

## Le constitutionnalisme libanais et le Moyen-Orient politico-théologique

© Chibli Mallat 2023

Nous sommes, ne l'oublions pas, dans cet Orient toujours en fermentation et littéralement malade d'intelligence et d'exégèse, une terre promise des minorités inquiètes, un haut lieu d'où montent librement vers le ciel le plus transparent, le plus étoilé, toutes les prières.<sup>1</sup>

Michel Chiha a rédigé la Constitution libanaise en 1926. Il meurt en 1954. La survie de sa constitution n'est pas banale. En 1979, tout ce qui restait de la Constitution persane de 1905-1906 a été balayé par la révolution en Iran. Cela fait de la Constitution libanaise le seul sage survivant dans une mer régionale de troubles constitutionnels incontrôlés. Pourquoi cette survie et cette continuité, comment elles sont enracinées dans le passé le plus profond du Moyen-Orient, et comment elles se sont développées au Liban et contre la région après le décès de Chiha en 1954, voici le sujet du présent chapitre.

### La profondeur du constitutionnalisme moyen-oriental

Au Moyen-Orient, où les documents écrits remontent à la fin du troisième millénaire avant notre ère, la religion a toujours été un élément de base de la société. Écrivant sur la Mésopotamie la plus ancienne, un savant de la civilisation Sumérienne/Akkadienne explique pourquoi:

Dans les sphères reflétées dans nos documents, la *religion mésopotamienne est politique*. Depuis les temps les plus reculés, les déclarations historiques sont formulées dans des métaphores religieuses, ce qui suffit à montrer que leurs aspects idéologiques étaient importantes à un niveau purement laïque.<sup>2</sup>

La scène politico-théologique a toujours été soudée, et la segmentation sociale suivant des lignes religieuses fait partie intégrante de l'espace public depuis lors.<sup>3</sup> Au lieu de citoyens / résidents / sujets libres flottant librement en tant qu'agents, nous avons des individus définis par leurs « communautés » religieuses. En l'absence d'un mécanisme de régulation entre les communautés lorsqu'elles sont mixtes, une communauté dirigeante domine le tas. Le constitutionnalisme moderne du Moyen-Orient fait face à une réalité, profondément enracinée dans son passé, qui continue de peser sur les citoyens à ce jour.

---

<sup>1</sup> LA 46.

<sup>2</sup> Nicholas Postgate, *Early Mesopotamia*, London: Routledge 1992, 479. Nous soulignons.

<sup>3</sup> Dans un contexte occidental, le chef-d'œuvre de Lucien Febvre sur *Le Problème de l'Incroyance au 16ème Siècle - La Religion de Rabelais*, Paris: Albin Michel 1937, montre la vie quotidienne inévitablement religieuse dans la société du début de la Renaissance.

Non seulement ce trait s'enracine-t-il comme un calque du Moyen-Orient depuis l'antiquité, mais sa continuité est attestée à divers moments d'une longue histoire. Un spécialiste de la première période chrétienne confirme la non-pertinence de la laïcité dans la confrontation au sein du triangle tragique composé par Pilate comme préfet romain, Caïphe comme grand prêtre de Judée, et Jésus, natif de Nazareth. La « sédition » est ce qui intéresse Pilate, Caïphe veut punir Jésus pour « blasphème », et Jésus considère que son royaume, et son procès, n'appartiennent ni à la loi romaine ni à la loi judéenne/juive. Mais même la loi romaine à l'époque était religieuse:

Sur un registre purement lexical, la caractérisation de la sédition comme un « crime romain laïc » est confuse. Le droit romain préchrétien n'avait pas de place pour le terme « laïc » ; il n'y a pas de droits « laïques », ou de crimes, dans la Rome préchrétienne. L'utilisation légale du terme « laïque » (*saecularis*) émane des chancelleries chrétiennes de l'Antiquité tardive, et le mot « laïcité » (*saecularitas*) a été mis en circulation par les chrétiens de rite latin médiéval tardif.

Dans un sens technique, Jésus n'aurait pas pu être condamné pour une infraction laïque, puisqu'aucune infraction dans la loi romaine du premier siècle n'est appelée « laïque ». Par ailleurs, aucune infraction dans la loi judéenne du premier siècle n'est appelée « religieuse ».<sup>4</sup>

La confusion entre la loi religieuse et laïque s'est poursuivie à travers les âges. Le Code syro-romain du 5ème siècle montre comment, bien avant que la loi musulmane ne mûrisse aux 8-9ème siècle, droit et religion étaient inextricables.<sup>5</sup> Cette segmentation a persisté naturellement avec l'avènement de l'islam.

Dans son vaste et séduisant portrait de l'histoire libanaise, Michel Chiha attribue à la domination musulmane la transformation d'un mode de gouvernement plus laïque incarné par l'empire romain byzantin, en Occident, et par l'empire perse sassanide en Orient, qui était un système religieux et communautaire plus strict. Indépendamment de la question de savoir si les deux grands empires vaincus par les conquêtes islamiques du septième siècle étaient « laïques » dans une acception moderne, il ne fait guère de doute que la communauté définie par la religion, et en son sein, la communauté-secte, domine l'histoire du Moyen-Orient depuis.

La segmentation politico-théologique a été démontrée en détail dans le cas de l'Égypte du Xe au XIIIe siècle à travers le prisme des communautés juives du Caire et du monde musulman plus large dans lequel elles opéraient comme une « démocratie religieuse médiévale », suivant l'expression de Samuel Goitein.<sup>6</sup> Il a été conceptualisé dans l'Empire ottoman sous le système des *millet* après les révolutions démocratiques de la fin du 18ème siècle qui ont secoué l'Europe puis le Moyen-Orient. Le système ottoman est donc un calque des systèmes précédents du Moyen-Orient: le sultan gouverne, délègue à travers le royaume les bureaucrates et les juges, tandis que les communautés religieuses reconnues ou tolérées gouvernent leurs membres sous

---

<sup>4</sup> David Loyd Dusenbury, *I Judge No One: a Political Life of Jesus*, New York: Oxford UP 2023, 203 (notes omises).

<sup>5</sup> Sur la dimension religieuse du livre de droit syro-romain, voir IMEL, 22-32.

<sup>6</sup> Samuel Goitein, *A Mediterranean Society: the Jewish Communities of the Arab World as Portrayed in the Documents of the Cairo Geniza*, 5 vols, Berkeley: University of California Press 1967–88, vol. 2, *The Community*, 1971, 5.

diverses formes qui ne menacent ou n'empiètent pas sur les décisions du suzerain en son royaume. Divers conseils d'État, généralement connus sous le nom de *diwan* (pluriel *dawawin*), sont des antichambres qui conseillaient le sultan et exécutaient ses ordres. Ces équivalents orientaux des « privy councils » et « conseils du roi » agissaient sur ordre du calife ou du sultan. Les membres du *diwan* étaient généralement nommés et révoqués à son bon plaisir.<sup>7</sup> Comme ce Moyen-Orient classique permettait aux membres des minorités de s'exprimer à travers un système compliqué de castes et de dynasties, et dans la mesure où la démocratie implique nécessairement des élections, la qualification des sociétés du Moyen-Orient comme démocratiques échoue également sur ce point. Mais il échoue un peu moins. La consultation était une caractéristique quotidienne au sein des minorités, et une caractéristique commune des dirigeants de ces minorités au calife, au sultan ou au Shah au sommet.

