

<sup>568</sup> Participation de M. Fouad Zamkhal représentant le Groupement des hommes d'affaires libanais, lors de l'atelier relatif à ce papier à l'Hôtel Riviera le 10 octobre 2014.

## Intégrité (cadre légal)

9. Dans quelle mesure existe-t-il des mécanismes qui garantissent l'intégrité des acteurs du secteur des affaires ?

**Score: 50**

Bien qu'il existe une série de lois, celles-ci ne couvrent pas tous les aspects relatifs à l'intégrité des acteurs du secteur commercial, et/ou certaines de ces dispositions présentent des lacunes.

Il n'existe pas de code de déontologie visant le secteur commercial entier, ni de législation portant sur les conflits d'intérêts. Cependant, les syndicats de professions libérales (avocats, ingénieurs, médecins) disposent de codes de conduite. Cela s'applique également aux entreprises pharmaceutiques qui imposent à leurs membres des normes de bonne conduite. Il existe aussi un code de conduite élaboré par le RDCL, comprenant des dispositions pour la lutte contre la corruption, comme la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts et le refus de toute forme de pots-de-vin. Il en est de même pour l'Association des banques du Liban<sup>569</sup>. Il s'agit notamment de circulaires émises par la Banque centrale et observées par les banques<sup>570</sup>.

Les soumissionnaires des marchés publics ne sont pas tenus, en vertu de la loi libanaise, de disposer de programmes d'éthique, de s'engager à lutter contre la corruption ou d'adopter les principes d'intégrité, comme le Pacte d'intégrité.<sup>571</sup>

## Intégrité (pratique)

10. Dans quelle mesure l'intégrité des acteurs du secteur des affaires est-elle assurée d'un point de vue pratique ?

**Score: 50**

<sup>569</sup> [www.abl.org.lb/ar/subpage.aspx?](http://www.abl.org.lb/ar/subpage.aspx?)

<sup>570</sup> Circulaire no 371/11850 du 11 septembre 2014, [www.bdl.gov.lb/circulars/intermediary/5/37/0/2](http://www.bdl.gov.lb/circulars/intermediary/5/37/0/2) et circulaire de base 83, [www.bdl.gov.lb/circulars/download/3/en](http://www.bdl.gov.lb/circulars/download/3/en).

<sup>571</sup> Extrait de l'intervention de maître Fouad Zamkhal lors de la discussion sur le contenu de cette étude à l'Hôtel Riviera le 10 octobre 2014.

En général, il existe une méthodologie improvisée, basée sur les réactions des entreprises commerciales, pour garantir l'intégrité de ceux qui travaillent dans le secteur commercial.

Au Liban, les codes de conduite contraignants sont totalement absents du secteur des affaires et ne sont pas appliqués que par ceux qui les adoptent. La pratique de pots-de-vin par les entreprises commerciales est généralisée à l'intérieur et à l'extérieur de l'État et constitue un sujet largement discuté par tous<sup>572</sup>. À cela s'ajoute l'absence de lois relatives à la protection des dénonciateurs de corruption.

## Rôle

### La participation aux politiques anti-corruption

11. Dans quelle mesure le secteur des affaires s'engage-t-il activement aux côtés du gouvernement national pour lutter contre la corruption ?

**Score: 75**

En général, la lutte contre la corruption représente l'un des piliers de l'ordre du jour du secteur des affaires dans tout contact avec le gouvernement.

Depuis 2010, le secteur privé a participé à l'élaboration de plusieurs études concernant la lutte contre la corruption, qui sont restées sans résultat au Liban. Paradoxalement, la corruption a augmenté depuis. Le temps est venu de cesser de concevoir des études et de véritablement mettre en place un système d'intégrité dans les secteurs public et privé, afin que les entreprises puissent rester pérennes pour nos enfants, car les entreprises désorganisées ne sont pas viables et disparaîtront<sup>573</sup>.

Les associations d'hommes d'affaires et les chambres de commerce placent toujours le sujet de la corruption à l'ordre du jour de leurs rencontres avec le gouvernement, et appellent sans

<sup>572</sup> Ibid.

