

La justice administrative : qui protège l'État ? Qui le défend ?

Nous avons publié, il y a environ deux ans, un numéro spécial intitulé « La juridiction judiciaire sur les décombres de l'indépendance ». Aujourd'hui, nous publions un numéro complémentaire consacré à la juridiction administrative, qui se réduit actuellement au seul Conseil d'État. Alors que les expériences des citoyens abondent devant les juridictions judiciaires, qui traitent toutes les affaires civiles comme les loyers et les affaires pénales, peu d'entre eux témoignent d'une expérience de la juridiction administrative, qui examine principalement la légalité des décisions rendues par le pouvoir exécutif, les administrations publiques et les municipalités, et juge les actions dirigées contre les décisions des autorités publiques ayant causé des dommages aux citoyens.

Ce numéro, à l'instar du précédent, n'est ni une réaction à une action ou une décision judiciaire prise dans le cadre d'une affaire spécifique ni lié à une circonstance spécifique (comme cela arrive généralement lorsque les médias traitent du pouvoir judiciaire). Il comprend plutôt les fruits de notre travail d'observation de l'organisation de la juridiction administrative ainsi qu'une proposition de réforme. Ces observations, nous les présentons comme des motifs pour les changements que nous proposons dans le cadre d'un plan de réforme de tout le système judiciaire au Liban.

Quel est l'organe qui gère le Conseil d'État et garantit l'indépendance de ses juges et son bon fonctionnement ? Est-il vraiment indépendant du pouvoir politique, ou s'agit-il d'une reproduction du modèle du Conseil supérieur de la magistrature, qui sert davantage les intérêts de ce pouvoir au sein du pouvoir judiciaire plutôt qu'il ne protège les juges judiciaires face à lui ? Comment le juge administratif est-il nommé, promu, muté, tenu responsable, etc. ? De quelles garanties dispose-t-il tout au long de sa carrière professionnelle ? Quelle place les considérations sectaires, de genre et familiales occupent-elles dans ces diverses questions ? Quelles sont les mesures utilisées par le pouvoir politique pour attirer ou corrompre les juges ? Comment interagissent les juges du Conseil d'État, et quelles sont les formes de coopération ou de concurrence entre eux ? Et, question non moins importante, comment évaluons-nous les positions du Conseil d'État vis-à-vis de la capacité du citoyen à contester les décisions administratives violant la loi dans des affaires graves, telles que les atteintes à l'environnement ou au domaine public ? Sachant que le Conseil d'État a rendu des décisions dans lesquelles il a rejeté un certain nombre d'actions dans des affaires de ce type et considérant comme entendu que les associations et les citoyens alléguant la défense du Trésor public et de l'environnement n'y avaient pas droit ; ce qui ouvre en grand la porte pour saper la légalité et le droit public.

Enfin, quelles sont les procédures nécessaires pour garantir les conditions d'un procès équitable au sein de ce Conseil d'État, qui fonctionne toujours selon des principes arrêtés depuis des décennies, demeurant ainsi à l'abri de l'ensemble des réformes de modernisation en cours dans les pays qui ont adopté le système judiciaire français ? L'une des lacunes les plus importantes des procès est que le Conseil d'État ne dispose toujours pas de tribunaux d'urgence. Les affaires qui lui sont soumises sont examinées par des organes dont nous ne connaissons pas toujours les membres, et sans audiences publiques. De plus, le Conseil d'État rend toujours ses décisions en tant que juge de premier et dernier ressort, du fait que son Bureau et le ministère de la Justice n'ont pas mis en place de tribunaux administratifs dans les régions, ainsi que l'avait prévu le législateur depuis 2000.

Voici certaines des thématiques que nous abordons dans les articles publiés dans ce numéro. Nous cherchons à travers ces questions à nous concentrer sur les causes structurelles qui fragilisent le travail juridictionnel, indépendamment des événements sporadiques ou isolés, conduisant à combler un manque de connaissances dans ce domaine. Par conséquent, notre premier objectif est de permettre à toutes les personnes intéressées par les affaires juridiques d'identifier de près l'environnement professionnel des juges administratifs au Liban, ses dimensions et ses conséquences sur le système juridique et judiciaire dans son ensemble. Si les études et les recherches portant sur l'organisation de la magistrature sont généralement rares, elles sont presque inexistantes concernant la juridiction administrative.

Notre second objectif avec ce numéro spécial est de sensibiliser l'opinion publique sur les dangers de certaines pratiques en vigueur dans le domaine de la juridiction administrative, en prélude à une mobilisation des forces et des groupes sociaux pour y faire face. Indépendamment des circonstances de toute affaire judiciaire, il y a une réalité grave et alarmante que nous devons craindre : la domination de la culture de l'ingérence dans le système judiciaire et son instrumentalisation. Si ces ingérences se poursuivent, cela conduira à immuniser les administrations publiques contre la responsabilité juridique, avec pour conséquences l'abus de pouvoir et la violation de la légalité. Bien entendu, ces questions deviennent plus urgentes pour les groupes les plus touchés par cette réalité ou ceux dont les activités devraient jouer un rôle plus important dans le domaine de la justice. Où sont donc les avocats qui sont confrontés à des quotidiens dans l'exercice de leur profession, qu'en est-il de leurs mobilisations individuelles et collectives réclamant une réforme juridictionnelle, vis-à-vis de cette culture de l'ingérence ? Quel rôle peuvent jouer les organisations de défense des droits humains, alors qu'elles découvrent jour après jour que l'absence de garanties judiciaires les accable ? Quel rôle peuvent jouer les universitaires dans le développement de recherches académiques portant sur l'indépendance du pouvoir juridictionnel et sur les conditions d'un procès équitable, alors qu'ils étudient souvent les décisions des tribunaux et des cours, indépendamment des circonstances dans lesquelles elles ont été rendues ? Nous ne devons pas non plus oublier le rôle des médias et des partis politiques dans la formation d'une opinion publique sur les conséquences de l'ingérence dans le système juridictionnel, ses graves répercussions sur les libertés publiques et sur le projet d'édification d'une nation.

Comme nous avons réussi à soumettre notre proposition de réforme du système judiciaire devant le Parlement (qui a effectivement commencé à l'étudier, mais à petits pas), et vu les circonstances auxiliaires qui émergent de la révolution du 17 octobre, nous espérons que ces dernières serviront de levier à notre proposition concernant la juridiction administrative, bien que les citoyens n'en fassent que rarement l'expérience.

Les circonstances auxiliaires les plus importantes sont les suivantes :

- La révolution du 17 octobre a éveillé l'intérêt des Libanais pour les affaires juridiques. Depuis les premiers jours de la contestation, un sentiment général favorable à la primauté de l'indépendance de la justice prévaut, compte tenu de son rôle central dans la lutte contre la corruption et la récupération des fonds pillés. Cela explique qu'un grand nombre de débats portant sur ce sujet se soient déroulés sur les places de la révolution. Les militants - en dehors du domaine juridique - désireux d'en apprendre davantage sur le système juridictionnel et ses implications les fréquentent régulièrement.

- La révolution du 17 octobre a ravivé l'intérêt des citoyens pour les affaires publiques, après une quasi-absence pendant une longue période. D'où la nécessité de porter une plus grande attention à la juridiction administrative, qui est le gardien effectif de la légalité des décisions publiques. La faillite des banques et ses répercussions négatives sur des centaines de milliers de Libanais ont permis de savoir dans quelle mesure nos vies et notre propriété sont liées à l'administration publique de l'État, et que le pillage de l'argent public nous concerne également, puisqu'il peut en résulter un pillage de nos fonds privés, noyés dans les dépôts des banques auprès de la Banque du Liban.