Le système fait donc des communautés des intermédiaires, des agents, entre l'individu et l'État, caractéristique durable qui survit le plus clairement dans les minorités associées à la théorie constitutionnelle de Chiha. La Constitution libanaise se présente comme un modèle obstiné de structures sociales moyen-orientales ancrées dans l'histoire profonde, qui considèrent toujours la personne comme un individu dans un groupe religieux fixe. La démocratie en tant qu'égalité entre les citoyens est vouée à l'échec dans un système communautaire.

Goitein était excessif dans sa description enthousiaste pour le Moyen-Orient des 10-13ème siècles comme « démocratie médiévale ». Car il n'y avait pas d'élections. Il n'est pas de démocratie sans élections.

### **Subversions électorales**

Le moyen évident de promouvoir la représentation du peuple, jusqu'à l'idéal impossible de sa pleine représentation, passe par des élections équitables et régulières pour assurer un changement démocratique des dirigeants et leur reddition de comptes. Bien qu'il puisse y avoir plusieurs personnes qui se disputent un poste officiel convoité, le concept d'une élection compétitive avec des participants votant avec une majorité (relative ou absolue) en faveur d'un candidat gagnant, n'est jusqu'à présent pas attesté dans la vie de l'histoire classique du Moyen-Orient ou de l'Islam. Dans une recherche sur les manuels gouvernementaux de l'ère islamique classique, un concept inattendu a émergé dans le choix par une communauté de son chef, un concept qui évoque un ancêtre des élections modernes. C'est le processus oublié de l'*istiham*, la répartition des parts dans les votes prononcés pour un leader parmi d'autres. Le concept était donc dans l'imagination constitutionnelle d'éminents chercheurs, mais il n'a pas pris racine dans la vie publique.<sup>8</sup> Cette exception confirme la règle de l'absence de pratique électorale dans le Moyen-Orient pré-moderne.

Il n'est pas là de surprise, car c'était également vrai en Occident jusqu'au siècle des Lumières. Il a fallu des centaines d'années pour que le « choix social » se transforme en « élection ». Une élection peut être définie comme une opération arithmétique effectuée dans un laps de temps

---

<sup>7</sup> Sur Diwan al-mazalim, voir mon 'A Middle Eastern tradition', dans Peter Cane et al. eds, *Oxford handbook of comparative administrative law*, Oxford: OUP 2021, 97-116.

<sup>8</sup> Sur ce concept d'*istihama*, voir mon 'Introduction: Three circles and a few promises' (avec Elham Fakhro), in *Promises of constitutionalism in the Gulf States, al-Abhath*, Special issue 70, 2022, 5-27, at 25-7.

relativement court pour calculer les votes exprimés dans le but de choisir un ou plusieurs gagnants parmi les candidats concurrents lors d'un scrutin convenu au préalable selon le système majoritaire, avec l'acceptation pré- et post-exercice électoral du ou des gagnants par tous les candidats. Comme la description impossible de l'éléphant dans la salle, cette définition compliquée revendiquant exactitude et exhaustivité n'ajoutera pas grand-chose à la compréhension pratique ou intuitive de ce qu'est une élection pour le simple électeur. Elle souligne néanmoins l'immense avancée que constituent les élections dans la lente progression de l'humanité vers la représentation du peuple dans l'Etat. Les élections sont une forme tardive de choix social, intimement associée au concept de démocratie en tant que réservoir circonscrit d'électeurs égaux qui se développe inexorablement pour devenir le « suffrage universel ». Les étapes de la franchise du droit de vote sur la voie d'une représentation démocratique minimale telle qu'acceptée au 21e siècle comme suffrage universel ont été lentes, hésitantes, souvent entachées de régression. Les élections sont toujours plus perfectibles sur la voie de l'égalité.

### « *Un monstre ingouvernable* »

À la lumière de ce mouvement glaciaire de l'humanité vers la démocratie, comment le constitutionnalisme libanais s'est-il comporté depuis 1926?

Un siècle après que Chiha et ses collègues ont rédigé le contrat social du pays, le constitutionnalisme libanais reste prisonnier d'un profond paradoxe.

À un pôle du paradoxe, toutes les factions, tous les dirigeants politiques ne jurent que par la Constitution et la nécessité de l'appliquer. Même les groupes les plus radicaux siégeant aux extrêmes se sont ralliés au mantra constitutionnel. Ceci, indépendamment du fait que les « extrêmes » au Liban sont contre-intuitives, car elles ne sont pas simplement des extrêmes de droite et de gauche, elles-mêmes une dichotomie mourante mais persistante dans le monde entier. L'extrémisme entre groupes opère principalement dans un cadre communautaire couvrant les quelques 18 sectes légalement reconnues dans le pays. Le chef politique d'une communauté est extrême lorsqu'il oppose sa communauté à une autre. Il y a beaucoup de ces dirigeants politiques / communautaires : maronites extrêmes, sunnites extrêmes, chiites extrêmes. Pourtant, le problème du communautarisme dans le gouvernement est qu'il n'exige pas de ses dirigeants qu'ils soient extrêmes pour que le système se fige dans l'ingouvernabilité. L'association des minorités se fonde parfois, pas toujours, dans une binarité islamo-chrétienne. C'est une réalité officielle au Liban depuis 1943, lorsque le président est devenu maronite par coutume constitutionnelle, et le Premier ministre sunnite.

Cette figure binaire a évolué régulièrement depuis les amendements constitutionnels de Ta'ef en 1990 dans un triangle infernal formé par les maronites, les sunnites et les chiites, les trois grandes communautés religieuses. Ce triangle est décrit péjorativement dans le pays comme la « troïka ». Pour le citoyen libanais, la troïka est représentée constitutionnellement par le président de la République, le président du Conseil des ministres et le président de la Chambre des députés, positionnés en équilibre. On peut voir comment les couches se superposent de manière inégale sous la Constitution: en bas, association variable des minorités en mode bi- ou trinaire; au sommet un principe strict du *numerus clausus* dans le gouvernement; tous deux superposés une la séparation des pouvoirs à la Montesquieu entre trois branches définies par leur fonction.

En bref, un pôle du paradoxe réside dans une Constitution vantée par tous dans un texte de plus en plus sacré autour duquel toutes les factions libanaises se sont ralliées sous prétexte, besoin, ou dans la croyance intime de la défendre.

L'autre pôle, c'est que le système ne fonctionne simplement pas. L'État communautaire, soutenu par une Constitution libanaise forgée en 1926, libérée des sévères chaînes coloniales en 1943 et revisitée en 1989-90 avec des amendements importants, est devenu « *un monstre ingouvernable* ».<sup>9</sup> L'ingouvernabilité d'un système fondé sur l'association de minorités est redoutable. Qu'il soit encapsulé dans deux communautés, chrétienne et musulmane, ou trois, maronite, sunnite et chiite, ou même dans des arrangements plus granulaires jusqu'à la représentation communautaire détaillée au cabinet, au parlement, au pouvoir judiciaire et à l'administration de toutes ou presque toutes les communautés, le système bloque ou risque d'être bloqué à chaque tournant.