<sup>573</sup> Ibid.



cesse, mais en vain, à l'élimination de ce fléau<sup>574</sup>. Dans ce contexte, il est à noter que 18 entreprises libanaises de différents secteurs<sup>575</sup> ont déjà adhéré au Pacte mondial des Nations Unies.

## Le soutien de/la communication avec la société civile

- 12. Dans quelle mesure le secteur des affaires communique-t-il avec/apporte-t-il son soutien à la société civile dans la lutte contre la corruption ?**

***Score: 25***

En général, si le secteur des affaires communique avec la société civile en vue de lui apporter son soutien dans la lutte contre la corruption, son rôle reste symbolique.

Nous pouvons dire que la communication entre le secteur des affaires et la société civile est en quelque sorte modeste et sans résultats concrets en matière de lutte contre la corruption<sup>576</sup>.

---

<sup>574</sup> Entretien personnel avec un des membres de la Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture à Beyrouth qui a souhaité garder l'anonymat, 2013-2014.

<sup>575</sup> Sites électroniques des rapports annuels des associations d'hommes d'affaires/des chambres commerciales, <http://www.unglobalcompact.org>.

<sup>576</sup> Entretiens personnels avec un certain nombre d'organisations de la société civile, 2013-2014.

## Suggestions

1. Œuvrer pour la promulgation de lois qui aideraient le secteur commercial à mettre en œuvre les principes de divulgation et de transparence, à l'instar de La loi sur les conflits d'intérêts, qui consacre la séparation entre les secteurs privé et public.
2. Élaborer un code de déontologie pour les divers secteurs
3. Œuvrer pour la promulgation d'une loi sur le droit d'accès aux informations.
4. Œuvrer pour la promulgation d'une loi pour la protection des dénonciateurs de corruption.
5. Œuvrer pour l'amélioration des lois régissant les entreprises, pour qu'elles couvrent le sujet de la gouvernance.
6. Faire de la Chambre de commerce, de l'industrie et de l'agriculture de Beyrouth un modèle à suivre, pour les hommes d'affaires et les sociétés, vu le rôle que joue cette chambre dans la défense du secteur commercial et son soutien en période de crise.
7. Remettre en question les législations libanaises de manière à ne pas laisser place à l'application discrétionnaire, surtout en ce qui concerne les dérobades fiscales.
8. Le secteur privé a besoin pressant d'une étude de faisabilité, d'une analyse de la réalité de l'économie, de la transparence de ses affaires et de sa contribution sociale
9. Les chambres de commerce et d'industrie, l'association des banques, l'association des industrialistes, l'ordre des commerçants de Beyrouth, de Tripoli, de Saida et de Zahlé, les hôpitaux, les importateurs des produits pharmaceutiques, ainsi que d'autres institutions concernées par les affaires du secteur privé, ne publient pas de statistiques, ni d'informations concernant la réalité des secteurs qu'ils possèdent. La transparence fait toujours défaut sur de nombreux points tels que les opportunités de travail que ces secteurs fournissent aux jeunes universitaires qui obtiennent annuellement leurs diplômes, la main d'œuvre étrangère, les profits réalisés par lesdits secteurs, la production, les produits importés et exportés, la qualité de la marchandise et des services rendus, ainsi que bien d'autres informations qui restent confidentielles et ambiguës pour la société et les organisations internationales.
10. Dans quelque organisme, ou association ou ordre du secteur privé, il n'existe pas d'unité prenant en main les recherches et le développement, ni même une base de données contenant des statistiques et des informations relatives aux secteurs multiples qui les représentent.



# Conclusion



# Conclusion

« Nous ne pouvons pas résoudre les problèmes d'aujourd'hui avec l'état d'esprit »

Albert Einstein

En bref, l'intégrité, le pouvoir juste, la transparence et la lutte anti-corruption sont des titres généraux qui ne peuvent être appliqués qu'après :

- un pronostic de la conjoncture actuelle du secteur public – les principaux problèmes et les points de dysfonctionnement
- la démonstration des hypothèses qui fondent les orientations générales futures
- la définition des buts de la réhabilitation de l'administration publique sur le plan national
- la mise des orientations futures dans le cadre réaliste
- la précision des conditions de réussite du plan de réforme et de développement administratif
- l'élaboration du mécanisme requis pour l'exécution du plan de réforme et de développement administratif