- La révolution du 17 octobre a brisé l'image des chefs politiques et la légitimité de leur système, ainsi que la légitimité des pratiques adoptées pour la répartition professionnelle des postes entre eux, bien que leurs outils et ces pratiques existent toujours. Toutefois, nous sommes conscients de l'ampleur des difficultés et des obstacles qui peuvent entraver tout projet de réforme, notamment dans le domaine juridictionnel, au vu des conditions de vie étouffantes et de leurs répercussions. Mais nous réalisons en même temps l'importance de cette question dans la construction de l'État de demain, ce qui nous oblige à nous engager dans cette bataille.



SOMMAIRE

Page 2 - Composition du bureau du Conseil d'État : peut-on garantir l'indépendance des juges avec un organe non indépendant ?

Page 3 - Comment devient-on juge administratif ?

Page 4 - « L'attribution d'une mission rémunérée » : une atteinte au principe de séparation des pouvoirs ?

Page 5 - La responsabilisation des juges administratifs

Page 6 - L'intérêt à agir dans le procès administratif

- L'exécution des décisions de justice à l'encontre des personnes morales de droit public au Liban

- Le rapporteur public, un acteur-clé du procès administratif

Page 7 - L'injonction : un pouvoir de contrainte efficace

- Le juge des référés, grand absent de la procédure administrative

Page 8 - Un rôle de conseiller négligé

- La publicité des débats : pour donner une « âme » à la justice administrative libanaise

- 20 raisons pour une nouvelle loi portant organisation de la justice administrative

Composition du bureau du Conseil d'État : peut-on garantir l'indépendance des juges avec un organe non indépendant ?

Au Liban, chaque corps judiciaire dispose d'un organe chargé de garantir son indépendance et son bon fonctionnement. Dans le cas de la justice administrative, c'est au bureau du Conseil d'État (le « Bureau » dans cet article), qui équivaut au Conseil supérieur de la magistrature pour l'ordre judiciaire, que revient cette tâche. Il est en effet nécessaire de créer une structure publique indépendante du pouvoir exécutif qui soit chargée, d'une manière ou d'une autre, de la désignation des magistrats et de la gestion de leurs carrières afin de garantir l'indépendance de la justice. Garantir l'indépendance de la justice reste évidemment une mission compliquée et très délicate, puisque cela nécessite un sens aigu de l'indépendance et une disponibilité permanente. Il faut pouvoir se mesurer à des forces très influentes qui tentent d'occuper des fonctions dans la justice, ou du moins de remporter certains procès. Quelles sont les règles mises en place pour renforcer l'indépendance des membres du Bureau et leur permettre de s'acquitter de leur mission ? Dans quelle mesure sont-elles pertinentes et efficaces ?

Avant d'entamer notre réflexion, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que l'examen des mécanismes de désignation des membres du Bureau et des critères adoptés suscite des craintes légitimes, comportant un risque de voir détourner le rôle que cet organe est appelé à jouer. Au lieu de servir de plateforme institutionnelle assurant aux juges les garanties suffisantes pour leur permettre de faire face au système politique, le Bureau risque de se transformer en gardien des intérêts dudit système au sein de la justice. Plus dangereux encore est le fait que ce détournement de rôle risque, concrètement, de légitimer les ingérences politiques dans la justice. Cet état de fait est d'autant plus critiquable que le pouvoir exécutif dispose de pouvoirs plus étendus que ceux conférés au Bureau, que de larges pouvoirs sont conférés au président du Bureau qui peut les exercer seul, renforçant ainsi son pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du Conseil d'État et, de ce fait, le manque de transparence.

Qui sont les membres du Bureau ? Juges, hiérarchie, professionnalisme et machisme

Le bureau du Conseil d'État est composé de sept membres : le président du Conseil qui est aussi à la tête du bureau du Conseil, le commissaire du gouvernement auprès du Conseil qui est le vice-président du Conseil, et le président de l'Inspection judiciaire (qui est également membre du Conseil supérieur de la magistrature), en plus des quatre présidents des chambres du Conseil. Leur mandat n'est pas à durée déterminée, de ce fait leur charge se poursuit tant qu'ils occupent les postes mentionnés. Trois membres supplémentaires du Bureau devraient être désignés, conformément au statut du Conseil, dès que les tribunaux administratifs seront créés dans les mohafazats, des postes qui reviendront aux trois plus haut gradés parmi les présidents de ces tribunaux. Par conséquent, nous constatons ce qui suit :

Tous les membres sont des juges, ce qui risque de renforcer le corporatisme au sein de la justice, et avec lui la tendance à l'isolement des juges qui prévaut traditionnellement

dans ce milieu. Une situation qui peut porter préjudice à l'organisation judiciaire, à l'évaluation et à la mise en œuvre de la responsabilité des magistrats. En outre, cette réalité va à l'encontre des normes internationales qui exigent « une composition vraiment plurielle (...), législateurs, avocats, universitaires et autres parties intéressées étant représentés de manière équilibrée ». La plupart des Constitutions européennes modernes prévoient également une composition mixte des Conseils supérieurs de la magistrature en partant du postulat que le pouvoir judiciaire est une affaire publique et que son indépendance ne constitue pas un privilège ou un droit donné aux juges, mais plutôt une garantie pour le justiciable. Les Constitutions marocaine et tunisienne en 2011 et 2014 ont également retenu cette approche.

Les membres du Bureau sont désignés d'office grâce à leurs fonctions judiciaires. Ils sont nommés par le pouvoir exécutif sans que les juges du Conseil puissent élire un représentant auprès du Bureau. L'exécutif dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour nommer les membres du Bureau car il peut les choisir non seulement parmi les juges administratifs, mais aussi parmi les membres d'autres juridictions, notamment la juridiction judiciaire. Par conséquent, le président du Conseil ou d'une des chambres du Conseil peut se voir parachuté au sein du Bureau. Par exemple, le Bureau était composé début 2019 principalement de membres issus des tribunaux judiciaires. Un état de fait contraire aux normes internationales, qui exigent que la majorité des membres d'organes similaires soient élus par les juges.

La plupart des membres du Bureau sont désignés parmi les présidents (le président du Conseil, les présidents de chambre, le président de l'Inspection et le commissaire du gouvernement qui préside la commission du Conseil). En revanche, aucun des conseillers ou conseillers associés n'est représenté (alors qu'ils représentent 91 % des juges du Conseil), d'où l'absence de ces deux grades et le renforcement de l'organisation hiérarchique au sein du Conseil.

Bien que le texte de loi ne comprenne aucune indication relative à l'appartenance confessionnelle des membres, le Conseil compte, conformément à la coutume, deux maronites, deux chiites, deux sunnites et un orthodoxe. Il est fort probable que la désignation des présidents des tribunaux administratifs (s'ils sont créés) se fasse selon des quotes-parts confessionnelles, rendant le bureau du Conseil similaire au Conseil supérieur de la magistrature en termes de répartition confessionnelle (auquel s'ajoutent trois membres maronite, catholique et druze pour atteindre la parité).

Ces considérations confessionnelles accentuent les ingérences politiques dans le choix du président du Conseil d'État et des présidents des chambres, étant donné que la répartition sectaire des postes est devenue synonyme de partage du gâteau entre les leaders des communautés religieuses. Cela est apparu clairement lors du conflit politique qui a entouré la désignation des membres du Conseil. Ce dernier s'est tou-

vé entièrement neutralisé en raison de la vacance de la majorité de ses sièges entre le 27 août 2016 et le 28 mars 2017. Il s'est avéré, à la suite de ce conflit, que la classe politique considérait la répartition confessionnelle des membres du Bureau comme un moyen détourné lui permettant de désigner des personnes susceptibles de la représenter au sein de cette instance, ou du moins de tenir compte de ses intérêts préalablement à toute décision prise par le Conseil.