L'histoire libanaise depuis 1926 est une chaîne continue de blocages du système. Ce qui rend le pays encore plus ingouvernable, c'est le fait que les conflits intra-communautaires sont souvent la raison pour laquelle le système bloque. Au cours du mandat, le système a été miné par la difficulté pour la Chambre des Députés de voter pour un successeur au premier président du pays parmi les dirigeants chrétiens. Debbas a été réélu en 1929, comme le permettait la Constitution de l'époque, pour un autre mandat de trois ans afin d'éviter une lutte brutale entre chrétiens. En 1932, le différend entre les deux principaux candidats maronites, El-Khoury et Eddé, a conduit au « risque » que le leader musulman tripolite Jisr prenne la tête de la République. Sous l'impulsion du patriarche maronite, la France « chrétienne » a réagi en suspendant la Constitution, et le HC Ponsot a prolongé le mandat de Debbas, avec la feuille de vigne de sa nomination en tant que président du Conseil des ministres tout en conservant son titre de président. Après la mort de Debbas en 1935, la rivalité entre El-Khoury et Eddé a dominé le microcosme de la CD pendant les 15 années suivantes. Eddé l'a emporté entre 1936 et 1941, puis Khuri entre 1943 et 1952.

Comme dans *Hamlet*, l'étranger est appelé lorsque les habitants sont à couteaux tirés. L'« arbitrage » soutenu par l'armée française sous le Mandat s'est reproduit encore et encore, poussé le plus souvent par la rivalité intra-maronite pour la présidence. Le phénomène s'est répété en 1958 par le bref « arbitrage » américain lorsque les Marines ont débarqué et soutenu la présidence du chef de l'armée, le général Fouad Chéhab.<sup>10</sup> Le système constitutionnel a de nouveau été sapé par la montée du mouvement armé palestinien au Liban après 1967 et la scission dans le pays entre la « gauche musulmane » et la « droite chrétienne », mais la bataille est restée plus aiguë sur la personne du président. « L'arbitrage » militaire syrien est ensuite intervenu pour désigner ses présidents maronites préférés entre 1976 et 1992, avec un intermède significatif d'un « contre-arbitrage » par Israël envahissant le Liban et occupant Beyrouth en 1982, assurant ainsi deux présidents successifs, le premier assassiné avant de prendre le pouvoir. Dans la dernière étape du système bloqué de gouvernance, la présidence a été le champ de

---

<sup>9</sup> Editorial, 'Liban : l'Etat, monstre ingouvernable', *Le Monde*, 30 Novembre 2020.

<sup>10</sup> Sur la présidence de Fouad Chéhab, voir dans la bibliographie les livres de Bassem al-Jisr et Nicolas Nassif en arabe, et de Stéphane Malsagne en français, ainsi que le site FouadChehab.org

bataille entre les prétendants maronites soutenus par l'Irak (1989-90), puis à nouveau par la Syrie (1990-2005). La Révolution libanaise du Cèdre a brièvement affaibli le contrôle syrien en 2005, mais les présidents suivants sont restés une expression de domination extérieure, iranienne plutôt que syrienne, jusqu'à ce qu'un autre bouleversement majeur commence en octobre 2019.

Cette lecture hâtive et lapidaire est centrée sur les batailles présidentielles maronites qui ont détruit le pays au cours d'un siècle de constitutionnalisme. On se souvient que la dénomination confessionnelle d'un président maronite n'a jamais été inscrite formellement dans le texte. La notion reçue, également non écrite, est celle du Pacte national (*al-mithaq al-watani*) conclu par Béchara El-Khuri et le président du Conseil / Premier ministre Riad al-Solh en 1943, suivant lequel le président serait à jamais maronite et le Premier ministre à jamais sunnite. Lorsque le statut historiquement marginal des chiites hérité de l'Empire ottoman a pris fin par la reconnaissance de la communauté par les Français en 1926 lors de la rédaction de la Constitution, les graines de la troïka actuelle ont été semées.<sup>11</sup>

Chiha a vu les inconvénients d'une constitution communautaire, comme la plupart de ses contemporains. L'une de ses réponses persistantes était dans le passage assagissant du temps. Que le temps apaise la nation contre les communautés, beaucoup l'espéraient. Mais le passage du temps peut aussi avoir l'effet inverse, et Chiha le savait. Un premier exemple tragique est la disparition quasi totale de citoyens juifs dans le pays, qui a commencé à la suite de la défaite arabe contre Israël en 1967, et s'est accélérée avec le début de la guerre en 1975. Une communauté qui se réduit à quelques résidents ne peut prétendre à une représentation au gouvernement. Le principe est également vrai pour les grandes communautés. Le dernier recensement officiel a été effectué en 1932, six ans après la mise en place de la Constitution. Il s'agissait du dernier recensement officiellement effectué dans le pays. Suite au recensement qui l'a précédé en 1922, sur lequel la première loi électorale du CR était basée, il était clair que les chrétiens perdaient du terrain numérique au profit des musulmans.

Quand il s'agit de chiffres, tout changement est troublant dans une démocratie. Une république, c'est-à-dire une démocratie, c'est-à-dire un système représentatif, c'est-à-dire la règle de la majorité, est souvent minée par des changements dans le nombre et leur perception par les groupes généralement dominants, qui se voient assaillis par la montée des « minorités » ou par une forte immigration. Il s'agit d'une règle universelle, toujours fonction du temps et de ses effets sur la démographie. Sa manifestation au Liban, dans sa forme la plus fondamentale, est l'illégitimité de la domination chrétienne lorsque les maronites ne sont plus une majorité relative et que les chrétiens ne sont plus une majorité absolue. Mais la réalité est plus complexe en raison du triangle de trois grandes communautés, par opposition au système binaire qui prévalait avant 1975. Cela ne résout pas l'énigme chrétienne ou maronite, mais cela la rend parfois secondaire par rapport à la rivalité entre sunnites et chiites.

---

<sup>11</sup> Sur le positionnement chiite pendant le mandat français pour et contre le Grand Liban, Tamara Chalabi, *The Shi'is of Jabal 'Amil and the New Lebanon*, New York: Palgrave-McMillan 2006, esp. chapter 5, 'Out of the margins: Political and religious integration', 115-138, et l'octroi par de Jouvenel de la reconnaissance officielle des chiites, pour la première fois de son histoire, comme l'une des communautés religieuses du pays, par un décret du HC publié le 27 janvier 1926. Id. 130.

Chiha croyait fermement au Liban en tant que l'alpha et l'oméga de ses habitants. Même les corrections de ses brouillons sont éloquents sur le sujet. Elles montrent un auteur désireux de perfectionner et d'affiner ses expressions dans une tâche qu'il avait à cœur. Certaines de ses formules sonnent aussi vraies et nécessaires aujourd'hui qu'elles l'étaient lorsqu'elles étaient écrites, par exemple celle qu'il a insérée au début de l'article 2 : « Aucune partie du territoire libanais ne peut être aliénée ou cédée ». <sup>12</sup> C'est un exemple d'inquiétude persistante, quoique sans doute superflu dans le contexte d'un État qui n'est pas, comme le Liban, l'objet de convoitises voisines affichées. Cette insistance explique aussi la qualification centripète du tout premier article dans le premier manuscrit de Chiha : « Le Grand Liban est un Etat unitaire indépendant ». <sup>13</sup> Le mot « unitaire », qui reste à ce jour dans le texte, reflète le contexte troublé du Liban en 1925-6, entre les appels à l'unité avec la Syrie et la séparation de certaines parties du pays de la carte libanaise arrêtée en 1920, en particulier Tripoli à l'époque. <sup>14</sup>

Cela ne veut pas dire que les problèmes avec les voisins du Liban se termineront de sitôt. <sup>15</sup> Dans l'expression du premier président du Conseil constitutionnel libanais, il est regrettable que « les voisins du Liban ne soient pas la Suède et la Norvège ». <sup>16</sup> La domination de la Syrie sur le Liban après Ta'ef signifie que la démocratie a été dépouillée de ses éléments les plus fondamentaux jusqu'au retrait des troupes syriennes en 2005 à la suite de la Révolution du Cèdre. Dans le sud jusqu'en 2000, le territoire libanais sous occupation israélienne était gouverné militairement depuis Tel-Aviv. Au nord de cette ligne, la Syrie gouvernait d'une main de fer. Les trois principaux postes au sommet du pays, et plusieurs postes au sein du gouvernement et de l'administration, ont été désignés sur la demande directe des dirigeants syriens.