Finalement, on ne peut que véhiculer les aspirations de tous les libanais en guise de traitement instantané : l'humilité et la renonciation des responsables et des députés à leur obstination et à leur intention de courir uniquement après leurs fins propres et à réaliser les agendas extérieurs, et de faire en sorte de s'affranchir de tous ceux qui peuvent hypothéquer leur décision, par l'intermédiaire des forces locales ou non libanaises ne courant qu'après leurs intérêts, et de s'employer sans plus tarder à refonder le pouvoir à commencer par l'élection du président de la république et d'une nouvelle chambre des députés à la date constitutionnelle et déclarer, par la suite, l'état d'urgence administratif et financier pour amorcer la reconstruction des institutions de l'Etat y compris tous leurs services, puisque ces services – et sans exception – sont en état d'effondrement et d'émiettement effroyable. En ce moment, une fois les demandes réunies, nous pouvons demander à la chambre d'adopter la transparence et l'intégrité de sa performance, car rien ne peut être demandé à une entité qui n'existe pas. En tout état de cause, les études sont disponibles dont la présente étude, pour amorcer la renaissance tant attendue que tout le monde souhaite proche

Cette étude portant sur les piliers de l'intégrité nationale cherche à braquer la lumière sur les éléments de base de l'Etat, qui peuvent se résumer comme suit :

- Les règles politiques et institutionnelles telles que la constitution, les législations diverses et les croyances religieuses influentes
- Les règles politico-sociales
- Les règles politico-économiques
- Les règles socio-culturelles

Lesdites règles nécessitent d'être remise radicalement et généralement en question pour refléter les perspectives de la société dans ses divers aspects, de telle sorte qu'elles puissent être conformes aux exigences modernes du développement

Depuis les débuts des années soixante du siècle dernier, les gouvernements au Liban n'ont pas pris lesdites règles au sérieux, mais continuaient à remettre à plus tard l'élaboration des études et des recherches nécessaires qui n'ont cessé de s'amorceler, de proliférer et de se compliquer, jusqu'au jour où ils en sont arrivés au degré d'effervescence que nous témoignons tous les jours à tous les niveaux et dans tous les secteurs sur l'ensemble de la patrie. De même, le problème comme celui de la dette publique, de la Sécurité sociale, de la grille des salaires, de la cherté de la vie, des fonctionnaires journaliers et des services publics tels que les crises de l'eau, l'électricité, les télécommunications, la Santé, de l'éducation, l'environnement, le logement, les conditions des prisons et de la justice ne sont que le bout de l'iceberg dont seuls 10 % sont visibles. Ces crises ont fait boule de neige caracolant sans que les échelons supérieurs de la hiérarchie de l'Etat et de la société ne puissent la contenir, fauchant ainsi sur son passage tout ce qui a été bâti en l'espace de plus d'un siècle

Comme si tous ces malheurs ne suffisaient pas, de nouveaux désastres ont déferlé dans le monde arabe, dont la plus grave est, sans doute, la crise syrienne qui a surgi depuis 2011 pour en rajouter au premier désastre qui n'est autre que la cause palestinienne de 1948, et la crise iraquienne depuis 2003. Les retombées de la catastrophe de la guerre syrienne qui se traduit par les flux migratoires massifs des citoyens syriens, dépassant les limites raisonnables et devenant ainsi pareils à un typhon dont l'ampleur et la fin restent jusqu'ici inconnues, annoncent déjà des conséquences qui seront, le moins que l'on puisse dire, néfastes. De leur côté, ceux œuvrant dans les arcanes de la politique nous annoncent que cette catastrophe n'en est encore qu'à ses débuts.