Il est composé majoritairement d'hommes qui monopolisent tous les postes de présidents de chambre. Il faut attendre 2017 pour qu'une femme accède au Bureau (la commissaire du gouvernement Férial Dallou). Cette réalité est d'autant plus critiquable que 57 % de femmes siègent au Conseil.

Suprématie du pouvoir exécutif

Concernant les relations du Bureau avec le ministre de la Justice, dix articles du statut du Conseil prévoient que les décisions doivent être prises en coopération par les deux instances. L'article 19 de la loi dispose que « dans les cas où la loi requerrait l'approbation par le ministre de la Justice des décisions du Bureau, une réunion conjointe est tenue pour examiner les questions qui font l'objet d'un litige ». Le Conseil des ministres a le pouvoir de trancher tout litige entre le Conseil et le ministre de la Justice s'il devait persister. Un fonctionnement qui permet au pouvoir exécutif d'avoir le dernier mot, et par conséquent d'avoir la suprématie sur toutes ces questions, alors que dans la juridiction judiciaire, le pouvoir de trancher un litige a été en principe transféré au Conseil supérieur de la magistrature, dont la décision portant sur des permutations judiciaires devient définitive si elle est votée à une majorité de 7 voix.

Pouvoirs très importants conférés au président du Conseil

Le président du Conseil (qui préside également le bureau du Conseil) occupe une position centrale dans la justice administrative. Il concentre les pouvoirs de la plus haute fonction de la pyramide judiciaire administrative aux niveaux administratif et financier. Il dispose de pouvoirs organisationnels importants, notamment en matière de nomination et de mutation des conseillers associés. Il décide également de la répartition du travail entre les différentes chambres du Conseil, qui reste soumise à l'approbation du ministre de la Justice. Il entame également des enquêtes relatives aux infractions disciplinaires des juges du Conseil par le biais d'un juge, préside le Conseil disciplinaire et attribue aux juges des missions consultatives auprès des administrations publiques. Cette domination tend à renforcer la hiérarchie au sein du Bureau et à ignorer le principe de la prise de décision collégiale. À ce sujet, il faut relever que le Conseil constitutionnel a considéré la concentration du pouvoir organisationnel au sein du Conseil entre les mains d'une seule personne comme anticonstitutionnelle et contraire au principe d'indépendance de la justice.

Manque de transparence

La loi ne prévoit aucune mesure garan-



tissant la transparence de l'activité du Bureau à l'intérieur ou à l'extérieur du Conseil. Aucun règlement ne régit l'organisation des relations au sein du Bureau ou ne définit de normes qui encadrent son activité. Alors que la loi n'exige

la confidentialité qu'en ce qui concerne les délibérations, toutes les décisions du Bureau demeurent confidentielles et ce dernier ne communique pas son ordre du jour, en violation flagrante de la loi sur l'accès à l'information.

CONTRIBUTIONS



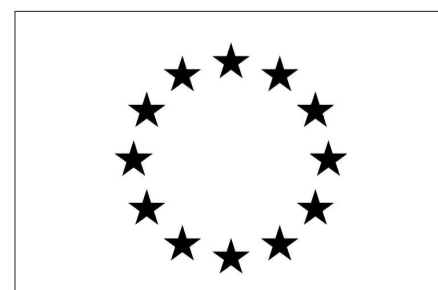
Cette publication a été réalisée en collaboration entre le Legal Agenda et le programme Rule of Law of the Moyen-Orient et L'Afrique du Nord de la Fondation Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).

Le contenu de cette publication ne représente pas nécessairement les opinions de Konrad-Adenauer-Stiftung. Le contenu et les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent que l'opinion des contributeurs.

© Tous droits réservés à Legal Agenda et Fondation Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Le Legal Agenda a reçu une contribution financière additionnelle pour éditer, et traduire et les coûts marketing du département fédéral suisse des Affaires étrangères. Ont notamment contribué à ces travaux : Nizar Saghih, Shehrazade Yara el-Hajjar, Mireille Najm-Checrallah, Nadi Abi Rached, François Blanc, Mathieu Maisonneuve, Olivier Guiard, Guillaume Barraud, et Lamice Nasr. Les illustrations sont réalisées par Raed Charaf et Rawand Issa. Les articles écrits en arabe ont été traduits par Katia Oneissi et Iman Taha.

Cette édition spéciale est distribuée avec le quotidien L'Orient-Le-Jour. La révision des articles traduits a été faite par l'équipe de l'Orient-Le-Jour, notamment Jeanine Jalkh et Gaby Nasr. Cependant, la teneur des articles n'engage que le Legal Agenda. La mise en page a été réalisée par Fady Saabiy.

La version complète des articles sera disponible en deux langues : l'arabe et le français, dans les semaines à venir, sur le site de Legal Agenda : www.legal-agenda.com



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Lebanon

Comment devient-on juge administratif ?

Concours pour les postes de base, parachutage pour les présidences

Si la volonté de réforme de la justice est réelle, l'organisation de l'accès à la magistrature pourrait bien en être la clé de voûte. Cette question se pose avec d'autant plus d'intérêt si l'on songe à augmenter le nombre de tribunaux, comme le législateur en avait l'intention en 2000 en prévoyant de créer des tribunaux administratifs dans les régions.

Cependant, l'examen minutieux de la nomination des juges du Conseil d'État au cours des dernières décennies montre de nombreux problèmes. Il y a deux manières d'entrer au Conseil d'État. Si l'obtention d'un diplôme de l'Institut des études judiciaires (IEJ) demeure le moyen d'accès principal à la fonction de juge au sein du Conseil d'État, le parachutage des présidents du Conseil d'État ou de ses chambres au sommet de la pyramide hiérarchique affecte, voire parasite la performance du Conseil.

Les présidents du Conseil d'État ou de ses chambres sont nommés par un décret du pouvoir exécutif alors qu'ils siègent dans les tribunaux judiciaires. Ils ont généralement une grande influence sur la performance de cet organe compte tenu des pouvoirs élargis dont ils disposent du fait de l'organisation hiérarchique au sein du Conseil d'État. Hormis le fait que ces nominations par l'exécutif peuvent renforcer l'influence du pouvoir politique sur le président du Conseil, cette modalité suscite un sentiment de frustration chez les juges du Conseil d'État. Ceux-ci sont surpris du parachutage de certains magistrats dépourvus de toute expérience en droit administratif, tandis que leur espoir d'accéder à des postes élevés s'amenuise.

Par ailleurs, la suspension dans la nomination de nouveaux juges a pour conséquences d'augmenter le nombre de postes vacants au sein du Conseil, mais également d'empêcher certaines réformes essentielles, comme la création de tribunaux administratifs dans les régions.

En outre, malgré la garantie d'impartialité affirmée par les autorités judiciaires aux concours d'entrée à l'IEJ, l'examen des conditions du concours soulève de nombreuses questions, notamment en termes de discrimination sociale. Il convient également d'examiner d'autres considérations qui peuvent rentrer en ligne de compte, comme celles liées à la confession, au genre ou à l'origine socio-familiale, avec notamment la possibilité de voir la fonction de juge se transmettre de père en fils. Autant de critères qui ont un impact certain sur les résultats des concours.