Une option importante, qui n'est mentionnée que superficiellement dans le présent livre, tourne autour du territoire et des frontières. Le Liban a été découpé dans l'Empire ottoman, comme d'autres parties transformées en Etats-Nations. En réaction, une Syrie unie, l'unité panarabe, l'unité panislamique, y compris le Liban, ont entraîné un débat lancinant sur la situation existentielle du pays : seul, au sein de la Syrie, dans le Levant élargi, dans le monde arabe, en Méditerranée, en Asie, dans le monde islamique ? Il y avait même des groupes chrétiens actifs qui préconisaient un retour à un Liban plus petit où ils resteraient une majorité numérique. Cette option a été surnommée péjorativement Marounistan, pour Etat des Maronites. <sup>17</sup> Elle reste actuelle et prend d'autres formes, telles que des appels au fédéralisme compris comme une

---

<sup>12</sup> DOC 1, insertion at Art.2= Constitution of 1926, Art.2.

<sup>13</sup> 'Le Grand-Liban est un Etat unitaire indépendant.' (DOC 1, Art. 1) = 'Le Liban est un État indépendant, unitaire et souverain.' Constitution of 1926, Art. 1.

<sup>14</sup> Dans la tradition comparative, ce n'est que lorsque les pays sont menacés dans l'intégrité de leur territoire que cette insistance sur l'intégrité et l'unité d'un pays est affichée. L'antécédent le plus célèbre apparaît dans les constitutions françaises successives. La Constitution de 1791, promulguée alors que la France était une monarchie, mentionne que « le Royaume est un et indivisible ». (Texte adopté par l'Assemblée constituante le 4 septembre 1791), mais il est vrai que l'unité du Royaume a longtemps été une expression de la centralisation française contre les séparatismes régionaux.

<sup>15</sup> Voir mon petit article, 'Trouble with the neighbours', *Index on Censorship*, 5, 2000, 158-60; et la formulation expressive dans le titre de Ghassan Tueni, *Liban, Une Guerre pour les Autres*, Paris: Lattes 1985.

<sup>16</sup> Wajdi Mallat (d.2010), en conversation privée.

<sup>17</sup> Sur l'esprit de l'allure de rupture du « Marounistan » à la fin des années 1970, Jonathan Randal, *Going All the Way : Christian Warlords, Israeli Adventurers, and the War in Lebanon*, New York: Viking 1983. Sur le concept souvent mal compris de fédéralisme au Moyen-Orient, voir mon '[Federalist Dreams for the Middle East](#)', *Lawfare*, 16 Août 2018 (en ligne)

confédération lâche à l'américaine d'avant 1787, avec un gouvernement central malingre et des frontières difficiles entre les régions fédérées. En outre, les relations avec les voisins immédiats, la Syrie en particulier, sont restées tendues depuis le Mandat. Michel Chiha a écrit plusieurs chroniques sur cette relation. Et tout en soutenant tout au long d'une forte indépendance territoriale et politique du Liban, il a laissé la place à des relations économiques, voire monétaires, étroites avec la Syrie.<sup>18</sup>

Alors que la montée du Liban État-Nation continue d'être troublée par ses voisins proches et moins proches, sa continuité dans ses frontières de 1926 ne fait plus de doute ou, en termes plus prudents, ne fait plus l'objet d'un débat constant. Le nœud de la controverse existentielle en cours est de savoir comment gouverner le territoire à l'intérieur de ces frontières.

Une discussion sérieuse sur la réforme ne pourrait avoir lieu lorsque l'ombre lourde des pays étrangers obscurcissait le paysage local, ni sérieusement tant que le monopole de la violence n'est pas pleinement exercé par l'État. Néanmoins, le constitutionnalisme libanais appelle à une certaine anticipation spéculative, d'autant plus que le pays continue d'être un monstre ingouvernable.

Il n'y a pas eu de pénurie de programmes de réforme, en particulier constitutionnels, au cours du siècle dernier. Avant et pendant les débats constitutionnels enregistrés, et dans les documents de Chiha, la discussion centrale portait sur l'égalité des citoyens dans l'espace public, principalement en tant qu'électeurs et élus. Ils ne pouvaient échapper à la répartition des postes au sommet et dans l'administration à travers le prisme dominant des communautés.

Le débat n'a pas bougé d'un pouce depuis 1926. En faveur de la pleine égalité, qui privilégie le mérite sur l'appartenance communautaire, se trouve un appel laïque profond. On peut le rencontrer déjà dans les manœuvres anticléricales de style Troisième République chez le HC Maurice Sarrail, lorsqu'il a cherché à mettre en vigueur dans une loi électorale sans référence confessionnelle. À première vue, ce système laïc égalitaire basé sur le citoyen était et reste la règle dans les démocraties occidentales. Le penchant pour la laïcité est aussi une expression du nationalisme dans ses traits fondamentaux. Ainsi que Chiha l'a décrit, ce que les communautés perdent, la Nation le gagne. Cette croyance s'inscrit dans une philosophie libérale qui marque le détachement des Lumières européennes de la religion. Il s'est approfondi au cours de deux siècles sur le clivage dominant entre la gauche et la droite, mais le clivage a toujours été tempéré par des segmentations plus raffinées. Être à droite n'implique pas nécessairement la défense d'un gouvernement sans religion, et donc sans communautés religieuses. En France, les « républicains » depuis la libération française sont dans l'ensemble du côté droit du spectre politique, parfois plus nettement laïques que certains adhérents des appels « socialistes » du christianisme caritatif. Au Liban, la gauche s'est développée pendant la majeure partie du 20ème siècle, dominant le débat public sur les réformes constitutionnelles de l'indépendance à 1976, prônant une laïcité à part entière dans les trois branches du gouvernement et dans l'administration. Bien que porté par un soutien populaire large culminant dans les premières semaines de 1976, l'appel à la laïcité n'a mené nulle part. Depuis lors, le plaidoyer laïc et égalitaire pour la laïcité s'est estompé comme une utopie impossible contre la montée de l'islam

---

<sup>18</sup> Les liens économiques avec la Syrie sont discutés dans plusieurs éditoriaux de Chiha, voir e.g. Chiha, ch \_ above. Cet aspect du débat public dans le pays n'est pas abordé plus avant dans ce livre.



politique et les replis chrétien et juif dans la région, jusqu'à ce qu'il soit ravivé lors des grandes manifestations de rue en octobre 2019 au Liban, et en Israël quatre ans plus tard. Il est là un mouvement de pendule de longue durée à surveiller.