Le vœu et l'espoir de vouloir réformer les 13 piliers du temple que nous avons esquissés dans le plan d'intégrité nationale, ne peuvent être réalisés que si nous arrivons à réformer la structure du secteur public tout entier, ce que nous ne pouvons faire, sauf s'il y a entente nationale, et celle-ci échappe aujourd'hui au contrôle des hommes politiques locaux, de même que lorsque

la cause deviendra régionale et entrera dans les arcanes de la politique internationale, nous ne pourrons plus en ce moment-là prévoir la portée de la tragédie que nous vivrons, ni sa durée

Face à ce sombre exposé, certains vont se demander ce qu'il faut faire

Nous pouvons leur répondre que malgré les obstacles et les faits pessimistes que nous avons mentionnés, force nous est d'être optimistes



# Bibliographie



## Entretiens

1. Entretien avec des juges de la Cour des comptes
2. Entretien avec le contrôleur à la cour des comptes
3. Entretien avec un juge en retraite de la Cour des comptes Dib Rashed
4. Entretien avec Mme Josette Tabrawi Rashid, ancienne procuratrice générale au Bureau de la comptabilité
5. Entretien avec un des inspecteurs de l'Inspection centrale
6. Entretien avec un personnel de la Cour des comptes
7. Entretien avec M. Ibrahim Tabet, membre du Conseil d'Administration de l'Association Libanaise pour la promotion de la Transparence - LTA
8. Entretien avec quelques personnes de la Chambre du Commerce de Beyrouth
9. Entretien avec le professeur Antoine Shniei, avocat et expert sur les questions fiscales
10. Entretien avec le Professeur Raif Al Akel, avocat près la Cour d'Appel
11. Entretien avec Me. Walid Nasser, avocat près la Cour d'Appel
12. Entretien avec un membre actif de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Beyrouth
13. Entretien avec un membre de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Beyrouth
14. Entretiens avec certains membres des organisations de la société civile libanaise
15. Entretien avec Dr. Abdo Kaa'ii, Université Notre Dame - Louaize
16. Entretien avec Mme. Neamat Kanaan Abi Abdullah, ancien Directeur Général au Ministère des Affaires Sociales
17. Entretien avec le professeur Selim Usta, ancien président au barreau et membre de la société civile
18. Entretien avec un membre de la Commission de supervision des élections
19. Entretien avec un fonctionnaire au Conseil des Ministres
20. Entretien avec des juges en service
21. Entretien avec Me. Bishara Manassé, ancien conseiller juridique au Parlement.
22. Entretien avec un employé du Parlement
23. Entretien avec un fonctionnaire au Parlement
24. Entretien avec Dr. Salim al Hoss, ancien premier ministre
25. Entretien avec Joseph Ksaifi
26. Entretien avec Me. Michel Lian, ancien président du barreau
27. Entretien avec Faten Hassan, directrice générale de la Direction Générale des Affaires Politiques au Ministère de l'Intérieur
28. Entretien avec Najah Wakim, Président et fondateur du Parti Populaire
29. Entretien avec un employé de l'Inspection centrale
30. Entretien avec le Directeur dans l'un des dispositifs de contrôle



31. Entretien avec un des inspecteurs de l'Inspection centrale
32. Entretien avec Mohammed Shams al-Din, « Société Internationale pour les informations »

## Presse

1. Journal Al Ahbar: [www.al-akhbar.com](http://www.al-akhbar.com)
2. Journal Annahar: [www.newspaper.annahar.com](http://www.newspaper.annahar.com)
3. Journal Al Liwaa: [www.aliwaa.com](http://www.aliwaa.com)
4. Journal Assafir: [www.assafir.com](http://www.assafir.com)
5. Site Web Al Tayyar: [www.tayyar.org](http://www.tayyar.org)
6. Journal Al Mustaqbal: [www.almustaqbal.com](http://www.almustaqbal.com)
7. Journal The Daily Star : [www.dailystar.com.lb](http://www.dailystar.com.lb)
8. Site web Al Manar: [www.almanar.com.lb](http://www.almanar.com.lb)

## Lois, décrets et Constitution

Lois, décrets et Constitution libanaise

## Livres, rapports, documents et études

1. Système National d'Intégrité 2011, Association Libanaise pour la promotion de la Transparence - LTA
2. Accord ferme entre les Libanais, ratifié par le Parlement le 11/05/1989
3. Guide du Ministère de la Justice et registre du Commerce
4. Le Secteur de l'impôt libanais, une étude du réseau national de la lutte contre les pots-de-vin établie par l'Association Libanaise pour la promotion de la transparence en coopération avec le Centre International pour l'entreprise privée
5. L'environnement d'un calendrier national d'étude possible pour les organisations de la société civile – préparé par Shaden el Dai'if
6. Rapport administratif de la Commission de surveillance des élections
7. Rapport de l'organe supervisant l'élection sur le financement et les dépenses
8. Rapport juridique de la Commission de surveillance des élections
9. Rapport annuel du Département des offres contenues dans un rapport de l'Inspection centrale pour 2013
10. Rapport d'inspection de l'éducation et le rapport annuel du Département des offres pour l'année 2013, rapporté dans le rapport d'inspection centrale