La dualité des moyens d'accès au Conseil

Le statut du Conseil d'État énumère les moyens de nomination au poste de juges. Lorsque l'on étudie ces nominations au cours des dernières décennies, il ressort que les nominations, notamment les régulières, se font par deux procédés. Le premier – et le plus répandu – consiste à nommer les juges qui ont réussi le concours d'entrée à l'IEJ puis obtenu leur diplôme à l'issue des trois ans d'études (ils étaient au nombre de 59 entre 1991 et 2020, et leur nombre pourrait grimper à 65 en 2021). Plus de 80 % du total des nominations de juges sont effectuées au sein du Conseil depuis 1991 par ce procédé qui est donc le plus répandu. Une proportion qui atteint 92 % si l'on déduit de ce total les nominations effectuées à des postes de haut niveau. L'autre moyen de siéger au Conseil d'État est d'y être nommé directement à des postes généralement de haut niveau, sans passer par les concours ou par l'Institut. Ces juges sont exclusivement nommés parmi les magistrats des tribunaux judiciaires, sur décret du Conseil des ministres. C'est ce qui a été observé avec la nomination des quatre derniers présidents du Conseil d'État depuis près de vingt ans, à savoir respectivement les juges Ghaleb Ghanem (2000), Chucuri Sader (2008), Henri Khoury (2017) et Fadi Elias (2019). Ou encore avec les deux derniers commissaires du gouvernement auprès du Conseil, à savoir les juges Abdellatif Hussein (2010) et Ferial Dalloul (2017), ainsi qu'avec la nomination des juges des tribunaux judiciaires qui ont été nommés au poste de président de chambre, dont le dernier en date a été le juge Antoine Breidi.

Par conséquent, l'on peut affirmer que les nominations régulières au sein du Conseil d'État sont régies par une dualité. Les juges aux postes de base sont nommés et sélectionnés par concours et intégrés au sein du Conseil d'État via l'Institut, alors que les juges du haut de la pyramide sont choisis parmi les magistrats des tribunaux judiciaires, puis parachutés via un décret du Conseil des ministres à un poste de haut niveau, dans le but de contrôler le Conseil d'État.

Pour mémoire, la nomination du juge Ghaleb Ghanem à la présidence du Conseil s'est accompagnée de l'amendement de la loi portant sur l'organisation du Conseil d'État en 2000 de manière à ce que les qualifications requises en matière juridique pour occuper ce poste soient conformes à ses propres qualifications. Ghanem était réputé proche du

ministre Michel Murr, qui a été l'un des principaux acteurs de la nomination des juges chrétiens. Quant au juge Chucuri Sader, il a été nommé à ce poste en 2008 sous la pression du mouvement du 14 Mars afin de le récompenser pour ses efforts dans la mise en place du Tribunal spécial pour le Liban, dont le mandat est de poursuivre les personnes présumées responsables de l'assassinat de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri. La nomination du juge Henri Khoury, quant à elle, se distingue de celles de ses prédécesseurs car il n'a pas été nommé pour pourvoir à un poste vacant, mais plutôt après avoir poussé Sader à la démission en 2017. Une nomination intervenue sous la pression du parti du président Michel Aoun (CPL). Le ministre de la Justice de l'époque, Salim Jreissati, avait justifié le changement intervenu à la tête du Conseil d'État par le « souhait du régime de changer l'approche judiciaire ». Le Legal Agenda lui avait alors répondu par une phrase empruntée au défunt juge Nassib Tarabay, qui avait déclaré lors d'une conférence : « Le régime ne nomme pas ses juges comme il nomme ses ministres et conseillers. »

Le choix de juges parmi les détenteurs de doctorat est un autre procédé de nomination négligé : seuls trois juges ont été nommés par ce biais dans les années 1998, 2001 et 2004. Il convient de signaler que leur nomination effectuée sans concours ne les dispense pas de l'obtention du diplôme de l'Institut, comme pour les juges qui ont réussi le concours d'entrée. Le législateur est intervenu de manière explicite en 2000 pour consacrer cette obligation. Si l'on peut attribuer cela à la crainte d'une ingérence politique dans le processus de nomination des candidats sans concours, notamment avec la baisse de la qualité de l'enseignement à l'Université libanaise rendant l'obtention d'un doctorat relativement aisée, elle constitue en revanche un obstacle qui empêche d'attirer les diplômés des universités pouvant constituer un levier important pour le travail et les efforts du Conseil d'État. Le bureau du Conseil d'État peut évidemment déterminer des critères objectifs connus à l'avance pour se protéger et faire en sorte que ce pouvoir soit exercé de manière positive, plutôt que de quasiment renoncer à cette prérogative. Cette situation est contestable d'autant plus qu'il n'existe pas d'incitations encourageant les diplômés des universités à briguer un poste de juge au Conseil d'État. Deux juges administratifs ont indiqué au Legal Agenda que les dirigeants du Conseil d'État sont préoccupés en général par toute distinction au sein de cette instance fondée sur les études universitaires, ce qui se reflète par leur exaspération face aux « théories formulées » lors des délibérations. Cela conduit à l'absence d'opinions jurisprudentielles ou doctrinales dans les délibérations ou décisions du Conseil d'État, entravant le développement du droit administratif dans son ensemble, d'autant plus que ce droit s'appuie principalement et de manière coutumière sur la jurisprudence des juges administratifs.

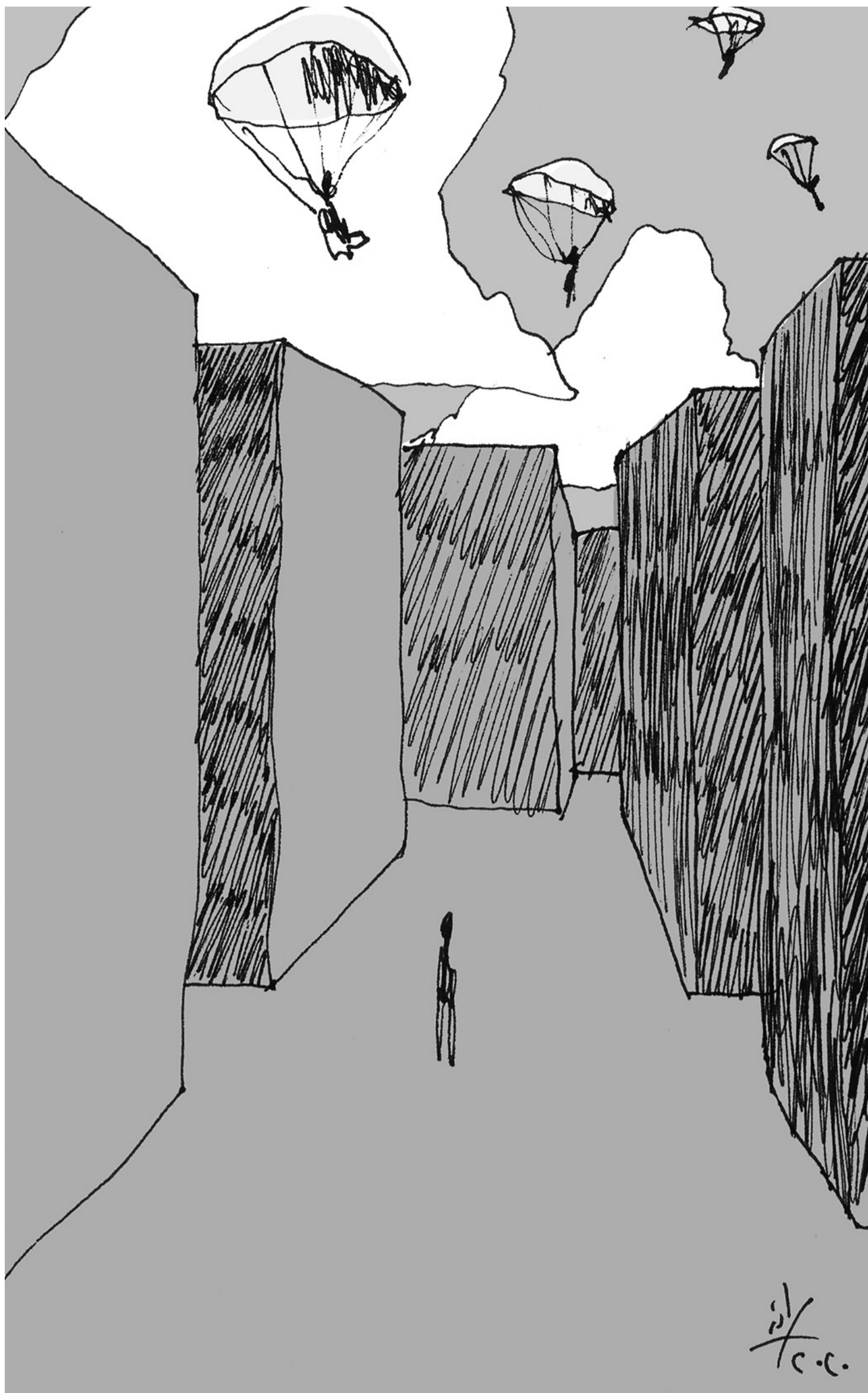
Neuf ans sans concours : les vacances de postes au sein du Conseil entravent la création de tribunaux administratifs