### **Les avantages du constitutionnalisme confessionnel**

Tout en dénonçant la difformité d'un monstre ingouvernable, certaines réserves importantes doivent être signalées, d'abord guidées empiriquement par des élections relativement libres et la réalité de la liberté d'expression au Liban, contrairement à la grande majorité des pays du Moyen-Orient. Car la liberté d'expression dépend au Liban du système communautaire également. Dans un État opposé au dirigeant unique, même avec de puissants pouvoirs généralement associés à la présidence, les freins et contrepoids fonctionnent sur une base confessionnelle. Lorsqu'une personne critique un dirigeant, elle critique inévitablement un leader confessionnel. En pratique, cela permet aux membres d'une autre communauté d'être protégé par « son » propre leader, également confessionnel. Lorsqu'un débat politique plus féroce s'installe, tous les dirigeants politiques et leurs partisans deviennent l'objet de critiques de la part d'autres dirigeants politiques et de leurs partisans. Alors que le sectarisme s'approfondit, la cacophonie de la critique brouille le débat en le rendant libre.

La liberté est donc puissamment servie par le confessionnalisme. Il y a d'autres qualifications positives du confessionnalisme constitutionnel, notamment le fait que le ou les dirigeants libanais sont officiellement représentatifs de l'ensemble du pays et sont élus par une circonscription plus large que la leur. Ce fait est établi dans toutes les circonscriptions électorales. Comme le note une analyse subtile du système politique libanais, « [l]e critère de responsabilité de l'exécutif devant la Chambre des députés doit être analysé à la lumière d'une donnée essentielle, le communautarisme institutionnalisé ou encore l'institutionnalisation du communitarisme. Sans doute les effets de ce dernier auraient pu être amoindris par le scrutin de liste (le collège électoral étant unique à l'intérieur de chaque circonscription) *et par le fait que chaque député est élu par des électeurs étrangers à sa propre communauté.* »<sup>19</sup> La plupart des députés élus dans des circonscriptions populaires mixtes doivent se plier à un électorat qui n'est pas exclusivement de la même confession qu'eux. Ce trait électoral important représente la facette moins confessionnelle du système.

Du point de vue de la représentation démocratique, ce trait assure une certaine cohésion nationale au pays. Au sommet, la représentation par des fonctionnaires libres d'allégeance politique est renforcée par des freins et contrepoids constitutionnels. Ce facteur permet au pays une cohésion sociale minimale, tout en reproduisant la faiblesse structurelle et la fragmentation inhérente au confessionnalisme. D'où l'utilité du mot consociationalisme, qui, évoquant un accord consensuel, permet des vetos inscrits constitutionnellement d'une partie de la société contre la « tyrannie de la majorité » sur la prise de décision dans l'État. Si elles ne sont pas acceptées par les grandes communautés, toutes les décisions législatives ou administratives de l'État sont bloquées

---

<sup>19</sup> Maurice Flory et al. eds., *Les Régimes Politiques Arabes*, Paris 1990, chapitre sur le Liban par Bahgat Korany, 314-5. (nous soulignons)

et leur imposition étouffée.<sup>20</sup> La manifestation formelle et pratique de cette réalité constitutionnelle peut être observée quotidiennement au Liban sous la double signature du président (en tant que chrétien maronite) et du Premier ministre (en tant que musulman sunnite) pour tous les décrets, suivant l'imprimatur du Parlement et de son président (en tant que chiite musulman) lorsqu'il s'agit également de lois.

## Ta'ef

Il est temps d'examiner les amendements constitutionnels introduits en 1990. Un amendement constitutionnel est souvent le révélateur tangible du succès des réformistes. Les partisans de toute réforme institutionnelle n'avaient pas réussi à changer le système depuis la fin de la tutelle française en 1943. La seule exception est celle de l'accord de Ta'ef, conclu entre les factions libanaises belligérantes réunies sous l'égide saoudienne en 1989. Ta'ef marque la fin (relative) des guerres civiles et étrangères au Liban. La partie nationale de l'accord a été incorporée dans des amendements constitutionnels adoptés l'année suivante.<sup>21</sup> Les principaux changements de Ta'ef ont limité le pouvoir présidentiel dans le système bicéphale et ont établi un conseil constitutionnel, tous deux entrés en vigueur depuis. Pour nos besoins, il a surtout fourni une réforme « laïque » hypostatique qui est toujours une tarte dans le ciel plus de trente ans plus tard.

Les constitutionnalistes libanais, et les dirigeants politiques en général, convergent sur une compréhension commune de Ta'ef. Ils ont tendance à convenir que les pouvoirs du président de la République ont été diminués et que les chrétiens du Liban ont été privés de leur pouvoir auparavant supérieur dans le pays. Ils conviennent également que le système constitutionnel a été enrichi par la mise en place d'un conseil constitutionnel, inspiré de la France, dont la tâche dans le cadre d'une procédure spéciale est de rejeter les lois qui violent la Constitution. Ils soutiennent également le mantra général selon lequel les réformes non réalisées requises par Ta'ef devraient être mises en œuvre.

Le nœud du débat constitutionnel, nous l'avons vu dans notre analyse des textes de 1926, est celui de l'art. 95 de la Constitution libanaise. Le nœud de la route de Ta'ef pour sortir de l'impasse constitutionnelle réside dans son remplacement.

Le lecteur se souviendra du texte original de l'article :

A titre transitoire et conformément aux dispositions de l'article 1er de la Charte du Mandat et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront

---

<sup>20</sup> Il n'y a pas d'équivalent exact en arabe au concept de consociationalisme. L'expression la plus proche est *al-dimuqratiyya al-tawafuqiyya*, concordance (comme dans la démocratie de concordance suisse) ou démocratie consensuelle.

<sup>21</sup> Techniquement, il s'agit de deux types différents d'accord. Ta'ef a été signé par la plupart des seigneurs de la guerre de l'époque, ainsi que par d'autres dirigeants moins belligérants, sous le parrainage du Royaume d'Arabie saoudite. Le texte initial de Ta'ef est connu sous le nom de *Wathiqat al-wifaq al-watani*, le Document d'Accord National. Les amendements ont été introduits l'année suivante dans la Constitution par un vote des députés en vertu de l'art. 77. L'accord de Ta'ef comportait une dimension étrangère, qui comprenait essentiellement le retrait des troupes syriennes jusqu'à la lisière de la Bekaa en décembre 1992, un engagement qui n'a pas été honoré. Il comprenait également un certain nombre d'autres dispositions internes, qui ont été dans l'ensemble incorporées dans le texte de la Constitution en 1990.

équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du ministère sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'Etat.<sup>22</sup>

Ta'ef l'a remplacé par un amendement un peu bavard:

Art.95- La Chambre des députés élue sur une base égalitaire entre les musulmans et les chrétiens doit prendre les dispositions adéquates en vue d'assurer la suppression du confessionnalisme politique, suivant un plan par étapes. Un comité national sera constitué et présidé par le Président de la République, comprenant en plus du Président de la Chambre des députés et du Président du Conseil des ministres, des personnalités politiques, intellectuelles et sociales.

La mission de ce comité consiste à étudier et à proposer les moyens permettant de supprimer le confessionnalisme et à les présenter à la Chambre des députés et au Conseil des ministres ainsi qu'à poursuivre l'exécution du plan par étapes.