## Sites électroniques

1. [www.coagov.com](http://www.coagov.com)
2. [www.elnashra.com/news/show](http://www.elnashra.com/news/show)
3. [www.legallaw.ul.edu.lb](http://www.legallaw.ul.edu.lb)
4. [www.lebanonnews.com/news-details](http://www.lebanonnews.com/news-details)
5. [www.lebanonnews.com](http://www.lebanonnews.com)
6. [www.rdcl.org.lb](http://www.rdcl.org.lb)
7. [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)
8. [www.unodc.org](http://www.unodc.org)
9. [www.lebarmy.gov.lb](http://www.lebarmy.gov.lb)
10. [www.ministryinfo.gov.lb](http://www.ministryinfo.gov.lb)
11. [doingbusiness.org/data/exploreconomics/lebanon](http://doingbusiness.org/data/exploreconomics/lebanon)
12. [obsession.nouvelobs.com](http://obsession.nouvelobs.com)
13. [www.abl.org.lb](http://www.abl.org.lb)
14. [www.bdl.gov.lb](http://www.bdl.gov.lb)
15. [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)
16. [www.observe.ladeleb.org](http://www.observe.ladeleb.org)
17. [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)
18. [www.lade.org.lb](http://www.lade.org.lb)
19. [www.election-lebanon.org](http://www.election-lebanon.org)
20. [www.alkalimaonline.com](http://www.alkalimaonline.com)
21. [www.almodon.com](http://www.almodon.com)
22. [ftp.moim.gov.lb](http://ftp.moim.gov.lb)
23. [www.lebaneselw.com/content](http://www.lebaneselw.com/content)
24. [ar.wikipedia.org](http://ar.wikipedia.org)
25. [alwifaknews.com](http://alwifaknews.com)
26. [www.pcm.gov.lb](http://www.pcm.gov.lb)
27. [www.lebanondebate.com](http://www.lebanondebate.com)
28. [www.justice.gov.lb](http://www.justice.gov.lb)
29. [www.nna-leb.gov.lb](http://www.nna-leb.gov.lb)
30. [bba.org.lb/news-details.php](http://bba.org.lb/news-details.php)
31. [www.csm-lib.com](http://www.csm-lib.com)
32. [lebanon24.com](http://lebanon24.com)
33. [www.transparency-lebanon.org](http://www.transparency-lebanon.org)
34. [legal-agenda.com](http://legal-agenda.com)
35. [www.statecouncil.gov.lb](http://www.statecouncil.gov.lb)
36. [www.aljadeed.tv](http://www.aljadeed.tv)
37. [apps.isf.gov.lb](http://apps.isf.gov.lb)
38. [www.lbp.gov.lb](http://www.lbp.gov.lb)
39. [www.lebanonfiles.com](http://www.lebanonfiles.com)
40. [www.lpmonitor.org](http://www.lpmonitor.org)
41. [www.ghassanmoukheiber.com](http://www.ghassanmoukheiber.com)

42. [www.lrex.org](http://www.lrex.org)
43. [maharatfoundation.org](http://maharatfoundation.org)
44. [www.ministryinfo.gov.lb](http://www.ministryinfo.gov.lb)
45. [www.executive-magazine.com](http://www.executive-magazine.com)
46. [www.almodon.com](http://www.almodon.com)
47. [www.muhamoon.net](http://www.muhamoon.net)
48. [archive.transparency.org](http://archive.transparency.org)
49. [www.dawlati.gov.lb](http://www.dawlati.gov.lb)
50. [www.csb.gov.lb](http://www.csb.gov.lb)
51. [Altaharri.com](http://Altaharri.com)
52. [www.charlesayoub.com](http://www.charlesayoub.com)
53. [www.ar.wikipedia.org/wiki/lebanon](http://www.ar.wikipedia.org/wiki/lebanon)
54. [www.omsar.gov.lb](http://www.omsar.gov.lb)