Comme déjà démontré, le concours d'entrée à l'Institut et l'obtention du diplôme constituent le moyen d'accès principal à la fonction de juge au sein du Conseil d'État, avec plus de 80 % des juges ayant été nommés par ce moyen depuis 1990. Par conséquent, l'organisation régulière de ces concours devient non seulement une condition pour fournir les ressources humaines au Conseil d'État et pourvoir aux postes vacants, mais aussi pour permettre aux diplômés des universités de droit de passer le concours d'entrée au Conseil s'ils le souhaitent, sans qu'ils ne soient forcés d'attendre plusieurs années après l'obtention de leur diplôme.

L'examen des dates de ces concours révèle une autre faille importante dans l'organisation du Conseil d'État. Ces concours lancés en 1985 – le dernier en date ayant eu lieu en 2018 – ne sont pas organisés régulièrement. Au cours des dernières décennies, les sessions ont été suspendues pendant 12 ans (de 1986 à 1998) puis pendant 9 ans (la période allant de 2004 à 2013), et aucun concours n'a été organisé. Une réalité qui suscite de nombreuses critiques, car la première suspension est intervenue au cours de la période d'après-guerre. La seconde suspension est intervenue après que le législateur eut décidé d'augmenter les effectifs du Conseil d'État pour créer des tribunaux administratifs régionaux. À l'époque, le président du Conseil d'État Chucuri Sader n'a pas hésité à justifier son incapacité à créer ces tribunaux en raison du nombre insuffisant de juges administratifs, par le défaut d'organisation de concours par le Conseil d'État.

Un concours non impartial ?

Nous abordons dans cette partie les



conditions du concours, notamment la question de son intégrité et de son impartialité. Cela est important étant donné que le concours constitue le principal moyen d'accès au Conseil d'État et le plus répandu, comme préalablement expliqué.

Nous nous contenterons de signaler certains aspects préoccupants susceptibles de nuire à l'impartialité du concours, notamment :

Il est demandé aux postulants de remplir un formulaire de candidature au concours. En évaluant celui de 2018, nous avons pu constater qu'il comprend deux types d'informations injustifiables et sans rapport avec les exigences de la fonction judiciaire. Il est par exemple demandé au postulant de préciser la nature et les motifs de ses voyages personnels à l'étranger. Il doit également fournir des informations détaillées concernant les membres de sa famille : l'emploi précédent et actuel des parents, des frères, des sœurs et du conjoint. De quoi s'interroger sur la pertinence de telles informations quant à la validation de la candidature et sur les risques de leur utilisation abusive à des fins de discrimination sociale entre les candidats.

Le bureau du Conseil d'État peut exclure un grand nombre de candidats de l'épreuve écrite du concours sur la base de critères subjectifs ou du moins non transparents, sans que les candidats exclus n'aient la possibilité de contester cette décision. Le pourcentage de candidats exclus du nombre total de candidats a récemment connu une hausse considérable, qui pourrait porter atteinte au principe d'égalité d'accès au poste de juge et ouvrir la voie à toutes les formes de discrimination, notamment à la discrimination sociale et de classe.

Lors de la session de 2018, 90 candidats ont été exclus sur un total de 153 postulants, soit 59 % du nombre total de candidats. Une pratique critiquable en raison des mécanismes sur lesquels elle repose.

Cette exclusion se déroule principalement à la suite des épreuves orales organisées par les membres du bureau du Conseil d'État. Au cours de cet oral, des questions d'ordre général, de langues et personnelles sont posées, qui concernent rarement le droit. L'ancien président du Conseil d'État Chucuri Sader nous l'a d'ailleurs confirmé lors d'une entrevue qu'il nous a accordée en 2015 : « Ils doivent répondre à des questions dans les trois langues. Je les interroge sur leur famille, leurs études, leur enfance, leurs proches. » Pire encore, le processus de sélection se base aussi sur des rapports fournis par les services de sécurité et annexés aux dossiers des candidats, sans que ces derniers ne puissent les consulter au préalable et discuter de leur validité. M. Sader a indiqué au Legal Agenda qu'il demandait à la Sûreté générale de vérifier l'identité de chaque candidat. « Nous avons découvert que l'un des candidats avait des antécédents de falsification de chèques. Un autre candidat soudoyait des membres de la Sûreté générale pour obtenir les papiers d'employés de maison. Je sélectionne environ 70 de ces candidats pour passer les épreuves écrites. Je sélectionne des candidats qui ne sont pas soupçonnés de corruption. »

La maîtrise du français ou de l'anglais est requise pour participer à l'épreuve écrite. Bien que la maîtrise des langues étrangères soit importante, cela pourrait, compte tenu de la baisse de la qua-

lité de l'enseignement public, constituer un autre motif de discrimination sociale dans les concours. Il serait peut-être préférable de considérer la maîtrise de la langue comme un atout sans pour autant que son défaut devienne un motif de disqualification.

Bien qu'un certain nombre de ministres de la Justice (dont Bahige Tabbara) aient souligné que le critère confessionnel n'avait pas été retenu dans le cadre du concours d'entrée à l'Institut des études judiciaires après l'accord de Taëf, et dans la pratique depuis la première session consacrée aux juges administratifs qui s'est achevée par la suite (1998), et que « la nomination dépend des résultats obtenus par le juge diplômé, indépendamment de sa confession et ses affiliations », nous constatons une répartition égale des candidats ayant réussi le concours par confession, que ce soit au cours de la même session ou après deux sessions consécutives. Pour le démontrer, le nombre total de chrétiens et de musulmans ayant réussi au concours lors des sessions (1998-2015) est de 23 juges, et la répartition des musulmans du total des diplômés de l'IEJ depuis sa première session après la dernière fournée de diplômés en 2021 sera comme suit : 12 sunnites / 12 chiïtes / 4 druzes. Nous nous contentons de signaler ce fait sans nous risquer à tirer de conclusion.

En revanche, en ce qui concerne la répartition par genre des postes de juges, il ressort que l'entrée des femmes à l'Institut a connu une évolution depuis le début de ce siècle. Alors que les hommes étaient majoritaires lors des différentes sessions jusqu'en 2003, celle de 2004 a connu un changement significatif, avec la réussite de 7 femmes pour un seul homme. En 2021, à l'issue de la dernière promotion, un total de 36 femmes seront juges diplômées de l'Institut, contre 29 hommes.

« L'attribution d'une mission rémunérée » : une atteinte au principe de séparation des pouvoirs ?

Concurrence entre les juges administratifs pour gagner les faveurs de l'administration et du président du Conseil

L'une des principales failles de l'organisation du Conseil d'État concerne l'attribution aux juges du Conseil de missions consultatives auprès des administrations publiques en vertu d'une décision du président du Conseil. Des travaux rémunérés par l'administration publique auprès de laquelle ils exercent leur mission, comme le précise l'article 15 du règlement du Conseil d'État. En plus de violer le principe de séparation entre les pouvoirs judiciaire et exécutif et de conférer une autorité hiérarchique excessive au président du Conseil, l'octroi de ces missions ouvre une brèche favorable à la discrimination entre les juges et à des tentatives de subordination. Nous présentons ici certaines formes de missions que nous avons pu identifier avant de passer en revue les risques associés à une telle pratique.