Durant la période intérimaire:

A- Les communautés seront représentées équitablement dans la formation du Gouvernement.

B- La règle de la représentation confessionnelle est supprimée. Elle sera remplacée par la spécialisation et la compétence dans la fonction publique, la magistrature, les institutions militaires, sécuritaires, les établissements publics et d'économie mixte et ce, conformément aux nécessités de l'entente nationale, à l'exception des fonctions de la première catégorie ou leur équivalent. Ces fonctions seront réparties à égalité entre les chrétiens et les musulmans sans réserver une quelconque fonction à une communauté déterminée tout en respectant les principes de spécialisation et de compétence.

En plus de l'art. 95, les nouveaux articles pertinents sont l'art. 22 et art. 24. La première crée un Sénat dépendant du mécanisme établi par le processus détaillé à l'art. 95:

Article 22 - Avec l'élection de la première Chambre des députés sur une base nationale et non confessionnelle, un Sénat sera créé où seront représentées toutes les familles spirituelles; ses attributions seront limitées aux questions nationales d'intérêt majeur.

Le nouvel article 24, à son tour, confirme la parité au Parlement entre les deux grandes religions, avec une segmentation supplémentaire basée sur les sectes et la géographie.<sup>23</sup> D'un point de vue

---

<sup>22</sup> Les amendements postérieurs à l'indépendance ont supprimé la clause faisant référence au mandat français.

<sup>23</sup> L'article 24 est également long et légèrement redondant avec l'article 95 : « La Chambre des députés est composée de membres élus dont le nombre et les modalités d'élection seront déterminés par les lois électorales en vigueur. En attendant l'élaboration par la Chambre des députés d'une loi électorale sans contrainte confessionnelle, les sièges parlementaires seront répartis conformément aux règles suivantes:

a) A égalité entre chrétiens et musulmans.

b) Proportionnellement entre les communautés de chacune de ces deux catégories. [c'est-à-dire les différentes confessions chrétiennes (les plus importantes étant les catholiques grecs-orthodoxes et melkites, et, du côté musulman, les sunnites, les chiites, les druzes et les alaouites)].

c) Proportionnellement entre les régions.

A titre exceptionnel, et pour une seule fois, les sièges parlementaires vacants à la date de la publication de la présente loi ainsi que les sièges qui seront créés par la loi électorale, en application du principe de l'égalité entre

électoral, le ratio emblématique de 6 à 5 pour les députés chrétiens par rapport aux députés musulmans au Parlement ne pouvait plus tenir, compte tenu des troubles vécus pendant quinze ans, de la diminution démographique des chrétiens et des erreurs politiques des dirigeants maronites. Il a été remplacé à Ta'ef par un nombre égal pour les deux, dans une réplique exacte, deux cents ans plus tard, du Conseil de Beyrouth de 1834.

Ces articles nous rappellent à quel point la loi électorale est pertinente dans le jeu des chiffres. Nous avons vu comment les lois électorales depuis 1922 ont connu une succession de changements traumatisants et souvent arbitraires. Cela a commencé avec le CR à 30 ans, puis a zigzagué entre 25 et 99. Le changement de 1992 était tout aussi arbitraire. Afin que Ta'ef puisse créer une parité entre chrétiens et musulmans dans la Conférence du désarmement, le nombre de députés, qui était resté stable à 99 (54 chrétiens contre 45 musulmans dans le rapport 6 pour 5), a été porté à 108, soit le double du nombre de 54.<sup>24</sup>

Plusieurs changements apportés par Ta'ef ajoutent une complexité notable à une structure décisionnelle déjà surchargée.

La première question découle de la création éventuelle du Sénat et de la relation entre une CD non-confessionnelle et un Sénat confessionnel pour le passage de toute législation. Dans plusieurs pays bicaméraux, la question est résolue par une navette, et dans le cas de la Constitution de 1926, la CD et le Sénat se sont réunis à diverses occasions en Congrès. Le système n'a duré qu'un an et s'est avéré impraticable. Un Sénat ne pourrait qu'ajouter une couche de complications à un système déjà byzantin et souvent bloqué. Nous avons vu comment Chiha était opposé au Sénat. Il n'est pas clair que les électeurs de Ta'ef aient accordé beaucoup d'attention à l'embûche ajoutée à un système déjà constamment grippé.<sup>25</sup>

Une deuxième difficulté a été ignorée par tous les participants de Ta'ef, qui est la laïcité au sein de l'exécutif. Lorsque l'égalité et le mérite sont censés prévaloir dans la République, comme le veut l'Art. 7 de la Constitution – inchangé depuis que Chiha l'a écrit dans les premières semaines de 1926 --, la prise de décision au sommet, alias le pouvoir exécutif, doit également être laïque. Ta'ef a tergiversé. À l'exception de la mention à l'Art. 95 de la spécialisation et la compétence dans la fonction publique dans les postes administratifs, un amendement qui reste largement ignoré avec l'enracinement du communautarisme dans la société et le gouvernement, les trois présidences ne sont pas mentionnées expressément. S'ils devaient être visés par un changement de fond, une telle proposition se heurterait immédiatement à un mur infranchissable. La parité entre chrétiens et musulmans, qui est censée être la règle si et lorsque les articles 24 et 95 s'appliquent, confronte la triade de base des présidences dans une inapplicabilité structurelle insoluble, en tout cas insolvable par Ta'ef.

---

chrétiens et musulmans, conformément au Document d'accord national [Ta'ef], seront pourvus par nomination en une seule fois par le Gouvernement d'Union Nationale à la majorité des deux tiers.

La loi électorale déterminera les modalités d'application de cet article. »

<sup>24</sup> Ta'ef a fixé le nombre de députés à 108 (le double des 54 chrétiens depuis 1960), mais la loi électorale de 1992 l'a porté à 128. L'augmentation était probablement due à la volonté du gouvernement syrien de renforcer la petite secte des Alaouites musulmans dans le Nord en augmentant le nombre total de députés de la Conférence afin de justifier la création de deux sièges alaouites au lieu d'un.

<sup>25</sup> Les procès-verbaux des réunions de Ta'ef n'ont jamais été publiés, qui se trouvaient chez le président du Parlement à l'époque, Husain al-Husseini, décédé en 2023.

Le troisième problème, également passé sous silence à Ta'ef, concerne la forme et les mécanismes d'une loi électorale destinée à aboutir à une CD laïque. Lorsque Paris a écarté Sarrail en 1925, il y avait de bonnes raisons de l'empêcher de saper le système confessionnel avec une loi électorale sécularisée, et la Constitution de 1926 a confirmé le statu quo. L'attitude schizophrénique des électeurs et constituants de 1926 reste vraie cent ans plus tard. Comme eux, (presque) tout le monde au Liban dit son opposition au communautarisme, mais (presque) tout le monde désapprouve toute limitation au pouvoir de leur communauté. Cette peur n'est pas non plus irrationnelle, comme nous le verrons en comparaison avec le reste de la région. Le modèle communautaire libanais a mieux fonctionné, malgré sa difformité, que *tous les* autres pays du coin.