## Autres références

1. M. Mohamed Choucair, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Beyrouth
2. MP. Ghassan Moukheiber au cours du séminaire sur l'étude en question qui a eu lieu à Hôtel Riviera le 10 Octobre 2014
3. Ancienne déclaration du Ministre des Finances, Mohammad Safadi
4. Article rédigé par Dr. Wassim Harb sur la lourdeur judiciaire: [Ar.wikipedia.org/w/index.php?title](http://Ar.wikipedia.org/w/index.php?title)
5. Présentation du professeur Fouad Zmokhol, chef du « Rassemblement des Hommes d'Affaires Libanais" au cours du séminaire sur l'étude en question qui a eu lieu à l'Hôtel Riviera le 10 Octobre 2014
6. M. Kamil Muhanna, La société civile au Liban, une étude élaborée par le Centre Jordanien de recherches sociales en collaboration avec la Fondation Allemande Konrad Adenauer
7. Intervention du Professeur Adib Nehmeh, Conseiller régional a ESCWA au cours du séminaire sur l'étude en question qui a eu lieu à Hôtel Riviera le 10 Octobre 2014.
8. MP. Ghassan Moukheiber, député au Parlement Libanais, Etude sur l'organisation des associations et des sources de la législation libanaise et internationales
9. Consultation de l'Autorité de la législation et de consultation au sein du Ministère de la Justice
10. Nouhad Mashnouk pendant le programme télévisé « Kalam el nas» sur LBC Lebanese Broadcasting Corporation
11. L'ancien Premier ministre Najib Mikati, Journal Annahar

12. Ancien Ministre Ziad Baroud, l'évaluation parrainée par le Conseil Constitutionnel à propos de l'administration des élections en 2009, pour une meilleure expérience des élections en 2013, Professeur Antoine Messarra
13. Ancien Ministre Ziad Baroud, pour une meilleure expérience pour les élections en 2013, Professeur Antoine Messara, Membre du Conseil Constitutionnel
14. Le Gouvernement de Rashid Karamé 25/04/1969, et le Gouvernement du Taqi al-Din El-Solh 31/10/1974, et le Gouvernement du brigadier général Nour al-Din al-Rifai qui a duré pour 65 heures seulement, le premier Gouvernement après l'Accord de Taëf, le Gouvernement du Premier Ministre Omar Karamh en 1992 et le second Gouvernement après l'assassinat de Rafic Hariri en 2005
15. Conférence sur « la Corruption et l'obstruction du changement et du développement dans le monde arabe »
16. L'intervention de l'ancien ministre de la Justice Chakib Cortbawi, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la fondation de l'Institut des études judiciaires qui a eu lieu le 5 Janvier 2013
17. L'intervention du Juge Nabil Sari au cours du séminaire du Système National d'Intégrité à Hôtel Crowne Plaza le 1 et 2 Novembre 2014
18. Conférencier du Président du Conseil de l'Etat le juge Shukri Sader à propos de l'élimination des problèmes au Liban et les solutions proposées - Mercredi 29 Juin, 2011
19. Conférence prononcée lors du Séminaire National d'Action en 1997
20. Intervention du Dr. Bahij Tabara lors de la conférence de l'Organisation Arabe anti-corruption qui a eu lieu à Hôtel Crowne Plaza le 05/09/2014
21. Chef de la Délégation de l'Union Européenne au Liban, l'ambassadrice Angelina Eichhorst le 28.01.2013
22. Sami Mansour, les juges dans les affaires du Liban - Perspectives et défis (Beyrouth: Centre libanais d'études politiques)
23. Président Shukri Sader, lors d'une conférence à propos des problèmes de la justice au Liban et les solutions proposées le 29/06/2011 au Barreau de Beyrouth
24. Document présenté par le président Ghaleb Ghanem, un membre du Conseil Suprême de la Magistrature, et Président de la Commission de Législation et de Justice (les affaires des juges au Liban)
25. L'Accord du Caire – l'Accord du 17 mai - l'Accord de Taëf - l'Accord de Doha.
26. Me. Tony Mikhael 04/07/2014 [www.maharatnews](http://www.maharatnews)
27. Dr. Salah Hanin lors d'une interview télévisée le matin -LBC
28. Avocat Adel Boutros - un guide sur l'établissement et la délivrance de la presse écrite (justice)
29. Les médias au Liban, à la promotion de la liberté d'expression
30. Imad Bazzi a été interrogé par le bureau de lutte contre la cybercriminalité pendant une investigation qui a duré pour trois heures suite à une plainte déposée contre lui par un ancien ministre dans le contexte d'un article qui a été publié le 13 Décembre 2013.