Comment une mission est-elle attribuée ?

Malgré les différentes formes de missions et la nature des entités pouvant les attribuer, la décision revient exclusivement au président du Conseil d'État. Celui-ci peut définir les critères de la mission ou se réserver le pouvoir discrétionnaire d'émettre la décision d'attribution d'une mission de manière à pouvoir l'attribuer, ou pas, à la personne de son choix. Tous les juges relevant du Conseil d'État, y compris les présidents des chambres et les vice-commissaires du gouvernement, peuvent se voir attribuer des missions. Il n'existe pas de registre public dans lequel seraient consignées les missions ou autorisations accordées aux juges administratifs, accompagnées du montant de leur rémunération pour ces missions. Des pratiques qui ont pour conséquences d'accroître le pouvoir discrétionnaire du président du Conseil d'État dans ce domaine. Par ailleurs, la rémunération versée à un juge pour des missions menées auprès d'une administration publique ou d'un comité varie d'un ministère à l'autre et d'un juge à l'autre, sans faire l'objet d'aucun contrôle.

Trois formes de missions ont été identifiées : la mission à durée déterminée (par exemple d'une durée d'un an), la mission tout au long de la durée du mandat du ministre ou du président de l'autorité concernée au sein du ministère et la mission à durée indéterminée.

Certains juges peuvent se voir attribuer plusieurs missions tandis que d'autres (qui ne bénéficient pas des bonnes grâces des administrations publiques) ne s'en verront attribuer aucune, créant un écart important de revenus entre les juges d'un même degré. En outre, de nombreux ministres ont pris l'habitude de désigner les juges à qui ils souhaitent attribuer des missions consultatives au sein de leur ministère via des demandes orales ou écrites d'attribution de mission adressées au président du Conseil d'État.

Si le nombre de missions attribuées aux juges reste tributaire du président du Conseil, cette perspective incite un grand nombre de juges administratifs à chercher à en obtenir davantage pour accroître leurs revenus. Un juge administratif interrogé par le Legal Agenda en 2018 confiait que certains de ses confrères du Conseil percevaient 12 à 20 millions de livres libanaises par mois en plus de leur salaire grâce à ces missions. Il révélait également que certaines de ces missions visent à gagner les faveurs du juge à qui elles sont confiées ou à lui permettre de faire de l'argent sans que la mission ne soit associée à un quelconque travail effectif. Ce même juge nous a également rapporté qu'il s'était plaint une fois auprès du président du Conseil de la grande discrimination exercée entre les juges, obtenant cette réponse laconique de son interlocuteur : « Le priver de son gagne-pain équivaut à une mise à mort. »

Le Legal Agenda a documenté les pratiques arbitraires de certaines autorités qui ont attribué des missions à des juges, leur



confiant des missions supplémentaires qui se greffaient au travail initial au sein de comités créés par ladite administration ou au sein de ladite administration, sans en référer à la présidence du Conseil. Il s'agissait même parfois de missions ne requérant aucune expérience ou connaissance juridique. Nous citons à titre d'exemple le cas de l'ancien ministre de l'Intérieur Nuhad Machnouk, qui a été attribué à un juge au sein du ministère de l'Intérieur la mission de présider un comité technique en charge de l'examen des appels d'offres internationaux pour la modernisation des centres d'inspection mécanique des véhicules. Des missions généralement illégales, puisqu'elles violent l'article 15 du règlement du Conseil d'État, qui exige qu'une mission soit attribuée en vertu d'une décision du président du Conseil et qu'elle soit limitée à des conseils juridiques. Bien qu'une décision du Conseil d'État ait annulé cet appel d'offres le 9 juillet 2018, elle a validé la violation, n'ayant pris, à notre connaissance, aucune mesure disciplinaire contre le juge en cause.

Quels risques associés à l'attribution d'une mission ?

Elle porte atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Au lieu que le pouvoir exécutif et que les administrations publiques exécutent leurs fonctions sous la supervision et le contrôle de la juridiction administrative, et peut-être même après l'avoir consultée, « l'attribution d'une mission » à des juges administratifs conduit à leur intégration au sein des équipes dont ils sont censés contrôler les dé-

cision. Ce qui mène, en pratique, à la subordination des juges à l'exécutif et aux administrations publiques. Ce problème est accentué par la rémunération versée aux juges par l'administration publique, qui les emploie pour cette mission, et dont elle peut les priver si elle met fin à leur mission. En vertu du principe de séparation des pouvoirs, le salaire du juge est déterminé par une loi selon des critères spécifiques, sans que l'administration n'ait le pouvoir discrétionnaire de l'augmenter ou de le réduire. Ce qui peut affecter la légitimité des décisions, les autorités ayant tendance à abuser de leur pouvoir quand elles estiment qu'aucune autorité ne les contrôle.

Elle porte atteinte au principe d'indépendance des juges et constitue un cas flagrant de conflit d'intérêts. En raison de la fréquence des missions, le juge administratif a généralement un pied dans les tribunaux où il exerce ses fonctions jusqu'à midi et un autre dans l'administration publique où il exécute sa mission l'après-midi. Il perçoit également deux salaires ou plus : un salaire provenant de ses fonctions de juge et un ou plusieurs salaires provenant des missions qui lui sont attribuées, ce qui enfreint le principe de son indépendance financière, comme précédemment indiqué, et constitue un conflit d'intérêts flagrant. Bien que les conflits d'intérêts puissent être, théoriquement, gérés par le renoncement du juge à se prononcer sur la validité des décisions pour lesquelles sa consultation a été requise, cela n'est souvent pas possible quand le juge chargé

de mission officie comme président d'une chambre. En effet, aucune décision ne peut être rendue sans qu'elle ne porte sa signature, et c'est lui qui désigne les membres du tribunal, y compris le juge rapporteur. Elle légitime des mesures discriminatoires entre les juges, contrairement au principe d'égalité entre eux. Cette discrimination se traduit non seulement par les disparités de revenus qui peuvent varier du simple au quintuple selon le nombre de missions confiées, mais aussi par la répartition inéquitable du travail, puisque les juges qui n'ont pas obtenu de mission se voient obligés d'exécuter les tâches les plus complexes, leurs confrères n'étant pas disponibles. Ce qui ne fait qu'augmenter le sentiment de frustration et d'injustice au sein des juges et accroît leur démotivation. Cet état de fait est lourd de conséquences pour l'état d'esprit des juges avec :

une tendance à se livrer concurrence afin de gagner les faveurs des administrations publiques et du président du Conseil d'État pour obtenir une ou des mission(s) qui engendreront des revenus supplémentaires. Chaque juge administratif devient le concurrent de ses confrères, ce qui a pour effet de les éloigner les uns des autres et de susciter un sentiment de méfiance ; - des sentiments de frustration, d'échec et probablement d'iniquité chez les juges qui n'ont pas les faveurs des administrations publiques et se voient rarement confier une mission. Un juge nous a rapporté que son fils de 13 ans lui reprochait de ne pas mener le même

train de vie que ses confrères qui se voient attribuer de nombreuses missions et disposent donc de revenus plus conséquents.

Elle accentue le pouvoir hiérarchique du président du Conseil qui peut attribuer une mission à la personne de son choix. Cette prérogative vient s'ajouter à son pouvoir d'enquêter sur les infractions disciplinaires et comportementales, aux privilèges propres à la présidence de la première chambre, ou encore à celui de procéder à des mutations et à la répartition du travail. Cela peut susciter des craintes légitimes quant à un abus de pouvoir pour contrôler les décisions du Conseil.