Bonne chance au constitutionnaliste qui cherche à concevoir une loi électorale laïque acceptée par la population en général. Il y a eu plusieurs tentatives pour arriver à une meilleure loi électorale, elles ont toutes échoué.<sup>26</sup> Le plus grand défi est probablement l'élaboration d'une loi électorale nationale qui puisse dissiper la crainte de groupes discrets définis par leur confession, en particulier parmi les chrétiens libanais. Compte tenu des tendances démographiques, une telle loi est sans doute tout simplement impossible à concevoir.

### **Constitutionnalisme libanais et moyen-oriental**

Dans un cadre plus large, le long chemin vers la Constitution libanaise a commencé avec la Constitution américaine de 1787 comme consécration écrite du contrat social dans une république. Les constitutions écrites sont devenues la norme pour la grande majorité des États occidentaux et ont été lentement ajustées et adoptées dans le reste du monde.

Pour récapituler:<sup>27</sup> au Moyen-Orient, des documents constitutionnels existent depuis 1829 en Égypte et 1832-4 au Levant, mais l'état de la recherche plaçait le premier texte proto-constitutionnel dans la loi fondamentale tunisienne de 1861, qui a suivi une déclaration des droits en 1857, elle-même un calque du Khatti-Hemayun ottoman de 1856. Les deux « rescrits » ottomans, l'un appelé Gulhane en 1839, l'autre Khatti-Hemayun en 1856, ont été façonnés comme des déclarations de droits, mais une constitution complète n'a été adoptée officiellement par l'Empire qu'en 1876. Elle a été suspendue presque immédiatement par le sultan et remise en vigueur en 1909 lorsque les Jeunes Turcs ont pris le pouvoir, avec l'élection d'un Parlement des Emissaires à travers l'Empire qui a duré jusqu'à la première guerre mondiale. Pendant ce temps, un processus constitutionnel dans l'autre grand empire, la Perse, s'est développé de 1905 à 1911, lorsque le Shah a suspendu le parlement élu sur la base du texte constitutionnel de 1906, gelant le processus jusqu'à ce que la révolution de 1979 balaye la Constitution persane. Des développements parallèles ont eu lieu en Égypte, de 1829 jusqu'à la Constitution de 1923.

---

<sup>26</sup> Toutes les modifications effectives ou tentées de la loi électorale depuis 1926 ont été conçues sous la tente confessionnelle. Même la « Commission nationale pour la réforme électorale de Boutros » (du nom de son président, l'homme d'État Fouad Boutros, décédé en 2016), chargée de fournir des options pour améliorer le système électoral, opérait sous cette tente.

<sup>27</sup> Voir la section 'constitution, *dustur*' au chapitre un, et les trois premiers chapitres.

Que ce soit à Tunis, au Caire, à Beyrouth ou à Istanbul, tous ces textes ont d'abord été inspirés par les Lumières européennes, y compris l'héritage en dents de scie de la Révolution française, parvenue en Égypte comme contribution truquée de la France républicaine dans les valises d'une occupation napoléonienne brutale qui a marqué la naissance du Moyen-Orient moderne en 1798.

Indépendamment de la première histoire du constitutionnalisme moyen-oriental moderne, le texte libanais de 1926 marque par sa longévité un modèle constitutionnel unique en droit constitutionnel comparé, l'« association de minorités » telle que décrite par Chiha.

Sur le plan théorique, l'expression est doublement imprécise. Le Liban est peut-être une association de minorités sociologiquement ou historiquement, mais il ne l'a jamais été exactement sur le plan constitutionnel. « Association des minorités » est imprécis parce que si toutes les « minorités » étaient associées, le terme minorité est erroné, car quelle est la majorité dans ce cas? Il ne suffit pas de dire que le groupe le plus important numériquement est la majorité, ou même une majorité relative, parce qu'il n'y a pas de majorité dans un pays défini comme association de minorités. Chiha, dans sa sagesse, savait que les chrétiens ne pouvaient pas imposer leur volonté quand il a écrit la Constitution, même s'ils étaient la majorité numérique à l'époque. Il savait aussi que « l'association des minorités » était un concept approximatif.

Le concept est également imprécis car « associé » est un terme élastique. La constitution de Chiha, comme toute constitution, incorpore la séparation des pouvoirs de Montesquieu sous le modèle LEJ(F)ARC. Lorsque Chiha l'a superposée aux « minorités », il a effectivement introduit une couche d'ordre montesquvien sur une description fluide de groupes numériquement inégaux définis par leur confession religieuse. Chiha a peut-être pu utiliser le mot minorités pour éviter de dire « confession », terme rétrograde. Il n'empêche que la minorité dont il parle est une unité sociale définie par la cohésion de ses membres et leur appartenance à une sous-unité religieuse spécifique, qui est la secte, ou la confession, ou la communauté, ou la *ta'ifa*, tous vocables portant ici la même dénotation. Quelle que soit la terminologie, le système tel qu'il est conçu dans la Constitution libanaise ne donne pas, constitutionnellement, une supériorité ou une domination à un groupe sur l'autre, même si le groupe est aussi petit que la propre communauté « latine » de Chiha. Né dans une famille chaldéenne, Chiha était de rite « latin », le seul siège consacré aux « minorités, *aqalliyāt* », lorsqu'il s'est présenté comme candidat au siège de Beyrouth en 1925. Bien que la taille de la communauté importe évidemment, le système constitutionnel au Liban est une « association inégale de groupes égaux », ou encore un « vivre ensemble » de groupes définis par la naissance de leurs membres dans une confession religieuse donnée, *sans qu'aucun groupe ne soit considéré supérieur à un autre*.<sup>28</sup> Cette réalité est

---

<sup>28</sup> « Vivre-ensemble », pour le *ta'ayush* arabe, est un trope important du 21<sup>ème</sup> siècle, mis en avant en particulier par le leader militant laïc Samir Frangieh (d.2017), voir par exemple son *Voyage au bout de la Violence*, Beyrouth: L'Orient des Livres 2011, 137-50. Les termes « vouloir vivre en commun », semblables au « désir de vivre ensemble », sont un vieux topos qui rappelle au moins la définition de la nation de Renan dans un discours fondateur en 1882 : « Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses, qui sont en vérité une seule et même chose, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'un est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession partagée d'un riche héritage de souvenirs ; L'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à affirmer l'héritage que l'on a reçu indivis. » Ernest Renan, 'Qu'est-ce qu'une Nation?', Paris: Calmann Lévy 1882, 27 (version en ligne sur Wikisource). Le fait est que tout pacte social est censé permettre aux gens de vivre ensemble, donc « désirer vivre ensemble » est redondant avec une constitution. En principe, aucune constitution n'est concevable sans que les citoyens souhaitent y vivre ensemble.

fondamentalement différente du système ottoman des *millet*, ou du régime politique lors de l'apogée du califat, ou encore celui du Proche et Moyen-Orient préislamique.

Le constitutionnalisme progresse à un rythme glaciaire. Les nuances sont toutes dans ses ruptures. Dans le cas libanais, Ta'ef a ajusté le nombre de sièges de la CD et légèrement diminué les prérogatives de la présidence maronite, tout en créant un conseil constitutionnel qui s'est avéré généralement incapable d'apporter des solutions aux impasses les plus graves dans lesquelles se trouvait le pays. Pourtant, la structure conçue par Chiha a survécu, qui est inscrite dans deux siècles de développements institutionnels au rythme glaciaire, et enracinée dans des millénaires d'enracinement religieux dans les sociétés du Moyen-Orient.