31. Gebran Tueni ancien député au Parlement Libanais et journaliste, et Samir Kassir, professeur à l'Université et journaliste d'Annahar.
32. Indicateurs de durabilité des médias pour les années 2010/2012
33. Un article intitulé «Vers un code de déontologie pour régler les médias arabes», publié dans le livre des nouveaux médias et le processus du changement social et politique dans le Monde Arabe (Magda Abu-Fadil, Directrice du programme de formation au journalisme, Université Américaine de Beyrouth).
34. L'équipe d'enquête au sein du programme « la corruption » présenté par la journaliste Ghada Eid, et celle de Riad Kobeissi diffusés sur la chaîne Al Jadeed- l'équipe d'enquête de Joe Maalouf sur LBC, l'équipe d'enquête de Firas Hatoum sur LBC.
35. Isam Salman, les partis politiques au Liban (Beyrouth: Le Centre arabe pour l'Etat de droit et l'intégrité).
36. Farid Al Khazen, les partis politiques au Liban (Beyrouth: Centre libanais d'études politiques, 2002)
37. Shaukat Ashti, les partis politiques dans le monde arabe (Beyrouth: Centre libanais d'études politiques, 2006).
38. L'Association Libanaise pour la promotion de la transparence- pas de corruption (LTA), le contrôle des dépenses électorales : un pas vers la réforme, le guide d'observateur (Beyrouth: Assemblée 0,2009)
39. Fouad Makhzoumi, Président du Parti du Dialogue National, les Partis et la Démocratie au Liban
40. La fonction publique et la gestion des ressources humaines, Fawzi Hobeish ancien ministre - Publications Sader
41. Leah Azzi – [www.lebanondebate.com](http://www.lebanondebate.com) 8 Avril 2014
42. La lumière monétaire étrangère cherche à acheter les voix libanaises- Robert. F Worth, New York Times
43. Abbas Salih– Les partis au Liban : mini-Etats plus riches et plus puissants que l'Etat [www.jammoul.net/forum/showthread.php?21264](http://www.jammoul.net/forum/showthread.php?21264) - 4/3/2012
44. Études "Labora", [www.laboraonline.com-newsiteplus-étude](http://www.laboraonline.com-newsiteplus-étude). Jumana Naser – Al ousbou' al 'arabi, 21/03/2012.
45. Bassam Kantar, "ISO dans le secteur public libanais", [www.al-akhbar.com/mode](http://www.al-akhbar.com/mode), la société et l'économie du nombre de 2089 (Août 28 / Août 2013)
46. Président de la Commission parlementaire de l'Administration et de la Justice Robert Ghanem - [www.almustaqbal.com/v4/Article.asfox](http://www.almustaqbal.com/v4/Article.asfox)
47. Député Sami Gemayel 04/09/2014, [www.elmarada.org/politics/latest-news](http://www.elmarada.org/politics/latest-news)
48. Ayman Muhanna - Directeur de «Skyes» Fondation 03/05/2013 [www.sawtaljabal.com/ar/detailsnews.php](http://www.sawtaljabal.com/ar/detailsnews.php)
49. Abbas Saleh <http://www.jammoul.net/forum/showthread.php?21264>
50. Ghassan Falha [www.ministryinfo.gov.lb/news/politics](http://www.ministryinfo.gov.lb/news/politics)

51. Ministère des Affaires Sociales (juin 2008) – l'évaluation des organisations non - gouvernementales. Évaluation nationale, préparée par Etudes et Consultations Economiques
52. Document des indicateurs du Système National d'Intégrité (NIS Toolkit), Transparency International
53. Organisation des Parlementaires de la région arabe contre la corruption (ARPAC)