Elle porte atteinte à la confiance du public dans le Conseil d'État en raison de la hausse du nombre de missions et des juges qui en sont chargés, notamment des présidents de chambre. Pour mener à bien leur tâche, ils sont intégrés aux administrations publiques au point de s'y fondre complètement. Cette perte de confiance des Libanais conduit à un sentiment de méfiance légitime généralisé.

Elle affecte les garanties d'un procès équitable. Outre l'impact négatif sur l'indépendance du pouvoir juridictionnel et les garanties de procès équitable qu'il suppose, il convient de noter que les plaideurs ignorent souvent le nom des juges assesseurs au sein du tribunal saisi d'une affaire, ce qui les prive de la possibilité de récuser des juges pour exercice d'une mission au sein d'une administration mise en cause. Par ailleurs, l'opacité concernant la nature des missions attribuées, étant

donné qu'elles ne sont pas publiées officiellement, handicape les plaideurs dans leurs démarches.

Elle affecte l'efficacité du travail des tribunaux, notamment compte tenu des postes vacants actuellement. Un grand nombre de juges consacrent une partie conséquente de leur temps aux services de conseil rendus aux administrations publiques. Cette situation est aggravée par l'attribution de plusieurs missions à un seul et même juge, par le montant des rémunérations des missions qui dépassent sa solde initiale de juge et par l'absence de mécanismes d'évaluation au sein du Conseil. L'impact d'une telle pratique sur la productivité des juges s'accroît, d'autant que des missions peuvent être attribuées aux présidents des chambres qui doivent participer au prononcé des décisions rendues par leur tribunal.

Elle reste injustifiée. La mission attribuée au juge au sein d'une administration, d'une institution publique ou d'une municipalité ne concerne pas l'exercice d'une fonction judiciaire et ne requiert pas les qualifications et les garanties d'un juge. Elle peut être exécutée par un fonctionnaire justifiant d'une expérience dans le domaine du droit, par un avocat ou un conseiller juridique. Si la présence de juges au sein de ces administrations est susceptible, en principe, d'améliorer la qualité de leurs décisions, leur intégration dans les administrations publiques risque a contrario de les affecter de manière négative, en raison de la non-obligation de reddition de comptes.

La responsabilisation des juges administratifs

Hiérarchie et sélectivité aux dépens de la responsabilisation et de l'indépendance des juges

La mise en place de mécanismes de responsabilisation du pouvoir juridictionnel est nécessaire pour garantir son indépendance. Cela découle d'un certain nombre de considérations : les principes de démocratie supposent le renforcement de la responsabilisation des fonctionnaires puisque leurs responsabilités augmentent. De plus, la nature de la fonction juridictionnelle suppose une confiance totale dans l'impartialité des juges. À partir de ce constat, nous trouvons dans la littérature juridique de nombreux ouvrages qui visent à concilier les besoins de responsabilisation des juges et les garanties de leur indépendance. L'assurance élémentaire d'un procès équitable pour les juges peut, à titre d'exemple, prévenir les abus et contribuer à les responsabiliser. Alors que le processus ordinaire de responsabilisation des juges administratifs comporte de nombreuses failles qui affectent les droits des juges et des justiciables, le pouvoir politique ou même l'autorité juridictionnelle concernée tendent à adopter par moments des mécanismes de responsabilisation alternatifs ou parallèles. Ceux-ci ne garantissent pas un procès équitable, mais ouvrent la voie au renforcement d'une sélectivité discrétionnaire en matière de responsabilisation et, par conséquent, à des pratiques (abusives ?) du système hiérarchique et de contrôle du pouvoir juridictionnel.

Système ordinaire de responsabilisation : un juge est à la merci du système hiérarchique, et un justiciable à la merci du secret

L'examen des conditions ordinaires de responsabilisation révèle de nombreuses lacunes, susceptibles de porter atteinte au droit du juge à bénéficier d'un procès équitable. Elle touche aussi au droit du justiciable de se voir indemniser pour les dommages causés par les fautes personnelles commises par des juges saisis de son affaire. Dans les rares cas où les juges du Conseil d'État ont fait l'objet de sanctions disciplinaires, il s'agissait davantage de maintenir l'ordre interne au sein du Conseil et de sanctionner tout écart ou toute désobergence, plutôt que de punir des comportements contraires aux droits des justiciables. Cela est dû au cumul des trois points suivants :

Le président du Conseil contrôle l'enquête et l'instance

La loi régissant l'organe titulaire du pouvoir disciplinaire sur les juges du Conseil d'État est ambiguë, puisqu'elle permet concrètement à son président de cumuler le pouvoir d'enquêter (par l'intermédiaire d'un juge à qui il confie cette mission) sur les fautes disciplinaires des juges, et celui d'imposer des sanctions disciplinaires (il préside aussi le Conseil disciplinaire des juges du Conseil d'État). Ainsi, le pouvoir hiérarchique du Conseil se voit renforcé en pratique tandis que les conditions d'un procès équitable sont sapées. Cela découle de l'application de la loi de 1975 relative à l'organisation du Conseil d'État et de la négligence quasi totale des amendements introduits par la loi de 1983 sur l'organisation judiciaire, qui a conféré à l'Inspection judiciaire (un organe indépendant du Conseil d'État composé de juges) le pouvoir d'enquêter sur tous les juges, la séparant de l'organe chargé du pouvoir disciplinaire.

Les droits des justiciables lésés par la confidentialité absolue

Il n'est pas permis de publier ou d'annoncer une quelconque procédure liée à une poursuite disciplinaire, sauf si la décision finale ordonne des sanctions comme le licenciement ou la révocation, c'est-à-dire si le juge est démis de ses fonctions. Ce problème de transparence est accentué par la stricte confidentialité en vertu de laquelle la divulgation d'informations sur les noms des juges poursuivis ou sur les sanctions disciplinaires imposées est interdite, tout comme la révélation au public des allégations à leur encontre et des détails de l'enquête



menée, ou encore le nombre de ces poursuites et leurs conséquences. Toutes ces questions sont susceptibles d'accroître la défiance des justiciables envers les mécanismes de responsabilisation.

Manquement aux conditions garantissant le droit à un procès équitable

En outre, le système disciplinaire adopté ne respecte pas les conditions assurant le droit à un procès équitable, qui fait partie intégrante des garanties d'indépendance du pouvoir juridictionnel. Que reste-t-il alors de cette indépendance si le juge peut être poursuivi en justice et s'il est passible de peines pouvant aller jusqu'à sa révocation, sans obtenir la garantie du droit à un procès équitable ? Le manquement à ces conditions se traduit notamment par les pratiques suivantes :

Le ministre de la Justice peut suspendre de ses fonctions un juge déferé devant le Conseil de discipline, sans aucun contrôle sur la nature de la faute disciplinaire ou la durée de la suspension ou sa justification, ce qui porte atteinte à l'indépendance du pouvoir juridictionnel. Cela confère également au pouvoir exécutif le pouvoir d'influencer de manière significative les juges faisant l'objet de poursuites judiciaires. Les poursuites judiciaires sont engagées en vertu de l'article 22 du statut du Conseil, qui comprend « tout manquement aux obligations de la fonction et tout acte portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la morale ». Il s'agit d'un texte vague composé de phrases ambiguës, violant le principe selon lequel aucune sanction disciplinaire ne peut être donnée en l'absence de texte. Le principe de confidentialité des décisions disciplinaires, rendues aussi bien par les juridictions administratives que judiciaires, accentue cette ambiguïté, empêchant la définition de la notion de faute disciplinaire par la jurisprudence. Il convient de noter par ailleurs que les infractions ne sont pas classées ou punies en fonction de leur gravité. Le Conseil de discipline est actuellement composé de juges désignés en vertu d'un décret

du Conseil des ministres : le président du Conseil d'État le préside, le commissaire du gouvernement y officie en tant que vice-président, auxquels s'ajoutent deux présidents ayant le rang le plus élevé parmi les présidents de chambre. La décision du conseil de discipline n'est susceptible d'aucun recours, y compris la cassation. Elle est exécutoire dès que la personne concernée en est notifiée. Ce qui accentue le pouvoir hiérarchique au sein de ce conseil, tout en privant le juge concerné de toute possibilité de recourir à une autre autorité distincte.