Empiriquement, on peut facilement observer que les Libanais ont survécu mieux que toutes les autres constitutions de la région. Compte tenu des tourbillons perpétuels, des coups d'État et des guerres, cette survie est peut-être une coïncidence, car le Liban a également souffert d'immenses problèmes, de sorte que l'argument empirique ne se tient pas pleinement. Pourtant, le pays n'a pas abandonné sa Constitution malgré ses longues guerres intérieures et régionales. Cela signifie-t-il que le régime constitutionnel libanais, aussi ingouvernable soit-il, reste supérieur aux autres systèmes constitutionnels de la région ?

La réponse doit être affirmative. Alors que le principe de vote majoritaire pour le choix d'un dirigeant aurait pu rester balbutiant pendant des siècles, sans parler de son expansion en suffrage universel, sa *némésis* existe depuis des temps immémoriaux : le tyran, le despote, le dictateur, le dirigeant absolu ou absolutiste, bref l'autocrate. Il n'y a rien de particulièrement moyen-oriental là-dedans. Institutionnellement, le règne d'un seul homme est la figure dominante de l'histoire depuis que la vie politique a été répertoriée, et l'histoire des 'hommes forts' est loin d'être terminée. C'est précisément la raison pour laquelle la conception de la séparation des pouvoirs de Montesquieu représente une rupture fondamentale dans l'histoire du constitutionnalisme. Une fois qu'on a trois branches du gouvernement, aucune ne peut dominer l'autre. Il n'y a pas de place pour l'autocrate dans une constitution qui respecte la séparation des pouvoirs. Le Moyen-Orient est caractérisé par la domination des autocrates, que la séparation traditionnelle des pouvoirs est incapable de contraindre.

En apologie de la conception constitutionnelle de Michel Chiha du contrat social comme une gouvernance de minorités associées, le système libanais semble supérieur, dans sa justification du constitutionnalisme confessionnel, à la laïcité officielle des dictatures régionales. En comparaison avec la domination de ces autocraties invétérées, rendues encore plus brutales et cyniques par l'échec du Printemps arabe, le système constitutionnel libanais offre des avantages significatifs en termes juridico-civilisationnels. Contrairement à une séparation confessionnelle des pouvoirs, la laïcité générale des constitutions fondées sur l'égalité de tous les citoyens ne permet que peu ou prou un contrôle institutionnel sur le dirigeant au pouvoir. Le despotisme l'emporte sur la laïcité. Le confessionnalisme l'emporte de ce chef sur le despotisme. Le paradoxe devrait maintenant être clair. En empêchant l'émergence d'un dirigeant unique dans le pays par le jeu confessionnel inscrit constitutionnellement, le système libanais interdit l'avènement ou l'enracinement de l'autocratie, qui par définition est la règle d'un seul dirigeant. Au Liban, il ne peut y avoir de dirigeant unique en présence de communautés religieuses concurrentes qui répondent à divers dirigeants. Le rejet constitutionnel de l'homme fort tel que ce rejet est inscrit

dans le système confessionnel représente une soupape de sécurité essentielle pour empêcher l'émergence d'une dictature dans le pays comme ailleurs dans la région. La dimension constitutionnelle reconnue du confessionnalisme dans le texte libanais fondateur empêche l'épanouissement de l'autoritarisme au Liban alors qu'il domine le Moyen-Orient.

Empiriquement, bien que minée par des autoritarismes étrangers et internes d'intensité variable, la liberté d'expression prévaut au Liban, et le changement régulier au sommet reste le principe. Ceci est dû en grande partie au fait que les autres pays de la région n'ont pas de constitution comme celle adoptée au Liban. Sous couvert de laïcité, leur opposition est aplatie. Dans un système communautaire, aplatir les différences est impossible. Le résultat est que la répression exercée par une communauté ou son dirigeant avec les outils du pouvoir de l'État, n'est pas à mesure de laminer le pouvoir exercé par la communauté de l'autre sur la base d'autres outils du pouvoir de l'Etat. Un dirigeant unique est incapable d'exclure du pouvoir une grande partie des citoyens au Liban en raison de la dimension confessionnelle ouvertement avalisée par la constitution. L'opposant que le dirigeant autoritaire cible est protégé par sa communauté. Même si cet individu appartient à la communauté du dirigeant au penchant autocratique, il ou elle trouvera réconfort et protection de l'autre côté communautaire. En parallèle, la répartition des pouvoirs sur une base communautaire se traduit par trois présidents, dont aucun ne peut évincer l'autre ou l'ignorer. Un autocrate est constitutionnellement impossible dans le système de Chiha.

Il est aisé de comparer le Liban favorablement dans une région où tous les autres pays arabes, ainsi que l'Iran, l'Afghanistan et de la Turquie pendant la majeure partie du siècle dernier, tous embourbés dans le despotisme. La supériorité du système constitutionnel libanais sur ces États du Moyen-Orient est empiriquement facile à défendre. Mais peut-on pousser les limites plus loin et défendre la proposition selon laquelle l'association des minorités au Liban est qualitativement supérieure constitutionnellement à la démocratie de style Westminster tant vantée d'Israël ?

Compte tenu de la convergence entre le niveau des indicateurs démocratiques dans les sociétés libanaise et israélienne tel qu'exprimé par un degré important de liberté d'expression et la récurrence d'élections significatives entraînant des changements périodiques au sommet, lequel des modèles constitutionnels libanais ou israélien est-il préférable pour les sociétés divisées selon des lignes religieuses / communautaires ? Le fonctionnement de la « démocratie » confessionnelle libanaise n'est-il pas préférable à une « démocratie » majoritaire qui, comme Israël, discrimine systématiquement, à tous les niveaux et avec différents degrés de violence, contre les communautés non juives des populations dont elle contrôle le quotidien ?

La question peut être posée différemment. Étant donné que le système israélien s'est largement immunisé envers les exigences formulées par ses indigènes non juifs au cours des trois quarts de siècle de son existence comme pays souverain, le modèle libanais centenaire de constitutionnalisme confessionnel n'est-il pas un modèle plus inclusif que celui de son voisin israélien ?

Michel Chiha le pensait certainement. Que le Liban fût supérieur à Israël en tant que modèle constitutionnel lui était, en 1946 déjà, clair comme de l'eau de roche. Nous citons à nouveau, in extenso, un de ses éditoriaux les plus expressifs:



La formule que nous préconisons depuis si longtemps avec force est celle-là même qui est proposée à Londres. Elle est la raison même : *un seul gouvernement, une seule assemblée, des statuts personnels très largement compris.*

Tout compte fait, avec les méfiances propres à la Palestine, c'est la solution libanaise. Dans un pays de minorités associées, c'est une assemblée commune qui fait le vouloir-vivre en commun.<sup>29</sup>

Un plus large exercice de constitutionnalisme comparatif entre les modèles israélien et libanais doit être entrepris ailleurs. Une réponse trop courte ne donne pas crédit à un problème existentiel des deux côtés de la Galilée avec un « État juif et démocratique » au sud, et « une association de communautés » au nord.

Au-delà de la comparaison intra-moyen-orientale, le constitutionnalisme libanais exige un tribunal universel au-delà du Moyen-Orient. C'est le sujet du chapitre suivant.

---

<sup>29</sup> 'Les chances de la raison en Palestine', 7 Octobre 1946, Pal. 30.