Le Legal Agenda a appris que seules deux décisions disciplinaires ont été rendues au cours de la dernière décennie, sous la présidence de Chucri Sader. Ces décisions, rendues en 2013 et 2015, ont ordonné la rétrogradation de deux juges faisant l'objet de mesures disciplinaires, du rang de juge assesseur à celui de juge assesseur adjoint. Alors que la première décision sanctionnait l'absentéisme d'une juge, la seconde est plus inquiétante. Elle concernait un rapport soumis par une autre juge au ministre de la Justice à sa demande et dans lequel il exposait son point de vue sur les fautes commises par le Conseil d'État dans l'affaire Imperial Jet, qui avait occasionné des pertes énormes de 184 millions de dollars à l'État. Cela montre clairement que la mesure disciplinaire adoptée ne visait pas à porter atteinte aux droits d'une partie à un procès, mais qu'elle visait plutôt à préserver l'autorité et le prestige du Conseil et à empêcher d'être l'objet de critiques de la part de l'un de ses juges donc, en d'autres termes, à préserver l'ordre public au sein du Conseil.

La responsabilisation alternative

Parallèlement aux formes ordinaires de responsabilisation, qui sont restées très limitées, d'autres formules ont vu le jour. Dans la plupart des cas, la politique interfère de plus en plus dans ce processus pour affaiblir les garanties du juge concerné ou sa capacité à se défendre. Mis à part certains succès enregistrés

ici et là, cette voie peut amener à consacrer des pratiques dangereuses susceptibles d'entériner et d'accroître la faiblesse du pouvoir judiciaire.

Les enquêtes alternatives

Alors que le rôle de l'Inspection judiciaire reste indéterminé en raison de la dualité du système de poursuites et de sa faiblesse structurelle, un certain nombre de ministres de la Justice ont instauré des mécanismes alternatifs permettant de recevoir les plaintes des citoyens et d'enquêter. Pour le ministère, la mise en place de telles procédures se justifie par le fait que le pouvoir de déposer des plaintes auprès du Conseil d'État ou de l'Inspection judiciaire lui permet de mener une enquête préliminaire visant à déterminer si l'affaire est grave ou non.

Pousser à la démission

Dans la pratique, cette procédure met fin au service du juge, mais sans poursuite disciplinaire ou pénale, le cas échéant. Cela permet également au juge concerné de percevoir l'intégralité de ses indemnités de fin de service quelle que soit la gravité de l'acte commis. Un certain nombre de témoins ont indiqué à Legal Agenda que la démission reste la solution la plus appropriée compte tenu de la faiblesse des garanties de l'application du système ordinaire de responsabilisation. Certains estiment que la démission présente aussi l'avantage d'éviter au pouvoir juridictionnel des procès qui saperaient la confiance du public à son égard, tout en empêchant d'associer l'infraction commise par le juge au pouvoir juridictionnel, le juge coupable d'infraction étant démissionnaire. De ce fait, la démission offre simultanément une couverture au juge ainsi qu'à l'ensemble du pouvoir judiciaire.

Nous avons assisté récemment à la démission d'un juge du Conseil d'État au milieu d'une agitation médiatique concernant les raisons de ce départ. Alors que certains médias ont attribué la démission à un soupçon de corruption, le juge susmentionné a publié une déclaration dans laquelle il a indiqué qu'il avait choisi

de démissionner après avoir été interrogé sur certains dossiers. Ce qui confirme sans équivoque l'emploi de ce procédé pour échapper à la responsabilisation. Marquant son opposition à cette pratique, le Legal Agenda a présenté le 13/07/2018 un rapport au procureur auprès de la Cour de cassation, l'invitant à se saisir du dossier du juge démissionnaire, au motif que la réparation des dommages occasionnés par la corruption d'un juge ne se fait pas uniquement en poussant ce dernier à la démission, mais exige des poursuites pénales contre lui et contre le corrupteur.

Le procureur auprès de la Cour de cassation n'a pas donné suite à ce rapport, après qu'une polémique a éclaté entre ce dernier, la présidence du Conseil d'État et le ministère de la Justice au sujet de l'immunité des juges administratifs en cas de poursuites pénales. Alors que le magistrat a demandé à ce que le dossier d'enquête lui soit remis pour prendre les mesures nécessaires, sa requête lui a été refusée au motif que le Conseil dispose du pouvoir absolu de poursuivre ou non ses juges en justice.

La révocation et la mutation

Le Conseil des ministres peut utiliser un autre moyen alternatif de responsabilisation. Il peut par exemple user de son pouvoir pour nommer des juges à certains postes au sein du Conseil d'État (notamment la désignation du président du Conseil d'État), afin de révoquer certains juges ou de les pousser à démissionner pour éviter la révocation. Ce procédé constitue une sanction convaincante à leur encontre, sans que ces derniers puissent se défendre.

La décision prise par le Conseil des ministres le 3 août 2017 de réuser le juge Chucri Sader de la présidence du Conseil d'État constitue la preuve la plus flagrante de l'utilisation de ce procédé. Sader a été poussé à présenter sa démission avant l'émission et la publication du décret ordonnant sa mutation, afin de conserver ses privilèges de fin de service, alors qu'il exerçait toujours ses fonctions. Le ministre de la Justice de l'époque,

Salim Jreissati, aurait déclaré que Sader avait commis de graves infractions dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et avait refusé de révéler ces infractions malgré les demandes d'un certain nombre de ministres, sous prétexte qu'il n'avait pas à le faire (*al-Akhbar*, 4 août 2017). Jreissati a tenu des propos à huis clos au sein du Conseil des ministres différents de ses déclarations publiques après avoir obtenu la révocation de Chucri Sader. Il a déclaré à la chaîne *MTV*, le 5 août 2017 : « Nous n'avions pas l'intention de lancer des accusations contre le juge Chucri Sader. Les événements qui se sont produits visaient à changer l'approche au sein du système judiciaire. » Nous constatons d'après cette déclaration que le ministre a attribué la révocation de Sader au souhait du gouvernement de changer l'approche au sein du système juridictionnel. Ces propos a posteriori sont intervenus en réponse aux accusations formulées par le ministre Youssef Fenianos envers le gouvernement, qu'il soupçonnait d'avoir révoqué Sader en guise de représailles. « Celui qui ne sert pas les intérêts de ce régime est démis de ses fonctions. »

Compte tenu de ces déclarations contradictoires, nous nous trouvons devant l'un des deux cas suivants : Soit Sader est victime du pouvoir politique qui souhaite mettre la main sur la présidence du Conseil d'État pour renforcer son influence. Dans ce cas, cela a mis fin à l'indépendance du pouvoir juridictionnel sous couvert de réforme et de lutte contre la corruption. Soit Sader est sérieusement soupçonné d'avoir commis des fautes graves. Dans ce cas, le pouvoir politique aurait choisi d'ignorer des infractions qui auraient dû être sanctionnées pour rendre justice aux victimes (l'État), conformément au principe de responsabilisation. Il a décidé d'imposer une peine déguisée pour des infractions qu'il a choisi d'ignorer, sans permettre au juge concerné de se défendre. Dans les deux cas, le gouvernement a abusé de son pouvoir au détriment de la justice et des droits de tous les justiciables.

